

Revista Centroamericana de Administración Pública

Instituto Centroamericano
de Administración Pública
-ICAP-



36

Tema:

Negociaciones
multilaterales

en este número

**Políticas para el desarrollo
y negociaciones comerciales**
p. 5

**Globalización, regionalismo
y apertura**
p. 33

**Incidencias de las negociaciones
multilaterales en los esquemas
de integración**
p. 45

**El ALCA y la cooperación
internacional**
p. 53

El ALCA y los aspectos sociales
p. 63

**Establecimiento de estándares
internacionales en el comercio
global de servicios**
p. 69

**Negociaciones de la deuda
externa, comercio exterior
y cooperación internacional
en la Unión Europea**
p. 87

**Negociaciones de la deuda
externa de Nicaragua**
p. 95

**Negociaciones de cambio
climático internacional y política
ambiental nacional. El caso
de Costa Rica**
p. 113

**La información en las
negociaciones comerciales**
p. 137

Eduardo Gitli

Argumenta que las negociaciones comerciales constituyen un medio y no un fin y deben acompañar una estrategia nacional de desarrollo.

Ennio Rodríguez

Explica la globalización, el regionalismo y el aperturismo y sus consecuencias sobre la gobernabilidad.

Amparo Pacheco

Plantea que las negociaciones multilaterales y los esquemas de integración están intrínsecamente vinculados al concepto de desarrollo económico.

Carlos Murillo

Aborda el proceso del ALCA, sus beneficios y peligros, relacionándolo con la cooperación internacional en el campo comercial.

Jorge Corrales Quesada

Analiza algunas propuestas "sociales" en las negociaciones para cimentar el ALCA.

Edwin Aguilar

Ilustra los procesos de creación, uso y adopción de estándares técnicos internacionales en los sectores del comercio de servicios en el marco del GATS.

Marie-France Christophe Tchakaloff

Presenta el tratamiento de las negociaciones y las políticas de los Estados miembros de la Unión Europea.

Carlos Alvarado

Describe la estrategia de negociaciones de la deuda externa de Nicaragua con sus acreedores.

Franz Tattenbach

Desarrolla la política ambiental de Costa Rica a partir de las negociaciones en el marco de la Convención de Cambio Climático.

Edwin Aguilar

Examina el rol de la información y su valor económico en las negociaciones comerciales.

Revista Centroamericana de Administración Pública

**Número 36
Enero-Junio/1999**

◆ Director
Hugo Zelaya Cáliz

◆ Editora
Rethelny Figueroa de Jain

◆ Comité Editorial
Rethelny Figueroa de Jain/Fremi
Mejía Canelo/Jorge Fonseca/
Edwin Aguilar/Ramón Rosales

◆ Coordinación Programa Editorial
Rethelny Figueroa de Jain

◆ Departamento de Publicaciones
Efraín Quesada Vargas

• Para suscripciones, canje y solicitudes, escribir a Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP. Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A. Fax: (506) 225-2049. Correo electrónico: icapcr@sol.racsa.co.cr

• Esta publicación ha sido impresa en el Departamento de Publicaciones del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de junio de 1999.

Las negociaciones, entendidas como un intercambio de intereses y el acercamiento de dos partes opuestas hacia una posición mutuamente aceptable, se han convertido en un mecanismo de fundamental importancia que permiten incorporar nuevas prácticas, compromisos y normas al sistema internacional de flujos de bienes, servicios de capital, tecnología, personas e información.

Para Centroamérica, esto adquiere vital relevancia porque implica aprender a utilizar los escasos mecanismos que tienen los países pequeños a su disposición,

para defender sus intereses en un entorno de comercio internacional, crecientemente competitivo y en muchos casos cada vez más proteccionista.

Así, mediante iniciativas unilaterales, disciplinas multilaterales y la negociación de acuerdos bilaterales y regionales, los países del hemisferio en general y los centroamericanos en particular, han hecho esfuerzos deliberados y sistemáticos para crear condiciones propicias a la negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA. En suma, acontecimientos de gran envergadura han sido muestras recientes de los avances en materia de integración y de negociación.

En este sentido, la Revista Centroamericana de Administración Pública que edita el ICAP, se complace en incluir en este número una selección de artículos que proporcionan enfoques de variada índole concernientes al proceso de regionalización continental y al incremento de la condicionalidad cruzada en torno a estos temas y políticas a nivel

centroamericano, enfatizando las importantes variaciones en la conceptualización y operacionalización de las negociaciones.

La reflexión regional presente en este volumen, aborda por una parte, los fenómenos económicos mundiales que tienen incidencias en las economías del área, así como el seguimiento de la evolución económica, con énfasis en las negociaciones multilaterales que el Istmo realiza dentro de su estrategia de desarrollo y de apertura externa con profundización en el proceso de integración de la región.

Las experiencias documentadas, por otra parte, evidencian la visualización global de la gestión de las negociaciones con avances importantes con respecto a acuerdos de deuda por ambiente, o deuda por desarrollo, o ambiente por crecimiento económico, manifestando la emergencia diversa en términos de entendimientos y enriqueciendo las posibles opciones de alianza entre los diferentes actores y socios, a nivel de países, empresas y grupos organizados.

Revista Centroamericana de Administración Pública

- ◆ La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.
- ◆ Esta publicación es editada cada seis meses por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- ◆ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ◆ La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA – ICAP

Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A. Fax: (506) 225-2049

Teléfonos: 234-1011 / 225-4616. Centro de Docencia: 253-4059 / 253-2287. Imprenta: 224-2666

Correo electrónico: icapcr@sol.racsa.co.cr

URL: <http://www.icap.ac.cr>

Políticas para el desarrollo y negociaciones comerciales

Eduardo Gitli*

SE PARTE DE LA PREMISA DE QUE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES CONSTITUYEN UN MEDIO Y NO UN FIN. LA PROLIFERACION DE ACUERDOS INTERNACIONALES EN MUCHOS CASOS ES TAN INTENSA QUE LOS APARATOS NEGOCIADORES SIMPLEMENTE NO LE PUEDEN DAR SEGUIMIENTO. SE PLANTEA QUE EL OBJETIVO CENTRAL DE LAS NEGOCIACIONES CONSISTE EN ACOMPAÑAR UNA ESTRATEGIA DE ATRACCION DE INVERSIONES, PARA LO CUAL SE REQUIERE FORTALECER LAS INSTANCIAS A CARGO DE ESTE PROCESO, EL CUAL DEBE TRANSFORMARSE EN COMPLEMENTARIO DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL, DE FUERTE BASE EMPRESARIAL Y CONSENSO POLITICO CON LA SOCIEDAD CIVIL.

Introducción

En este ensayo se parte de la conocida aunque poco utilizada premisa de que las negociaciones comerciales

constituyen un medio y no un fin. La proliferación de acuerdos internacionales en muchos casos es tan intensa que los aparatos negociadores simplemente no le pueden dar seguimiento. Se plantea en el texto que el objetivo central de las negociaciones consiste en acompañar una estrategia de atracción de inversiones. Aquí es donde aparece el problema. ¿Cómo incentivar inversiones donde el principal factor de atracción (la sustitución de importaciones bajo protección) ya no existe? La respuesta a esta pregunta

* Consultor de capacitación del ICAP y de varios organismos regionales, internacionales y gobiernos centroamericanos [egitli@sol.racsa.co.cr].

El autor agradece los comentarios, sugerencias y discusiones sostenidas con Carlos Murillo y Rethelny Figueroa, quienes no son responsables de las opiniones vertidas.

representa nuevos desafíos a la capacidad institucional de las naciones.

La política industrial se refiere a aquellas medidas de los gobiernos para promover las actividades económicas, más allá de lo que el mercado podría lograr (con un concepto de "industria" como producción sostenible de bienes y servicios). Estas actividades pueden ubicarse en los sectores agrícola, industrial o de servicios. Dentro de este marco ¿qué puede hacer el negociador? En principio, si es él quien está en acceso político directo con algunos requisitos del proceso de globalización, debe servir más de advertencia que de acompañante pasivo de procesos que muchas veces no alcanza a comprender en su plenitud. Es importante reconstruir, adaptada a las realidades del mundo moderno, una institucionalidad que ha sido perdida a lo largo de varios años de reducciones presupuestales. Esto implica que tienen que fortalecerse las instancias que señalaran para qué negociar y con qué objetivos. El proceso de negociación debe transformarse en complementario de una estrategia nacional, de fuerte base empresarial y consenso político con la sociedad civil.

Planteamiento del problema

Las negociaciones comerciales constituyen un medio y no un fin. Resulta una afirmación evidente, pero requiere de algunas reservas, sobre todo

cuando pareciera que en algunos casos se conducen las negociaciones más para acumular logros en el terreno internacional, que como resultado de una política explícita para estimular el desarrollo económico. Esta proliferación de acuerdos internacionales en muchos casos es tan intensa que los aparatos negociadores simplemente no le pueden dar seguimiento.

Sería demasiado sencillo decir que es una moda, y que carece de reflexión previa. Empero, las realidades políticas y económicas no suelen ser tan simples. Hay un razonamiento detrás de toda esta ofensiva "acuerdista", cuya lógica conviene desentrañar. Pocas veces tal discurso se ha hecho explícito, empero, su racionalidad sería la siguiente:

La dinámica del proceso de acumulación en cada país refleja los patrones de rentabilidad de las empresas. Se acumula por y para la ganancia. Cuando, por un motivo u otro, se cierran las puertas para tal expansión, el crecimiento económico se enlentece o se detiene.

Durante los años tempranos de la posguerra, la acumulación tuvo dos ejes: en primer lugar, la relativamente breve luna de miel de los productos básicos con el mercado mundial, la cual, dependiendo del producto, se extendió en algunos casos hasta fines de los años cincuentas y en otros llegó hasta los años sesentas, aunque con tendencias descendentes en los precios internacionales; y en segundo lugar, por el auge del pro-

ceso de sustitución de importaciones de productos manufacturados, que se aceleró desde fines de los años cincuentas.

Si nos detenemos brevemente en el segundo eje de los procesos de acumulación; veremos que estaba fundamentado en la noción de que el crecimiento debía basarse en las inversiones orientadas hacia las actividades manufactureras. Esta concepción estaba originada y respaldada por los intensos trabajos de índole teórica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.¹

Para fomentar las inversiones industriales referidas, se diseñaron en toda la región esquemas de incentivos que de una u otra manera tenían en común la exención impositiva para el ingreso de los bienes de capital, y en muchos casos la exoneración del pago del impuesto sobre la renta. Empero, es posible que todas estas medidas de fomento hayan sido meramente accesorias. El verdadero incentivo para las inversiones estuvo en la presencia de mercados altamente protegidos en los países de la región, ya fuera detrás de barreras arancelarias sumamente elevadas, o de otro tipo de obstáculos cambia-

rios y reglamentarios al ingreso de bienes que compitieran con la producción nacional.

No importa cuantos castillos de medidas de política industrial se erigieran sobre estas bases. Sus verdaderas murallas eran los obstáculos a la importación de productos finales de competencia y éstos constituyeron el punto determinante de la política industrial. La lógica de la acumulación, ya fue expresado, se cimentaba en la rentabilidad, que a su vez estaba determinada por la protección contra las importaciones rivales, más que en otro tipo de incentivos explícitos.

Apoyándose en este marco, las negociaciones comerciales eran el complemento necesario para ampliar los mercados, a efectos de que las industrias nacionales tuvieran alguna factibilidad asociada con el tamaño relativo de cada nación. Por este motivo es que, esquemas integracionistas conducidos por países de mayor tamaño relativo dentro de la región, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, luego ALADI) no prosperaron inicialmente, en tanto que la integración centroamericana avanzó en forma más veloz. Una integración que se orientó fundamentalmente hacia los productos de base manufacturera, dejando de lado la parte agrícola.

El punto a destacar es que, las negociaciones conducentes a una zona de libre comercio constituyeron el complemento de una política proteccionista que, siguiendo el pensa-

1. Conviene aclarar en este caso que la CEPAL no estaba aislada en sus planteamientos desarrollistas. Había toda una batería de expertos de estatura mundial como Rosenstein-Rodan, Kaldor, Harrod, Domar y en general, los primeros autores de la escuela post-keynesiana, de gran influencia, que servían de respaldo teórico de algunos o de todos los planteamientos de la institución.

miento de la CEPAL, estaba orientada a fomentar el crecimiento industrial como centro del proceso de desarrollo económico. En países pequeños, como en el caso de los centroamericanos, la racionalidad de las negociaciones estaba clara. Es por ello que, con la excepción de Nicaragua (y aún esto debido a una casualidad histórica), ninguno de los países de la subregión se acercó al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, en sus comienzos, sino hasta bien entrados los años ochentas.

No es éste el espacio para efectuar una crítica del proceso de sustitución de importaciones,² pero lo cierto es que la nueva estrategia de "regionalismo abierto" ya no dispone de instrumentos cuya sincronización con el proceso de crecimiento económico sea evidente. En su momento, las po-

líticas de desarrollo industrial pudieron haber sido buenas o malas; creemos que el juicio histórico, al revés de lo que parece, no está concluido. Pero lo claro es que la protección al mercado interno, sin necesidad de agregados, bastaba para explicar el crecimiento de la actividad manufacturera en los países centroamericanos. No había necesidad de razonamientos inherentes a la división internacional del trabajo, productividad o rendimientos decrecientes en los países industriales. Hoy en día, políticas tradicionales como la comercial, están perdiendo peso, por la tendencia al atenuamiento de las diferencias entre lo interno y lo externo.³ Las políticas tienen un impacto mucho más directo sobre las relaciones internacionales y son mucho más interdependientes y sincronizadas. Hay menos espacio para el juego independiente de los tipos de cambio, las tasas de interés, los gastos del gobierno y las políticas distributivas. No quiere decir que se haya agotado el espacio nacional, sino que debe ser redefinido y se ha avanzado poco aún en este camino en América Latina en general y Centroamérica en particular.

El desarrollo económico, como tendencia de largo plazo, requiere de un proceso de reproducción ampliada, o en términos del lenguaje cotidiano, de inversiones. Empero, si el principal factor de atracción para las entradas de capital en la posguerra fue la protección, al cesar su presencia, se agota el elemento impulsor. El eslabón perdido de la cadena, por razones que de momento no analizaremos, estuvo

2. De momento, nos exime de mayores comentarios la siguiente cita de miayer Secretario Ejecutivo de la CEPAL: "Por lo tanto, se podría afirmar que la estrategia de sustitución de importaciones se siguió aplicando mucho tiempo más allá de lo que aconsejaba la prudencia" (Rosenthal 1996).
3. Un ejemplo es el siguiente: varias décadas atrás los derechos *antidumping* eran poco utilizados, debido a que la presencia de altas barreras arancelarias los hacía menos importantes, a pesar de formar parte del articulado del GATT original. Con la profundización de la apertura, desde principios de los años ochentas, su imposición (o simple amenaza de), se convierte en una importante arma proteccionista. Los procesos de integración recientes, a su vez, han provocado una fuerte tendencia a la utilización de la legislación de competencia en vez de *antidumping*, que no discrimina entre países y tiende a ser homogeneizada, como en el caso de la Unión Europea.

en la deficiente acumulación de grandes capitales pugnando por ser invertidos, así como en la insuficiente formación de ahorro interno, el descuido de la infraestructura, de la capacidad de adaptación tecnológica, del desconocimiento de los mercados mundiales y la pobreza de alianzas estratégicas para irrumpir en los mercados externos.

Como regla general, el ahorro nacional en los países centroamericanos ha tendido a ser inferior a la media latinoamericana, a su vez inferior a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD, ya desde los impulsos más fuertes de la sustitución de importaciones en los años sesentas y setentas. Por supuesto, todos ellos muy inferiores al ahorro en los países asiáticos (Cuadro 1, Anexo). El proceso inversionista también fue débil en relación a la media latinoamericana, que a su vez era sensiblemente inferior a la de los países asiáticos (Cuadro 2, Anexo).

El déficit de ahorro en Centroamérica fue cubierto por recursos externos en una forma poco común frente al resto de América Latina. Agosin señala acertadamente que los recursos externos han sido poco importantes como

compensadores de la falta de ahorro en América Latina (Agosin 1995). En cambio, la realidad centroamericana fue diferente. En el Cuadro 1 se puede apreciar que si bien para la generalidad del hemisferio la transferencia de recursos externos rara vez se ha distanciado de los alrededores del cero, para los países centroamericanos ha venido en constante aumento desde los años sesentas por lo menos, llegando a un promedio de 6.1% del Producto Interno Bruto, PIB, en el período 1990-1995.⁴ Como dato interesante, los países centroamericanos lograron evitar la transferencia negativa masiva que tuvo el hemisferio durante la "década perdida" de los años ochentas. Las causas fueron en realidad excepcionales, al ser considerada zona en beligerancia por varios países industrializados y del campo socialista y luego por las necesidades de la recuperación en el caso de Nicaragua y las remesas laborales en el caso de El Salvador. El punto es que las entradas netas de recursos del exterior no lograron mejorar el crecimiento medio bastante desalentador del PIB *per cápita* de los países centroamericanos (Cuadro 2).

Si bien el ingreso de recursos del exterior no ha significado una panacea, es difícil pensar en un desarrollo sostenido en países centroamericanos sin por lo menos mantenerlos. Las exportaciones permiten aumentar el ahorro interior y superar las limitaciones de la balanza de pagos a la hora de importar bienes de capital y acumular. A su vez, la expansión de las exportacio-

4. A efectos de evitar el impacto excesivo de los valores extremos en Centroamérica, se ha utilizado a la mediana en todos los cálculos para representar el promedio (el valor que está en el "medio" de una serie estadística cuando se ordenan sus componentes). En cambio, los promedios de América Latina y de los miembros de la OECD han sido tomados directamente de las fuentes estadísticas (Banco Mundial y FMI).

nes dependerá de que se cree capacidad productiva y que la productividad se eleve. Por tanto, un proceso sostenible de crecimiento requiere unas interacciones que se refuercen mutuamente entre inversiones y exportaciones (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD, 1997a:Vol. II:36). Dichas interacciones son las que en realidad explican la relación exportaciones-crecimiento. Precisamente este fomento de la relación exportaciones-inversiones ha estado presente en los modelos de Asia Oriental (Edwards 1993). La política comercial por sí sola no habría sido suficiente para animar un proceso de crecimiento dinámico sin el ritmo muy rápido de la inversión (UNCTAD 1997a:Vol. II:37).

Por otra parte, la creciente participación del comercio intrafirmas en el comercio mundial también nos recuerda la asociación creciente entre comercio e inversión. Para las matrices de las empresas transnacionales estadounidenses, este tipo de comercio pasó de representar el 34% del total en 1983 al 44% en 1993, en tan sólo 10 años. A su vez, para sus filiales pasó de representar un 55 a un 64% en el mismo período (UNCTAD 1996:105). En 1996 las inversiones directas (IED) de los países desarrollados en el exterior, fueron de 295 miles de millones de dólares, aunque a este monto los países en desarrollo agregaron unos 129 miles de millones de dólares (Cuadro 3). La idea central de las políticas consiste en captar proporciones crecien-

tes de este total. Durante los años ochentas, la Inversión Extranjera Directa, IED, se dirigía fundamentalmente hacia los propios países industriales (76 a 78%). Entrados los años noventa, la proporción ha disminuido, por lo que los países en desarrollo han llegado a captar en 1996 el 37% del total (desde el 24 al 21% de los años ochentas). Hay una dura competencia por los capitales a un doble nivel: entre países industrializados y en desarrollo por un lado y, por el otro, entre los mismos países en desarrollo.

Entonces, un aspecto importante de la política de mediano plazo (con fuertes impactos para el largo plazo) consiste en atraer capitales (incluyendo el conocimiento) de fuera de cada nación. En otras palabras, lo que conocemos como atracción de las inversiones extranjeras.

En otras ocasiones ya señalé que la primera negociación en la que se involucró un país claramente en desarrollo con uno desarrollado, (México y Estados Unidos), tuvo como uno de sus ejes el fomento de las inversiones. El propósito del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, TLCAN, fue la atracción de inversiones a través de la suscripción de un acuerdo que atara a México en varios ejes de su política económica (comercial, de inversiones, legal, entre otras), pero con vistas a promover las inversiones (Gitti y Ryd 1992, Gitti 1998).

Por tanto, el centro de gravedad de la discusión reside en diseñar una estrategia de atracción de inversiones.

CUADRO 1

BALANCE DE RECURSOS EXTERNOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

	60/65	65/70	70/75	75/80	80/85	85/90	90/95
Centroamérica	2.1	2.3	4.9	4.2	4.1	3.9	6.1
Costa Rica	4.9	6.4	8.8	8.1	2.4	2.9	2.3
El Salvador	1.9	2.4	2.8	2.1	5.2	7.9	13.6
Guatemala	2.0	1.1	0.8	3.8	3.0	3.5	6.5
Honduras	0.9	2.2	4.6	5.9	5.6	4.4	5.7
Nicaragua	2.1	4.3	5.2	2.6	13.2	18.1	26.3
Panamá	3.3	1.5	5.4	4.5	0.0	-7.0	-4.6
República Dominicana	0.7	7.2	6.3	6.1	5.5	4.9	5.0
Países europeos selectos*	0.7	0.5	-0.6	0.2	-0.6	-2.3	-4.0
Otros países							
Chile	1.6	-1.2	1.2	1.6	2.0	-3.9	-1.7
México	2.1	2.0	2.3	2.1	-3.8	-2.7	2.6
Estados Unidos	-0.8	-0.3	-0.2	0.6	1.6	2.5	-1.7
Países asiáticos	9.3	10.2	7.8	4.5	2.3	-3.3	-1.7
Japón	0.1	-1.2	-0.9	-0.4	-1.4	-2.5	-1.7
Corea	9.3	10.2	7.8	4.5	2.3	-4.1	0.8
Singapur	13.2	11.0	16.0	7.0	4.3	-3.3	-12.1
América Latina y el Caribe	0.0	0.3	1.5	1.8	-1.7	-2.8	0.0
Miembros de la OECD	-0.3	-0.3	-0.1	0.2	0.4	0.5	-0.5

Nota: el balance de recursos externos es el saldo de la balanza de bienes y servicios no factoriales.

Por construcción de las cuentas nacionales es igual a la diferencia entre ahorro e inversión.

Los promedios son medianas, a efectos de no resultar afectados por valores extremos.

A partir de 1990, OECD=Países Industrializados según FMI.

* Francia, Finlandia, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica.

(+) Significa entrada neta de recursos al país; (-) significa salida neta de recursos del país.

Fuente: 1960-1990 Banco Mundial, World Data 1995; 1990-1995 Fondo Monetario Internacional, FMI Estadísticas Financieras Internacionales. Anuario 1997.

CUADRO 2

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB PER CÁPITA
EN CENTROAMÉRICA Y OTROS PAÍSES DE REFERENCIA

	60/65	65/70	70/75	75/80	80/85	85/90	90/95
Centroamérica	2.9	2.2	2.3	2.5	-2.4	0.0	1.2
Costa Rica	1.4	3.7	3.3	2.1	-2.6	1.7	1.1
El Salvador	3.5	0.8	2.7	-1.0	-2.7	0.2	3.8
Guatemala	2.3	2.9	2.7	2.8	-3.9	0.0	1.3
Honduras	1.5	1.5	0.7	3.7	-1.5	0.0	0.5
Nicaragua	6.2	0.6	1.7	-6.9	-2.3	-5.6	-1.8
Panamá	5.1	4.5	1.9	3.7	0.7	-3.4	3.6
República Dominicana	-0.7	5.8	6.1	2.4	-0.7	1.4	2.2
Países europeos selectos*	4.3	4.4	2.7	2.6	1.0	2.7	0.3
Otros países							
Chile	1.3	2.5	-3.0	5.7	-0.7	4.7	5.4
México	3.9	3.7	3.3	3.9	-0.4	-0.9	1.5
Estados Unidos	3.2	1.9	1.2	2.3	1.7	1.8	1.9
Países asiáticos	3.7	10.4	7.5	6.9	4.9	6.8	7.5
Japón	8.4	10.4	3.1	3.6	3.0	4.0	1.4
Corea	3.7	9.2	7.7	6.9	6.5	9.1	7.5
Singapur	2.2	10.4	7.5	7.1	4.9	6.8	8.5

Nota: Los promedios regionales están representados por medianas.

*Francia, Finlandia, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica.

Fuente: 1960-1990 Banco Mundial, World Data 1995; 1990-1995 Fondo Monetario Internacional, FMI, Estadísticas Financieras Internacionales, Anuario 1997.

CUADRO 3

FLUJOS MUNDIALES DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)

Años	Países desarrollados		Países en desarrollo		Europa del este y central		Todos los países	
	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas
1983-1987	58.70	72.60	18.30	4.20	0.02	0.01	77.10	76.80
1988-1992	139.10	193.30	36.80	15.20	1.36	0.04	177.30	208.50
1990	169.80	222.50	33.70	17.80	0.30	0.04	203.80	204.30
1991	114.00	201.90	41.30	8.90	2.45	0.04	157.80	210.80
1992	114.00	181.40	50.40	21.00	3.77	0.10	168.10	203.10
1993	129.30	192.40	73.10	33.00	5.59	0.20	207.90	225.50
1994	132.80	190.90	87.00	38.60	5.89	0.55	225.70	230.00
1995	203.20	270.50	99.70	47.00	12.08	0.30	314.90	317.80
1996	208.00	295.00	129.00	51.00	12.00	0.20(e)	349.00	345.8(e)
			Participación en total					
1983-1987	76	95	24	5	0.02	0.01	100.00	100.00
1988-1992	78	93	21	7	0.77	0.02	100.00	100.00
1993	62	85	35	15	2.70	0.09	100.00	100.00
1994	59	83	39	17	2.60	0.24	100.00	100.00
1995	65	85	32	15	3.80	0.09	100.00	100.00
1996	60	85	37	15	3.40	0.05	100.00	100.00

La (e) significa estimación del autor.

Fuente: UNCTAD 1996, p. 4 y 1997 b.

Aquí es donde comienza a revelarse el problema. ¿Cómo atraer inversiones donde el principal factor de atracción (la protección) ya no existe? Durante una etapa de transición, cuando se agotaba el modelo de sustitución de importaciones latinoamericanas (SIM) en su grado más puro, a mediados de los años sesentas, algunos países de la región comenzaron a crear sistemas que pretendían pasar a una etapa más avanzada de la SIM a través de la promoción de exportaciones, en lo que algunos autores llamaron "sustitución de exportaciones": esto es, ampliarlas y diversificarlas basándose tanto en aquellos productos desarrollados bajo la SIM, como en nuevos productos donde la división internacional del trabajo favoreciera, por diversas razones, a los países de la región. Para ello, se crearon sistemas que favorecían a las exportaciones de productos nuevos

(no tradicionales), a través de todo tipo de exoneraciones, a las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios, subsidios explícitos como porcentaje del valor exportado y exoneraciones de parte o todo el pago de los impuestos sobre la renta, todo ello sin abandonar los esquemas de protección originales. Tales regímenes también contribuyeron a mantener algún proceso inversionista, ya fuera con capital nacional o extranjero. Podríamos decir también que fue lo más parecido a una política industrial, complementaria en la mayor parte de los casos, sustituta en otros, post-SIM.

Con el paso de los años, este modelo híbrido de protección acompañado de instrumentos de promoción de exportaciones presentó varios problemas. En primer término, el manejo del tipo de cambio, muchas veces errado y casi siempre rezagado, anulaba los incentivos otorgados por la vía de subsidios. En segundo lugar, los países industriales reforzaron la aplicación de sus medidas en contra de los subsidios otorgados por sus competidores por diversos medios: la presión bilateral y multilateral; la presión por intermedio de las instituciones financieras internacionales; y finalmente, pero no menos importante, a través de la aplicación de derechos compensatorios. En tercer lugar, en muchos países en desarrollo el peso de los subsidios sobre el erario público se hizo insostenible.⁵ En varios casos, el propio diseño de los incentivos tenía un sesgo generalizante que tarde o temprano tenía que operar como un freno.⁶

5. En el caso de Costa Rica, durante los primeros años de la década de los noventas, los Certificados de Abono Tributario, CAT, un subsidio explícito, llegaron a representar entre el 1.2% y el 1.3% del PIB, carga bastante pesada, aún sin tomar en cuenta las exoneraciones del Impuesto sobre la Renta (véase Agosin, Gitti y Vargas 1996).
6. Aunque en la mayoría de los países en desarrollo los subsidios y las exoneraciones se han venido otorgando a las exportaciones no tradicionales, en la mayoría de los casos se han dado a productos donde por razones de ventajas comparativas naturales (el caso de la piña en Costa Rica), o que no cumplieran con requisitos mínimos de valor agregado (casos detectados en la producción de diskettes y toner en Nicaragua), representaban un costo innecesario, irrecuperable y anormalmente elevado para cada país. Esta profusión de incentivos refleja más bien la incapacidad de los estados para administrar medidas de fomento orientadas a resolver problemas específicos.

En realidad, hubo países que durante ciertas etapas tuvieron crecimientos acelerados de sus exportaciones (Brasil y Colombia), aunque ninguno de ellos se aproximó al éxito de los "tigres asiáticos", ni en sus dimensiones ni en su continuidad, ni tuvieron impactos evidentes sobre el desarrollo económico. El ejemplo de Chile es más reciente, aunque las medidas de apoyo estatal a la promoción de exportaciones fueron mayores de lo que se suele afirmar públicamente.⁷

Pero si están agotadas las primeras etapas de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones, las cuales fueron utilizadas como ejes de una política industrial, la pregunta es: ¿dónde estamos? Estas reflexiones se basan en la situación actual de los países centroamericanos y sus dilemas negociadores, de los cuales el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, es el más importante, pero no el único. Está en juego el propio proceso de apertura y de estrategia negociadora en las mesas multilaterales, así como en los ámbitos extra-hemisféricos. No es la intención de este breve ensayo articular una es-

7. Podemos mencionar de pasada la existencia de la Fundación Chile, la cual fomenta nuevos productos y tecnologías, financiada por el Estado y la ITT; Prochile, como instancia del Estado apoyada por el sector privado; la existencia de un "drawback simplificado" para una buena cantidad de productos que implicaba un subsidio de aproximadamente 5% en efectivo para los productos nuevos o relativamente nuevos. Además de estos apoyos, recordemos los aportes del Estado a las cámaras en efectivo por montos superiores a los 5 millones de dólares anuales.

trategia negociadora. Más bien, se da un paso atrás y se pregunta cuál es el objetivo de negociar y su articulación con una política para lograr el desarrollo económico y social. Por lo tanto, comenzaremos con las reformas económicas de los últimos años, las que constituyen el marco de las políticas para el desarrollo económico, y en última instancia, un punto importante de contexto para las negociaciones comerciales.

Las reformas de la última década

Los casos específicos en Centroamérica son muy variados en cuanto a la verdadera profundidad de las medidas tomadas. Empero, podemos de alguna manera establecer el siguiente marco para las reformas:

1. La disciplina fiscal y monetaria. Esta necesidad proviene de los ajustes iniciados para resolver la crisis de pagos generada a principios de los años ochentas. Se presentó con urgencias diversas en Centroamérica, oscurecida por la afluencia de recursos estadounidenses motivados por la situación política inestable de las naciones y la ofensiva contra Nicaragua.
2. La privatización progresiva del sistema financiero y la retirada del Estado como proveedor de fondos baratos para el proceso producti-

vo. Esto hizo aflorar la falta de capacidad histórica del sistema financiero privado y del mercado de capitales para resolver la cuestión del apoyo a la producción de bienes y servicios.

3. Las reformas tributarias en proceso tratan de ampliar la recaudación sobre la base de impuestos indirectos al consumo, reduciendo otros tributos que tenían un origen redistributivo, como los impuestos sobre la renta, o el patrimonio. También persiguen eliminar las exenciones fiscales como instrumento promocional, dejando en pie solamente las exoneraciones de derechos de importación para los exportadores.
4. La reducción de las barreras a las importaciones ha constituido un elemento central de la nueva política comercial. Hay dos fuerzas impulsoras de esta apertura: a) las negociaciones internacionales, que para las naciones centroamericanas comenzaron a mediados de los años ochentas con los procesos de acceso al GATT, inducidos por Estados Unidos; y b) los procesos de ajuste estructural, recomendados por las instituciones financieras internacionales, sobre

8. De ahí la discusión acerca del significado de las bajas tasas de inversión. En teoría, un país donde la inversión no crece significativamente, pudiera estar sentando las bases para un crecimiento económico a largo plazo, si la estructura de la inversión ha cambiado en favor de aquella cuya productividad es más elevada.

todo el Banco Mundial, que partían de la conocida base de que “un impuesto a las importaciones constituye simultáneamente un impuesto a las exportaciones”, y de que los países en desarrollo suelen tener excesos de inversión orientados hacia productos donde las condiciones para desarrollar ventajas a largo plazo son prácticamente nulas.⁸

5. La desregulación, como fenómeno que indica por un lado la voluntad de facilitar la vida del ciudadano y de las empresas, pero además como expresión de un Estado que considera que el costo administrativo y social de estas medidas supera sus beneficios.

En la mayor parte de los casos existe una confianza ilimitada en la eficacia de los mercados para captar las señales de los precios. Por tanto, para muchos partidarios del ajuste (aunque no para todos, ni con la misma intensidad), estas políticas macroeconómicas, podrían, por sí solas, rendir los resultados esperados en plazos prudenciales. Aquí es donde encajan las negociaciones internacionales, las que en el nuevo modelo cumplirían las siguientes funciones:

1. Mostrar “modernidad”. Este impacto es psicológico: se piensa que los conceptos de “globalización” y “modernidad” están asociados a la cartera exitosa de negociaciones comerciales, a la vez que están dando el mensaje de que los gobiernos tienen políticas dirigidas

hacia el desarrollo, aún cuando no se haya establecido claramente la relación, o ésta no sea percibida por la sociedad civil, ni sean muy claros los efectos prácticos sobre el bienestar de la población.

2. El aprendizaje en la práctica (*learning by doing*) de los parámetros que requiere dicha “modernidad”. En muchos países, la legislación sobre temas importantes, aunque sólo relacionados en forma indirecta con el comercio,

-
9. Para comprender mejor esta idea sugerimos prestar atención al siguiente ejemplo: supongamos que El Salvador importa tubos de gas desde Pakistán a \$10 la unidad. Estos tubos tienen un arancel del 10%, lo que lleva el costo al consumidor a \$11. Supongamos que en Venezuela son producidos estos mismos tubos y ofrecidos a un precio de \$10.50. Obviamente, de ser iguales las calidades, el consumidor continuará adquiriendo el producto de Pakistán. Empero, de llegarse a un acuerdo de libre comercio entre El Salvador y Venezuela, el arancel al importar desde ese país sería de cero, y el costo del producto al consumidor ascendería a \$10.50. Por tanto, el consumidor se beneficia al comprar más barato. Pero el país eroga \$10.50 donde antes pagaba \$10. Por tanto abona \$0.50 adicionales, en tanto que el fisco pierde el dólar que recaudaba por cada producto importado. Si El Salvador no produce tubos de gas, lo lógico hubiera sido reducir el arancel para todo el mundo del 10% al 5% por lo menos. El consumidor pagaría \$10.50, el fisco recaudaría aún \$0.50 y saldrían del país los mismos \$10 (suponiendo que se sigan importando desde Pakistán). Claro está, la expectativa de ganancia para El Salvador, como país, consiste en que tenga productos cuyas exportaciones se puedan incrementar de manera suficiente. El punto que se desea destacar es que en algunos casos, este autor ha visto que solamente se maneja la primera parte del argumento (importaciones supuestamente más baratas) como propaganda de la integración con países de tamaño relativamente mayor.

ha cambiado al calor de estas negociaciones: por ejemplo la legislación sobre derechos de propiedad intelectual, la de compras del sector público, las facilidades aduaneras y la desregulación, entre otros, ha sido reorientada bajo el signo de las negociaciones, tanto para las presentes como para las futuras.

3. Promover las inversiones a través de: a) marcos más abiertos para los cuales las negociaciones no son esenciales, pero que vinculan a los gobiernos con el futuro por medio de tratados internacionales, proporcionando así mayor seguridad a los inversionistas extranjeros, b) mostrar el acceso a mercados como un activo adicional de cada país para establecer filiales o directamente empresas matrices en los países en desarrollo.
4. En muchos casos se ha utilizado a las negociaciones como instrumento adicional para promover reducciones arancelarias como parte del proceso de ajuste. El argumento en sí es sofista y conduce a error. La reducción arancelaria para importaciones desde un solo mercado conduce a proteger a los productores de los países socios y no a los propios. Tampoco conduce hacia una mayor eficiencia en las compras externas. En muchos casos, los costos totales del importador podrían disminuir un poco, pero el costo en divisas de las importaciones podría ser superior y los ingresos del fisco disminuyen.⁹

Es una discusión bizantina el determinar hasta qué punto son correctas o no estas concepciones. Encajan en una visión de que constituyen una parte del proceso de ajuste que permite su aceleración. Hay quienes consideran que los motivos son irrelevantes y que lo importante es tomar todas estas medidas por las razones "correctas", esto es, para alinear los precios internos con los precios internacionales.

Causa inquietud que unos cuantos países puedan entrar a las negociaciones con alguna de estas visiones descritas y sintetizadas en: a) las negociaciones son parte del proceso de ajuste y por consiguiente lo aceleran, lo cual está bien, y b) las negociaciones son parte de un proceso de modernización, o más bien de adecuación a las nuevas realidades de la división internacional del trabajo donde los países en desarrollo deben adaptarse, para "encajar" mejor en el modelo. Ambas visiones no son necesariamente antagónicas ni incorrectas, pero probablemente sean insuficientes. Es la contraparte en materia de relaciones económicas internacionales de lo que Rosenthal sostiene cuando afirma, refiriéndose a las condiciones macroeconómicas para el desarrollo, que una lección importante de los procesos de reforma es que los precios se deben aproximar a los "correctos" (la vieja ortodoxia), y que estos precios "correctos" son necesarios, pero no suficientes para la formulación de políticas para el desarrollo (Rosenthal 1996).

Nuevas reflexiones sobre la política para el desarrollo económico

La primer pregunta que deberíamos hacernos en América Latina en general y en Centroamérica en particular, se refiere a los principales objetivos de las políticas públicas desde la posguerra. Es importante determinar si se desea llegar al mismo lugar desde puntos de partida distintos, o si se desea llegar a algún nuevo lugar.

Krugman (1992) decía que "érase una vez un área llamada economía del desarrollo, una rama de la economía ocupada en la explicación de por qué algunos países son más pobres que otros, y prescribiendo métodos para que las naciones pobres se transformen en ricas... Este campo ya no existe". El argumenta que la "contrarrevolución" frente a las políticas de desarrollo ha ido demasiado lejos. Y si lo dice Krugman, habrá que poner atención al tema.

Aún ahora a fines de los años noventas esta reflexión no se ha profundizado. Todavía no está claro si la política de sustitución de importaciones fue correcta o no; ya nos olvidamos de las discusiones acerca de la existencia de la burguesía o del empresariado nacionales, es como se dice ahora, y uno de los impulsores de esta discusión, con base en la casi abandonada teoría de la dependencia, ocupa la presidencia del país latinoamericano más grande.

Lo que parece claro es que se desea una transformación estructural de la economía "basada en la incorporación deliberada y sistémica de progreso técnico" (Assael y Kuwayama 1997).¹⁰ Esta incorporación permitiría acrecentar la competitividad internacional, facilitando "la inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial", fundamentada en el aumento de la productividad. Sigue sin quedar claro de qué tipo de inserción se está hablando, aunque es justo decir que la cuestión del aumento de la productividad podría darnos algunas pistas correctas.

En todo caso, Assael y Kuwayama nos informan que las fuerzas impulsoras de este proceso, competitividad y dinamismo, se basan en la "apertura, competencia, desreglamentación, privatización, estabilidad macroeconómica y reformas estructurales no basadas exclusivamente en la expansión de las exportaciones".

Los autores parten de que "la transformación estructural... no debe considerarse un resultado automático de una estrategia orientada hacia el exterior ni de una política macroeconómica sólida, como prescribe la teoría ortodoxa del libre comercio".

Assael y Kuwayama citan a Dani Rodrik en que el impacto de la política

comercial es asimétrico en el desarrollo esto significa que una política comercial desastrosa puede llevar al país a la ruina económica, pero una política comercial "correcta" (barreras arancelarias bajas con poca dispersión, política cambiaria acertada) no es suficiente para garantizar la prosperidad de un país pobre. En el mejor de los casos, la política comercial crea un entorno propicio para el desarrollo.

La mayor importancia atribuida a las señales de mercado para la asignación de los recursos ha hecho desaparecer casi por completo las políticas sectoriales, los planes para fomentar la inversión y, sobre todo, las medidas de política industrial, con lo cual la coordinación de la política macro y microeconómica ha dejado de existir (Assael y Kuwayama 1997). Resulta paradójico que un continente que ha visto con admiración los logros de las economías asiáticas, no haya puesto su atención en que las políticas que impulsaron estos desarrollos, estuvieron orientadas por una intervención estatal "pragmática y selectiva" (A y K), que se tradujo en un acelerado ritmo de acumulación de capital, de avance tecnológico, de cambio estructural y, por ende, en un crecimiento económico más acelerado que el permitido por un sistema de *laissez-faire*. Algunos comentaristas consideran que el crecimiento en los países hubiera sido más rápido sin la intervención estatal, conclusión difícil de comprobar (véase en algunos párrafos, más adelante, una crítica de esta idea).

10. Rosenthal (1992) agrega la "sustentabilidad ambiental y la mejor distribución del ingreso". Estos dos aspectos, más el mencionado arriba, constituirán la base de un enfoque descrito por algunos autores como "neoestructuralismo" (Fishlow y Sunkel, citados por Rosenthal).

Assael y Kuwayama plantean acertadamente que los diversos acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales y sus corolarios regionales no permitirán que América Latina recurra a una política industrial y comercial selectiva del mismo alcance e intensidad que la aplicada en Asia Oriental. Esto también es válido para los países asiáticos, pero ellos, a su vez, están en condiciones de entrar a una nueva etapa.

La visión de que "no se puede hacer nada en esta materia" es enteramente errónea. El verdadero problema consiste en que representa nuevos desafíos a la capacidad institucional de las naciones. No es fácil, y hasta es posible comprender a quien dice que "es imposible". La fase anterior de crecimiento basada en el mercado interno se asentó en rentas monopólicas, en empresas transnacionales, y no cedió lugar a una segunda fase exportadora. La etapa siguiente, basada en subsidios a las exportaciones (sin abando-

nar completamente la SIM), dio lugar a reiteradas acusaciones de fraude en medio de altos costos fiscales y un crecimiento de las exportaciones que si bien fue bastante bueno en algunos casos, distó de ser espectacular. Se generó una "fatiga" de medidas promocionales con las que también hay que contender.¹¹

En momentos en que el Estado se está contrayendo, cualquier política que requiera de "sintonía fina" y de complejidad administrativa es vista como un mal no deseado o antesala de la corrupción. A lo sumo, los responsables de la política económica estarían dispuestos a aceptar medidas cuyo carácter general quede demostrado de manera fehaciente.¹²

El debate sobre la política industrial

La política industrial abarca más allá de la "industria" y se refiere a aquellas medidas de los gobiernos para promover la actividad económica, independientemente de lo que el mercado podría lograr. Estas actividades se ubican en los sectores agrícola, industrial o de servicios.

Según Sanjaya Lall, la política industrial es necesaria cuando los mercados funcionan de manera imperfecta; en cuyo caso, las intervenciones se destinan a resolver las fallas de

11. En el caso centroamericano, la "maquiladización" de la industria constituye un fenómeno interesante, basado enteramente en exoneraciones, de las cuales la del impuesto sobre la renta constituye claramente un subsidio. No obstante su indudable impacto directo, el desarrollo industrial basado en las maquiladoras ha sido bastante esquivo en la medida en que los crecimientos del PIB distan de ser dramáticos y se han creado muy pocos eslabonamientos con industrias locales o entre sí (Gitli 1997).

12. La inversión en educación es el caso más extremo de esta política de desarrollo. Aún así, hay desacuerdo entre quienes insisten en un fuerte respaldo a la educación privada como parte de esta política y quienes insisten en el fortalecimiento de la educación pública.

mercado, no a reemplazarlo (Lall 1994).¹³

A su vez, la política industrial puede funcionar de dos maneras:

- a través de intervenciones funcionales, que pretenden remediar las fallas de mercado sin favorecer unas actividades en relación a otras;
- a través de intervenciones selectivas diseñadas para favorecer actividades individuales o grupos de actividades para remediar fallas específicas o externalidades, que pudieran conducir a una asignación de recursos inferior a la óptima, tanto en el corto como en el largo plazo (Lall 1994).

13. Cabría preguntarse si las fallas de mercado constituyen la única causa bajo la cual se admite la posibilidad de política industrial. Todos los países exitosos han tenido o mantienen algún tipo de política industrial fuerte y continua.

Durante muchos años, varios segmentos de alta tecnología de la industria de Estados Unidos se mantuvieron (y en muchos casos aún se mantienen) gracias al "imperativo de continuidad", que sostiene que una empresa que puede producir armamento de alta tecnología no debe desaparecer, por lo que se continuaba la entrega de fondos y contratos.

Además, es de sobra conocida la existencia de diversas medidas de apoyo a la producción en Japón y el resto de los países asiáticos. Siguiendo esta línea de pensamiento, se podría argumentar que la política industrial no necesita de justificaciones teóricas, más allá de que es una política necesaria para lograr el desarrollo económico. No obstante, el concepto de "fallas de mercado" es de suma utilidad porque nos obliga, ante cada medida de política, a poner en evidencia cuál es el supuesto de mercado que no se cumple y cómo dicha medida aportará ventajas sociales que superarán los inconvenientes que causa.

En general, el segundo tipo de políticas ha sido el más cuestionado. Hay una apabullante literatura en apoyo de la tesis de que el Estado no puede involucrarse en intervenciones selectivas, sobre todo cuando los recursos son especialmente escasos. La historia de los países asiáticos y otros más cercanos como Brasil es prolífica en errores cometidos a la hora de "escoger ganadores".

Sin embargo, nunca se ha tratado de manera integral en la literatura la cuestión del costo neto simultáneo de escoger algunos "ganadores" correctamente y equivocarse en otros. Quienes atacan la política selectiva solamente cuentan las historias de "horror" de los sectores que nunca pudieron despegar, afirmando que los verdaderos "ganadores" hubieran triunfado de cualquier manera. Desde otro ángulo, el Banco Mundial comenzó a cuidarse en sus ataques a la política industrial. En su ampliamente conocido estudio sobre el "milagro asiático" afirma que "estas políticas fundamentales (precios correctos, equilibrio fiscal, etc.), no cuentan la historia completa. En cada una de estas economías el gobierno intervino activamente para fomentar el desarrollo, a menudo en forma sistemática y a través de múltiples canales... créditos selectivos y baratos... protección, subsidios, inversión pública en investigación aplicada..." (World Bank 1993).

Una reciente publicación divulgada por el Fondo Monetario Internacional también reconoce ingenuamente estos hechos, tomando implícitamente

la posición "agnóstica": el éxito tiene miles de padres, el fracaso es huérfano (Sarel 1996). Pero todo lo que podemos decir es que las economías asiáticas han sido exitosas, y que "por lo tanto, la intervención gubernamental no inhibió el crecimiento", afirmación importante si proviene de un estudio como el de Sarel, publicado por el FMI.

Por su parte, la CEPAL ha intentado sistematizar algunas de sus ideas de competitividad, aunque las maneja con mucho cuidado, en la medida en que ya no tiene la libertad de presentar iniciativas de que disponía cincuenta años atrás. En este sentido, muchas veces se mezclan indistintamente programas de "política industrial" como los de México, Brasil, Jamaica, Colombia y Chile. Las ideas manejadas, en términos generales, insisten en que se podrían corregir fallas de mercado, siempre y cuando pudieran ser claramente identificadas y cuya resolución, de una forma u otra, se diera a través de un apoyo referido a la industria en general (Peres 1996:13).

Esto no ocurre de manera uniforme entre los diversos países. En muchos casos, los planes nacionales de desarrollo tienen excelentes textos en lo que se refiere a diagnóstico, pero carecen de suficientes elementos a la

hora de resolver los problemas determinados en dichos análisis. Por ejemplo, ya es un lugar común el reconocer la importancia de articular cadenas productivas, algunas de las cuales han sido desintegradas por las políticas de apertura. El desarrollo de cadenas facilita los procesos multiplicativos del crecimiento de las ventas, ya sean locales o externas. En México es donde más se ha escrito y analizado sobre esta materia. Empero, a la hora de obtener resultados prácticos, lo importante es saber si se cuenta con instrumentos para promover los eslabonamientos productivos, especialmente de empresas nacionales con transnacionales (en los países centroamericanos).¹⁴ De un vistazo rápido a la realidad centroamericana, se confirma la visión de Peres, de que las políticas buscan acelerar el funcionamiento de los mercados, aunque la insistencia en políticas ascéticas de fomento ya no es tan fuerte, y probablemente lo sea menos en el futuro.

Lo interesante de las negociaciones comerciales es que necesariamente tienen que concretarse por sector y por producto (Peres), lo que obliga a introducir la dimensión sectorial, aún por gobiernos que no las tienen contempladas en sus estrategias. Los ejemplos más importantes en todos los casos son: el sector azucarero, el de la carne, los frijoles y el maíz, los productos lácteos, los productos automotrices (fuera de Centroamérica), los productos de la confección (a través de las reglas de origen, Gitti 1995), entre otros. Por tanto, los países que par-

14. En Costa Rica, se anunció en mayo de 1998 que el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, proveería fondos para fomentar la oferta local hacia las zonas francas, lo cual, de ser un programa efectivo, implicaría un importante paso adelante en reconocer la necesidad de apoyar estrategias específicas, la que está preconfigurada en Gitti (1997 y 1998b).

ticipan en las negociaciones están inmersos en políticas sectoriales, aún sin saberlo, ni en algunos casos deseárselo.

Las negociaciones y la política para el desarrollo en un contexto de globalización

Con el ánimo de iniciar una discusión acerca de los aspectos a tomar en cuenta dentro de una estrategia de desarrollo, se esbozan a continuación algunos elementos. No todos tienen una correlación directa en el proceso de negociación, pero deberán estar presentes.

1. En primer lugar, muchos de los elementos de la sabiduría convencional aportada por los esquemas neoliberales, tienen de por sí poderosas razones para ser considerados en políticas futuras hacia el desarrollo. Está claro que la inflación no puede hacerse cargo de resolver por sí sola las contradicciones sociales, como se hizo, o se pensó en muchos países en el pasado. La estabilidad de los precios constituye un elemento de vital importancia para la utilización de monedas nacionales en la generación del ahorro y la expansión del crédito. Uno de los problemas graves del desarrollo regional concierne a la falta de financiamiento adecuado para empresas cuya producción principal se destina al

mercado interno, las que no solamente deben pagar el diferencial devaluatorio, sino también el de las expectativas. Esto lleva a la necesidad de definir una política fiscal. Curiosamente, la mayor parte de la literatura sobre temas fiscales en la región se orienta hacia el uso de los recursos fiscales y no hacia su origen, postergándose así un imprescindible debate sobre la estructura impositiva necesaria para el logro del desarrollo sostenible. De manera que será inevitable resolver la cuestión de cómo se verá la estructura fiscal a futuro, sobre todo en países como los centroamericanos, donde las arcas estatales dependen de manera tan drástica de los ingresos aduaneros. En síntesis, es necesaria una política fiscal que promueva el desarrollo empresarial, y por tanto obtenga mayores ingresos fiscales a través de impuestos de signo redistributivo (renta, ambientales, locales de acuerdo al valor de la zona, etc.).

2. En segundo lugar, se requiere una política educativa que integre al cuatrinomio educación-universidad-gobierno-empresa privada. Queda bastante claro que los desafíos del futuro estarán centrados en la productividad laboral que se origina en la capacidad basada en el conocimiento. En la literatura sobre el tema se hace referencia a un "trinomio" donde la educación está representada solamente por la universidad, lo que constituye un

error. El deterioro de la enseñanza preuniversitaria pública en América Latina es de por sí preocupante y no se puede compensar con la capacitación. Esta última será exitosa solamente donde hay una buena base cultural.

Un punto al que los organismos internacionales no prestan la atención debida, es que las políticas de fomento de la educación bien diseñadas constituyen una de las mejores políticas redistributivas que se pueden adoptar porque no solamente facilitan el crecimiento económico, sino que además tienen el efecto de disminuir la inequidad. Aún así, el nivel educativo es una condición necesaria para la producción con gran densidad de mano de obra calificada, que mejora los ingresos, pero no constituye una panacea automática como se suele pensar, sino que se requiere un conjunto de condiciones socio-estructurales que forman la base del modelo de crecimiento (UNCTAD 1997a:Vol. III:38).

3. Los estados deben entrar a los procesos de integración regional fortalecidos y no debilitados.¹⁵ Nos referimos a las diversas políticas de fomento industrial, agrícola, tecnológico, etc. En este sentido se cruzan, con resultados fatales, dos líneas que no debieran ser tan con-

15. Suárez Dávila (1996) hace una observación negativa con respecto a la fortaleza del estado mexicano al entrar al TLC con los países norteamericanos que conviene tomar en cuenta.

tradictorias como parecen a primera vista: a) el retiro de la tutoría del Estado (más que rectoría), que combina privatizaciones con desregulación, b) con la necesidad de fortalecer la intervención del Estado en materia de fijación de políticas. El Estado actual de la discusión lamentablemente las coloca como alternativas excluyentes: "Hay que privatizar toda propiedad del Estado, desregular toda norma y no intervenir ni promover nada... lo que sea se promoverá sólo". Este razonamiento es, como hemos visto, insuficiente. La fortaleza del Estado comienza por la parte de los mecanismos de conducción política, legitimidad y de consenso nacional. Continúa por el fortalecimiento de sus recursos humanos, su capacidad y dedicación, y no menos, por sus recursos materiales, determinados por las políticas fiscales y del gasto. Todos estos elementos permiten determinar una agenda nacional independiente.

4. Los países latinoamericanos han centrado su esfuerzo, con raras excepciones, en promover la empresa exportadora, sin preocuparse por las interrelaciones con el resto de la actividad económica nacional (Gitli 1997). En primer lugar, la gran mayoría de los incentivos se han otorgado a las empresas directamente exportadoras, induciéndolas incluso a comprar todos los insumos provenientes del exterior, bajo los pro-

gramas diversos de admisión temporal aduanera, o de otros regímenes de promoción de exportaciones, desalentando la industria nacional abastecedora de insumos intermedios. Esta situación es bastante grave en Centroamérica, coexistiendo con un aparente éxito exportador, y deberá ser resuelta a través del fomento de las empresas abastecedoras de exportadores, dándoles condiciones iguales a las de exportadores, además de un acceso razonable a insumos y servicios a precios internacionales. Pero tampoco se ha hecho lo suficiente (a pesar de esfuerzos que no han sido enteramente exitosos) por generar una estrategia para el desarrollo de la pequeña y la microempresa, las cuales más bien han sufrido el embate de los procesos de liberalización.¹⁶ Es necesario profundizar las políticas nacionales con intensidad en estos casos. No se trata solamente de asistencia técnica, sino de la revalorización del mercado interno mediante una mejora en la distri-

bución del ingreso, los avances educativos, el perfeccionamiento del sistema financiero, y de los servicios asociados al proceso de producción-distribución.

5. No se puede entrar al Siglo XXI con temores de negociación en materia ambiental y laboral. Una buena porción de la literatura aún no suficientemente digerida, nos dice que el deterioro ambiental empeora la distribución del consumo. Esto se debe a que las clases privilegiadas tienen acceso a formas de evadirlo (residencias, control de aguas, etc.), en tanto que los círculos que navegan en la pobreza, no pueden evitarlo. Lo mismo ocurre con los derechos sindicales al entrar el nuevo siglo. No pueden estar en discusión los que han sido acordados como esenciales por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, ni su aplicación, que es otro de los aspectos en discusión.
6. La red de respaldo social deberá ser revaluada a través del *benchmarking* mundial. Las postimerías de este siglo parecen dar la razón a un presidente como Clinton en Estados Unidos, cuyo lema principal de combate electoral ha sido la mejora de los sistemas médicos sociales. Y lo que es bueno para uno en materia de preocupación, debe ser también bueno para el resto del mundo, aunque los sistemas específicos puedan diferir. El tema se asocia al de la solidaridad social. Resulta de interés profundizar en la discusión en sus

16. Subrayo el uso de la palabra "liberalización" en vez de "apertura", dado que a pesar de que obviamente deberían haber ganadores y perdedores en este proceso, no hay ninguna razón *a priori* para pensar que debe tener resultados netos negativos para la pequeña y sobre todo la microempresa. Una política liberal de importaciones para los insumos intermedios, bienes de capital y de mejora en el ámbito de los negocios, a través de la desregulación, puede tener efectos sumamente positivos. El problema es cuando estas medidas se asocian con una carencia de información tecnológica y restricciones crediticias (que representan fallas de mercado).

aspectos ideológicos y filosóficos, debido a que ha sido poco comentado que los presidentes del hemisferio firmaron una serie de acuerdos donde se destaca en lo social la recurrencia a la "filantropía" como uno de sus ejes principales.

7. Si bien la profundización de la integración regional parece constituir una de las exigencias de la globalización que "penaliza el rezago" (Suárez Dávila 1996), tal integración deberá formar parte de las estrategias nacionales, con más que un "¿por qué no?" Por tanto, la cuestión no está en negar la integración, sino más bien en cuáles son los prerequisites para que un país pueda aprovechar todas sus ventajas y minimizar sus aspectos negativos. En este contexto, uno no puede menos que dar la razón a quienes critican el proceso de negociaciones conducentes al ALCA, cuando es apreciado como una simple desgravación arancelaria asociada al cumplimiento de ciertas condiciones adicionales en materia de propiedad intelectual, trato nacional a inversiones y compras estatales. En estos momentos, la capacidad para negociar parece constituir para algunos un indicador aparente del grado en que un país se está "modernizando". A *contrario sensu*, se piensa que una nación pequeña que no está participando activamente en el proceso de negociaciones es un país que queda

atrasado en cuanto a factores de atracción para los grandes inversionistas. Esta visión tiene un carácter sumamente parcial. Hay dos prerequisites esenciales para el éxito: un sector empresarial local que busque afanosamente enlazarse con el resto del mundo, y un programa de desarrollo integral complementario de los efectos dinamizadores que presuntamente tendrían las inversiones.

Conclusiones

Las negociaciones comerciales no constituyen un boleto de entrada al proceso de globalización. Todo lo contrario: porque existe un proceso de globalización, los países pequeños deben negociar. De lo contrario enfrentarán un mundo inseguro donde siempre estarán en desventaja. La participación de calidad en el proceso requiere que la estrategia de desarrollo y sus correspondientes políticas vengan primero, y que la negociación constituya su corolario. Obviamente, las políticas para el desarrollo deberán tener presente el marco que la propia globalización les está determinando. La verdadera soberanía no consiste en ignorar al mundo, sino en no dejarse amilanar por él.

Un eje importante de la política de mediano plazo (con fuertes impactos para el largo plazo) es atraer capitales (incluyendo el conocimiento) de fuera de cada nación. En otras palabras, lo

que conocemos como atracción de las inversiones extranjeras. Empero, hay un consenso de varios sectores, por lo menos en el plano teórico, en cuanto a que la transformación estructural no resultará automáticamente de una estrategia orientada hacia el exterior ni de una política macroeconómica sólida, como se prescribe en la teoría ortodoxa. El proceso de crecimiento económico deja demasiados "espacios abiertos" y "tierras de nadie" donde plantearse una simple expansión de las exportaciones no parece suficiente. Es necesario promover las inversiones a todo nivel, desde atraer a la empresa transnacional, hasta fomentar las inversiones en la microempresa y en la mediana o gran empresa que pueden abastecer de insumos intermedios a las empresas exportadoras.

Un grave problema que enfrenta el negociador en los países pequeños es que podría estar sustituyendo a quienes deberían estar ocupados de definir las políticas para el desarrollo. De esta forma, los procesos de modernización y desarrollo corren el riesgo de verse "jalados" desde el ámbito de las negociaciones exclusivamente.

Dentro de este marco, ¿qué puede hacer el negociador? Recordemos que está en contacto directo con algunas exigencias de los reales y potenciales socios comerciales. Pero su papel debe ser más de advertencia y llamado de atención, así como tener cuidado ante procesos y temáticas que muchas veces no maneja en su plenitud. Es importante reconstruir, adaptado a las realidades del mundo moderno, una

institucionalidad que ha sido perdida a lo largo de varios años de reducciones presupuestales. Esto implica que deben fortalecerse las instancias que señalarán para qué negociar, con qué objetivos. Las ventajas competitivas de cada país deberán ser más consistentes que las derivadas de la abundancia de recursos naturales y mano de obra barata, a la que se agregaría un acceso mejorado a los mercados como pieza central estratégica. El proceso de negociación debe transformarse en complementario de una estrategia nacional, de fuerte base empresarial y consenso político con la sociedad civil.

La historia confirma que los grandes procesos de cambios van acumulando sus propias tensiones y pueden exacerbar aquellas que ya estaban presentes (Greider 1998). El punto central de la política del desarrollo es fomentar la cohesión social, no inhibirla. Una negociación comercial desprovista de un objetivo político-social de largo plazo, asentado sobre una estrategia de desarrollo que no busque armar las piezas del rompecabezas, puede ser riesgosa desde el punto de vista de la estabilidad necesaria para negociar con credibilidad.

Referencias

- Agosin, Manuel (1995), "Savings and Investment in Latin America", en *UNCTAD Review*, Ginebra.

- Agosin, M., Gitli, E. y Vargas, L. (1996), *La promoción de exportaciones en Costa Rica: Diagnóstico y recomendaciones para la próxima etapa*. Ministerio de Comercio Exterior, San José.
- Assael, Héctor y Kuwayama, Mikio (1997), *Políticas industriales y comerciales en el marco del nuevo sistema de comercio: hacia un estudio comparativo entre Asia Oriental y América Latina*, CEPAL, Santiago LC/L. 1080, 30 de noviembre.
- Besley, Timothy (1994), "How do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets?", *The World Bank Research Observer*, Vol. 9, No. 1, January.
- CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago.
- Edwards, Sebastian (1993), "Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Countries", *The Journal of Economic Literature*, Vol. XXXI, No. 3.
- Gitli, Eduardo (1998a), "Globalización y desarrollo en América Latina", en publicación, con el conjunto de presentaciones en el Simposio: *Costa Rica en el mundo: los próximos 50 años* por la Universidad Nacional.
- (1998b), *Estrategia Nacional de Atracción de Inversiones*, COMEX, San José.
- (1997), *La industria maquiladora en Centroamérica*, OIT, San José.
- (1995), "Nuevas implicaciones de las reglas de origen", *Revista de la CEPAL*, No. 56, agosto.
- Gitli, Eduardo and Ryd Gunnila (1992), "Latin American Integration and the Enterprises for the Americas Initiative", *Journal of World Trade*, August, Vol. 26, No. 4.
- Greider William (1998), *One World, Ready or Not. The Maniac Logic of Global Capitalism*, Simon and Schuster, New York.
- Krugman, Paul (1992), "Toward a Counter-Revolution in Development Theory", *Proceedings of the World Bank, Annual Conference on Development Economics*, Washington.
- Lall, Sanjaya (1994), "Industrial Policy: The Role of Government in Promoting Industrial and Technological Development", *UNCTAD Review*.
- Peres, Wilson, coord. (1997), *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventas*, Siglo XXI Editores, México.
- Rosenthal, Gert (1996), "La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo", *Revista de la CEPAL*, No. 60, diciembre.
- Sarel, Michael (1996), *Growth in East Asia. What We Can and What We*

- Cannot Infer. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Suárez Dávila, Francisco (1996), "Comentario bibliográfico al libro de Aldo Ferrer", *El Trimestre Económico*, Vol. LXIII (4), octubre-diciembre, No. 252.
- UNCTAD (1996), *World Investment Report. Investment, Trade and International Trade and International Policy Arrangements*, Ginebra.
- (1997a), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1997*, Ginebra.
- (1997b), *Informe de 1997 sobre las inversiones en el mundo. Panorama General*, Nueva York y Ginebra.
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Summary*, Oxford University Press, New York Δ

ANEXO

CUADRO 1 AHORRO INTERNO COMO PORCENTAJE DEL PIB

	60/65	65/70	70/75	75/80	80/85	85/90	90/95
Centroamérica	13.5	14.4	14.9	16.7	11.5	11.8	16.1
Costa Rica	13.5	13.0	14.4	16.1	23.1	23.1	23.0
El Salvador	12.3	11.3	14.8	18.0	7.4	4.9	4.1
Guatemala	8.7	11.6	13.8	15.2	10.5	9.3	9.2
Honduras	13.5	16.0	15.1	17.3	12.5	14.2	23.9
Nicaragua	15.4	15.7	15.9	12.6	8.0	3.5	-4.5
Panamá	14.8	20.9	26.1	23.4	22.9	19.8	28.2
República Dominicana	12.2	8.5	14.8	17.7	16.5	19.4	18.1
Países europeos selectos	25.6	26.1	26.7	22.8	20.5	21.2	21.7
Francia	25.6	26.6	27.0	24.3	20.5	21.1	20.9
Finlandia	26.4	26.1	28.5	26.9	26.8	25.4	21.4
Dinamarca	23.9	23.2	22.9	19.0	18.0	21.2	21.7
Países Bajos	26.9	26.8	26.7	22.8	22.9	25.3	25.7
Bélgica	21.0	23.8	25.1	21.0	17.4	20.5	22.6
Otros países							
Chile	15.7	19.8	16.1	17.8	15.2	26.0	28.4
México	16.4	18.1	18.2	21.1	27.0	23.1	19.6
Estados Unidos	19.8	19.9	19.3	19.5	18.3	16.2	15.3
Países asiáticos	5.0	15.3	24.9	32.3	31.0	35.7	35.9
Japón	33.9	36.7	37.3	32.3	31.0	32.4	32.1
Corea	5.0	13.2	17.7	25.2	27.6	35.7	35.9
Singapur	3.1	15.3	24.9	33.9	42.3	41.8	47.0
América Latina y el Caribe	20.8	21.1	21.3	22.9	22.7	22.9	19.9
Miembros de la OECD	22.1	23.2	23.8	23.1	21.5	21.6	20.3

Nota: A partir de 1990, OECD = Países industrializados según FMI.

El ahorro nacional se define como la diferencia entre el PIB y el consumo total (público y privado).

Fuente: 1960-1990 Banco Mundial, World Data 1995; 1990-1995 FMI Estadísticas Financieras Internacionales, Anuario 1997.

ANEXO

CUADRO 2
INVERSION COMO PORCENTAJE DEL PIB

	60/65	65/70	70/75	75/80	80/85	85/90	90/95
Centroamérica	15.9	18.8	20.4	21.6	19.6	15.7	22.7
Costa Rica	18.4	19.4	23.2	24.2	25.5	26.1	25.3
El Salvador	14.2	13.7	17.6	20.1	12.6	12.7	17.7
Guatemala	10.8	12.7	14.6	19.0	13.5	12.8	15.7
Honduras	14.4	18.2	19.7	23.2	18.1	18.6	29.6
Nicaragua	17.5	20.0	21.1	15.1	21.2	21.6	21.8
Panamá	18.2	22.4	31.4	28.0	22.9	12.7	23.5
República Dominicana	12.9	15.6	21.1	23.8	21.9	24.3	23.1
Países europeos selectos	25.4	26.4	24.9	21.9	19.4	20.8	18.6
Francia	24.6	26.4	26.4	24.1	21.0	20.8	19.5
Finlandia	27.4	26.6	30.6	27.2	25.9	25.5	18.1
Dinamarca	25.4	25.2	24.6	21.5	17.4	18.9	15.8
Países Bajos	26.9	27.4	24.9	21.5	19.4	21.4	20.5
Bélgica	21.6	23.4	23.2	21.9	17.9	17.3	18.6
Otros países							
Chile	17.4	18.7	17.2	19.5	17.2	22.1	26.7
México	18.5	20.2	20.5	23.2	23.2	20.4	22.2
Estados Unidos	19.0	19.5	19.2	20.1	19.9	18.8	13.6
Países asiáticos	16.3	26.4	36.4	31.9	29.9	31.6	35.0
Japón	34.0	35.5	36.4	31.9	29.6	30.0	30.4
Corea	14.3	23.4	25.5	29.7	29.9	31.6	36.8
Singapur	16.3	26.4	40.9	40.9	46.6	38.5	35.0
América Latina y el Caribe	20.8	21.4	22.8	24.7	21.0	20.1	19.9
Miembros de la OECD	21.8	22.9	23.7	23.3	21.9	22.1	19.8

Nota: A partir de 1990, OECD = Países industrializados según FMI.

Fuente: 1960-1990 Banco Mundial, World Data 1995; 1990-1995 FMI Estadísticas Financieras Internacionales, Anuario 1997.

Globalización, regionalismo y apertura*

Ennio Rodríguez**

EN ESTE ARTÍCULO SE INTENTA ANALIZAR LAS FUERZAS QUE EXPLICAN LA GLOBALIZACIÓN, EL REGIONALISMO Y EL APERTURISMO Y ALGUNAS DE SUS CONSECUENCIAS SOBRE LA DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA GOBERNABILIDAD.

Globalización y regionalismo: dos caras de la misma moneda

La globalización es uno de esos vocablos que se ponen de moda y se les responsabiliza ya sea de todos los males o de todos los beneficios. Entre los beneficios se cita la más eficiente asignación de los recursos mundiales como resultado del libre comercio y de la libre movilidad del capital. Los consumidores se benefician de una mayor oferta de bienes y de servicios de me-

nor costo y los inversionistas, por su parte, tienen mayores oportunidades de inversión y de diversificación del riesgo. Los países en desarrollo tienen así acceso a volúmenes más elevados de inversión y tecnología. Por lo tanto, la globalización daría como resultado un aumento generalizado de la productividad y del bienestar a consecuencia de una división internacional más eficiente del trabajo.

Las posiciones pesimistas, por su parte, ponen el énfasis en los riesgos de una mayor competencia global. Los países ricos verían sus niveles de empleo y de ingreso amenazados por los países en desarrollo y éstos, a su vez, correrían el riesgo de marginarse del proceso de globalización si no logran atraer suficientes volúmenes de capital que permitan un aumento continuo de su productividad, lo cual depende de un conjunto de factores, entre los que cuentan la estabilidad

* 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.

** Funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

macroeconómica, la capacidad de predecir el comportamiento del tipo de cambio, la apertura externa, la productividad y costo de la mano de obra, la calidad y transparencia del sistema regulativo y la localización de los mercados financieros. Su capacidad de imponer disciplina a los países con desequilibrios macroeconómicos presenta rezagos y cuando los mercados reaccionan, el efecto tiende a ser sobredimensionado y puede contagiar a otros mercados.

En primer lugar, la globalización debe verse como tendencia y, como tal, está lejos de ser omnipotente y, por lo tanto, las posiciones cataclísmicas y aquellas que anticipan la resolución de todos los males, resultan exageradas. La mayoría de la actividad económica y cultural sigue teniendo lugar dentro de los estados-nación o incluso en unidades mucho menores y aún aquellas actividades globalizadas, tienen dimensiones o aspectos nacionales. No obstante, en la medida en que maduren las tendencias hacia la globalización, sus efectos potenciales positivos y negativos también tenderán a manifestarse en mayor medida.

En segundo lugar, la tendencia hacia la globalización no es nueva. Desde finales del siglo pasado hasta la Gran Depresión de la década de los treinta se vivió un proceso acelerado de apertura y globalización. La tendencia se revirtió con retorno al proteccionismo. No es sino hasta la posguerra que retorna la liberalización del comercio. La liberalización de los flujos de capitales es más tardía, no

ocurre sino hasta la década de los setentas luego del abandono de la convertibilidad del dólar por el oro al inicio de la década, seguido de la abolición de los tipos de cambio fijos. No obstante, se observa un aceleramiento importante de la globalización en las dos últimas décadas y, a partir de sus factores explicativos, se puede afirmar que las posibilidades de una reversión de la tendencia actualmente son mucho menores.

En tercer lugar, globalización, apertura y regionalismo pueden interpretarse como aspectos de un mismo proceso, aunque no ausentes de posibles tensiones entre sí.

Los datos que muestran la tendencia hacia la globalización son sorprendentes por su magnitud (*The Economist*, 18 de octubre de 1997). En la década anterior, el comercio internacional creció al doble de la tasa de crecimiento de la producción mundial. A su vez, la tendencia hacia la globalización de los flujos de capital es mayor. La inversión extranjera directa creció al triple de la velocidad que la producción y las llamadas transacciones cruzadas entre las bolsas de valores de distintos países lo hicieron diez veces más rápido. Los flujos hacia los países en desarrollo también se han modificado sustancialmente. En contraste con lo que ocurría hace una década, en la actualidad los flujos privados dominan por un amplio margen a los flujos públicos. En 1996 los flujos de capitales privados destinados a los países en desarrollo alcanzaron los US\$250 mil millones frente a la

décima parte hace tan sólo una década. Es interesante notar que Latinoamérica ha recibido en el período 1990-1996 el 26% del componente de inversión extranjera directa de los flujos de capital dirigidos a los países en desarrollo, mientras que participó en un tercio de los flujos totales, lo que sugiere una cierta dependencia de flujos más volátiles de las llamadas inversiones de cartera.

En la creciente globalización del intercambio comercial y los flujos financieros internacionales concurren al menos tres factores. El primero es la también creciente liberalización del comercio y de los mercados de capitales. En estas circunstancias, el crecimiento del comercio entre naciones obedece cada vez más a una lógica economía de menor costo en el abastecimiento y menos a distorsiones al comercio interpuestas por barreras arancelarias y no arancelarias. Es interesante notar que en el período anterior de globalización del comercio de principios de siglo, la liberalización comercial también jugó un papel importante.

El segundo factor es de carácter tecnológico y se vincula con el abaratamiento de los costos de comunicación y transporte, lo que determina la posibilidad de la ampliación de los mercados al disminuir las barreras naturales de tiempo y de espacio. Por ejemplo, el costo de procesamiento de información (costo de las instrucciones por segundo) ha disminuido en promedio un 30% en términos reales durante las dos últimas décadas (*The Economist*, 18 de octubre de 1997). Cabe

destacar que un factor tecnológico relacionado con las comunicaciones y el transporte también estuvo presente durante la fase anterior de globalización. En esa oportunidad los ferrocarriles y los vapores fueron los que acortaron las distancias y posibilitaron nuevos volúmenes de comercio.

El tercer factor también es de índole tecnológica. Se refiere al acceso generalizado de tecnologías estándares en una gran cantidad de ramas de la actividad económica. Estas tecnologías estándares se pueden adquirir en los mercados internacionales, por lo que los monopolios tecnológicos se reservan hoy en día a menos sectores.

A pesar de una creciente lógica de globalización, las economías de proximidad explican gran parte de los flujos comerciales. Entre éstas cabe mencionar las siguientes: las diferencias en los costos de transporte entre centros de producción o consumo cercanos y aquellos localizados a una mayor distancia; la posibilidad de entregar oportunamente los productos o servicios; y las externalidades en las relaciones cercanas entre proveedores, productores y consumidores. Como resultado de estos factores el comercio es más intenso en torno de los grandes centros de consumo, sin respetar necesariamente las fronteras de los estados-nación. Las economías de proximidad explican que la tendencia a la globalización del comercio se acompaña de una creciente regionalización de los flujos comerciales.

La combinación de los efectos de los tres factores que definen la tenden-

cia hacia la globalización y las economías de proximidad definen como corolario la tendencia a la regionalización. La tendencia hacia la globalización tiende a definir una división del trabajo de carácter mundial, centrada en torno a los grandes centros de consumo y periferias concéntricas definidas por las economías de tiempo y de movimiento. De acuerdo con la lógica de las economías de proximidad, resulta más importante localizar actividades próximas a los centros de consumo para ahorrar tiempo y movimiento, que intentar desarrollar el comercio internacional. Desde luego esta lógica es más fuerte para ciertos bienes o servicios que para otros. Productos de alta tecnología que atienden a nichos cambiantes de mercado tienden a localizarse próximos a los grandes centros de consumo. Productos más estandarizados en los que el componente de mano de obra o de materias primas es elevado pueden localizarse en zonas más periféricas.

No obstante, un análisis más detallado de la estructura misma del cambio tecnológico actual permite determinar más interrelaciones entre globalización y regionalismo. Esta tiene su base en la revolución de las tecnologías de procesamiento de la información que permite conectar una gran cantidad de sistemas sobre una base lógica común. La lógica de la computación, en su plano más simple, se fundamenta en la reducción de todos los procesos a la lógica binaria, lo que hace posible, en teoría, conectar una infinidad de procesos de decisión

entre sí. La revolución de la información a bajo costo y con bajo consumo energético, y los factores geográficos de impacto por parte de los grandes centros de consumo, es mayor en el tanto, los productos y los procesos están más estandarizados, por lo tanto las decisiones de localización de la producción dependen, en mayor medida, de los costos relativos de los factores.

No obstante, el salto cualitativo importante en términos tecnológicos ocurrió cuando empezó a generarse una articulación entre los procesos de diseño, de producción y de administración, los cuales anteriormente eran relativamente independientes. Esta lógica común permite una relación más allá de la empresa, una vinculación inmediata con los mercados en cuanto al suministro de la información y articulación con los proveedores de servicios. De tal manera, que empiezan a definirse redes de producción que alteran de nuevo la ley de los costos del tiempo y movimiento.

En la medida en que todos estos procesos se articulan, desde el mercado hasta los suplidores de la empresa, se genera la posibilidad de que la producción responda con mayor cercanía a los mercados y esté mucho menos determinada por las características de la oferta como ocurría anteriormente. Esto significa que las economías de escala pasan a pesar menos y, por el contrario, a contar mucho más la flexibilidad con la cual se pueda responder a los cambios en los nichos de mercado. Esto ha generado enormes posibi-

lidades de especialización en la industria moderna, ha ocurrido una reducción en los ciclos de vida de los productos, así como en los tiempos de entrega. En fin, la competencia se hizo mucho más acentuada y está mucho más basada en la demanda.

Un elemento adicional, señalado por los analistas del proceso, es la presencia de externalidades en la proximidad, es decir, en la relación entre mercado y firma y en la unión entre mercadeo, producción y administración. En la vinculación entre proveedores y firma suele existir una cantidad de externalidades que se pueden aprovechar o internalizar cuando ocurren en vecindades geográficas definidas, de tal manera, que el proceso tecnológico mismo tiende a redefinir la importancia de las economías de proximidad y, en consecuencia, el proceso de globalización tiene una faceta importante de regionalismo. Esto trae como resultado que se definan redes regionales de producción.

Los datos confirman la importancia del intercambio regional en contraste con el global. Por ejemplo, el comercio intrarregional de la Unión Europea en productos manufacturados representa el 24% del producto interno bruto total, mientras que el comercio extrarregional representa sólo el 7% en la misma categoría, es decir, la producción manufacturera en gran parte se destina al mismo mercado de la Unión Europea, ya sea a los propios mercados internos (la gran mayoría) o a los países vecinos.

Otro ejemplo es de los países de la misma región y éstas crecen más rápidamente que las exportaciones a Europa y a los Estados Unidos.

Estos datos confirman una tendencia hacia la formación de bloques comerciales. Bloques en el sentido de regiones de comercio natural con una lógica economía, no por el diseño de barreras proteccionistas, sino por una lógica del proceso de producción con las tecnologías actuales.

Otro factor que parece confirmar la hipótesis del regionalismo de la globalización es el comportamiento de las inversiones. Tres cuartas partes de la inversión extranjera directa ocurre entre los países más ricos, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE. Esto quiere decir que gran parte de los flujos de inversión ocurre entre estas grandes regiones. En estos grandes mercados las empresas transnacionales realizan sus inversiones para colocarse dentro de los mercados de los otros países. Es decir, las transnacionales japonesas van a Europa y se establecen ahí y estructuran sus redes de suplidores y vendedores para poder ser competitivas. De esta manera, la inversión extranjera directa no sigue un patrón mundial disperso, sino que está altamente concentrado: tres cuartas partes entre los países ricos y de la cuarta parte restante, un porcentaje muy interesante se concreta en sólo tres países que son China, México y Chile, aunque en los últimos años Argentina y Brasil también se ubican entre los doce países en desarrollo que reciben mayor inversión

externa. En suma, el proceso de globalización de los flujos de inversión asume variantes muy importantes de carácter regional y de relación entre regiones.

Un ejemplo que ilustra la forma en que ocurre el proceso de inversión fue el establecimiento de la Nissan en el Reino Unido a principios de los años ochentas. Inicialmente lo hizo sólo con una planta de ensamblaje de automóviles y todos los componentes venían de Japón. Hoy en día el 80% de los componentes de la Nissan son producidos en el Reino Unido o los países europeos. Es decir, para poder mantener la competitividad de esta empresa fue necesario desarrollar una red regional que hiciera posible la articulación con sus suplidores y que estuviera conectada directamente con el mercado de destino. Y no es la Nissan exportando desde Japón con un criterio de globalización, sino la Nissan estableciéndose en el Reino Unido y ahí mismo definiendo la red regional de competitividad que le permite concurrir en el mercado europeo.

Globalización y división internacional del trabajo

En este marco, podríamos esperar una cierta tendencia al fortalecimiento de esas redes regionales y acuerdos subregionales de carácter económico y de carácter político en las que el trabajo no especializado, el tecnológicamente menos complejo, tiende a lo-

calizarse en la periferia de las regiones en torno a los grandes centros de comercio. Es en estos grandes centros de consumo donde se localiza la producción tecnológicamente más compleja, donde se concentra la innovación y el desarrollo de nuevos productos. Por ejemplo, en el caso europeo, Grecia, Turquía y Portugal hace tan sólo diez años destinaban entre el 5% y el 10% de sus exportaciones textiles a los países de la Unión Europea, hoy destinan el 20%. Lo anterior significa una tendencia de las regiones a transferir, como parte de la división internacional de trabajo, las partes más estandarizadas de los procesos industriales y de producción de materias primas y de bienes agrícolas hacia la periferia de esas subregiones.

En los países de la OCDE ha habido una tendencia en los últimos diez años a disminuir la cantidad de trabajo no especializado, que se ha trasladado hacia la periferia de las regiones o ha sido sustituido por el cambio tecnológico hacia procesos automatizados. En consecuencia, ha tendido a disminuir el empleo en estos países. Los analistas del tema discrepan sobre su importancia en la explicación del desempleo crónico que se ha presentado especialmente en países europeos. Pero para algunos analistas la explicación puede ser la relocalización de actividades tecnológicamente más simples en países de la periferia.

Hacia el futuro, si bien se mantendría esta tendencia hacia la redefinición y relocalización de productos

estandarizados hacia la periferia, la proporción de los procesos que se transferirían tendería a disminuir por las mismas características particulares del cambio técnico. Las trayectorias de cambio tecnológico han llevado en los mercados centrales a disminuir el componente de los costos directos del trabajo en los costos totales. Para mencionar un ejemplo, en la industria de componentes automotrices sólo entre el 10% y el 15% corresponden a costos directos del trabajo, de tal manera que las necesidades de empleo son cada vez menores. En productos electrónicos el componente de trabajo se ha llegado a reducir a un 2 ó 3%, lo mismo ocurre en textiles y en otros sectores, excepto en la confección de prendas de vestir donde el cambio técnico ha entrado con menos fuerza. Por lo tanto, si bien continuará la tendencia hacia la relocalización de actividades hacia la periferia, ésta es posible que pierda fuerza en relación con la mostrada en décadas anteriores y, por lo tanto, la competencia por la atracción de inversiones será mayor. No obstante, también es de esperar que los ciclos concéntricos de abastecimiento de los grandes centros de consumo se extiendan, también como resultado del cambio tecnológico.

Los países de la OCDE mantendrán sus ventajas competitivas derivadas principalmente de la existencia de esos grandes mercados que originan las economías de proximidad para las redes regionales de producción. Los ejes de consumo se convierten en los polos y los imanes para que la produc-

ción transnacionalizada ocurra en el área de influencia de ese espacio geográfico. Los mercados de la OCDE van a tender a abastecerse de producción que ocurre en su entorno geográfico. Esos grandes centros de consumo e inversión van a mantener su privilegio por ese peso gravitacional que les otorga el mercado de altos ingresos.

En algunos de los países en vías de industrialización, no miembros de la OCDE, tienden a generarse mercados cada vez más fuertes, más grandes, por el aumento de ingreso, por el desarrollo de sus grupos medios de alto consumo, y en donde en vista de la tendencia a la estandarización de la tecnología, se presentaría una creciente localización de industria transnacionalizada para atender las necesidades de sus propios mercados y la exportación en los sectores de ventajas competitivas.

En cuanto a la capacidad de estas subregiones periféricas de constituirse en centros importantes dependerá de su capacidad de generar grandes centros de consumo e inversión. Se puede pensar en subregiones como el cono sur (particularmente el eje Sao Pablo-Buenos Aires), que podrían lograr convertirse en ejes importantes de atracción y desarrollo y que puedan generar su propia periferia de actividad económica a partir del dinamismo gravitacional de sus grandes mercados.

Como resultado de la revolución tecnológica, las periferias y los mismos centros van a estar obligados a impul-

sar la competitividad vía la capacidad de adaptación (flexibilidad) a nuevos mercados y nuevos nichos de mercado, como requisitos para participar en estos procesos de integración subregional de la producción.

Otro par de características de esta nueva redefinición de la división internacional de trabajo, es la importancia de los servicios que acompañan el proceso productivo. Los servicios pesan cada día más en la inversión. Para mencionar nada más un dato que apoya esta proposición, el 70% de la inversión extranjera directa en el año de 1994 en Sur Corea ocurrió en el sector de servicios. Así, el sector servicios se vuelve parte de las redes regionales de competencia, en las que los servicios financieros y de otro tipo, están totalmente articulados con la producción. En consecuencia, el componente de servicios es ahora central en la definición de competitividad.

La liberalización del comercio y de los movimientos de capital se ha acompañado de un incremento de las restricciones a los flujos migratorios poblacionales. En términos relativos, los países receptores reciben una proporción menor de migrantes con respecto a sus poblaciones totales que las cifras correspondientes al período anterior de globalización (*The Economist*, 1º de noviembre de 1977).

Incluso se puede afirmar que se estuvo más cerca de constituir un mercado global de trabajo en el siglo pasado que en el presente.

El elemento nuevo tendente hacia la globalización de los mercados de

trabajo se presenta en los mercados de trabajadores altamente calificados. Las corporaciones transnacionales desarrollan sus propios mercados internos, lo que les permite enfrentar la posible escasez de personal calificado en un país dado mediante el traslado de ciudadanos de otro país. Las leyes migratorias, por su parte, tienden a hacer excepciones para los casos de los trabajadores altamente calificados. Sería sólo en este caso de trabajadores altamente calificados donde se podría desarrollar un mercado globalizado.

Además, el tema laboral y de concertación nacional, se plantea como una de las áreas grises en la división internacional del trabajo. Los estados-nación se han erosionado en su papel como bases de concertación entre los grupos de trabajo y de empresas. Incluso algunos analistas señalan que la actual fase expansiva de la economía mundial y de las bolsas de valores se fundamentan en el debilitamiento de los trabajadores frente al capital, debido a la liberalización de los movimientos de capital y al libre comercio en contraste con las crecientes restricciones al movimiento de trabajadores y a la existencia de un amplio desempleo en una escala mundial.

En las negociaciones comerciales se plantea en forma creciente el tema de la armonización laboral como uno de los temas importantes. Lo que se busca es responder a la interrogación de cómo tratar el tema laboral, a sabiendas de que es un factor de competencia. Existen los tratamientos de

carácter global, en el marco de la OIT, en donde se trata de establecer estándares mínimos de trabajo, de tal manera que la competencia ocurra sobre estándares mínimos. Además, es posible pensar que el proceso político también se defina sobre estándares mínimos regionales o mundiales. Por ejemplo, Europa ha tenido una discusión fuerte sobre el tema social y laboral en donde Inglaterra ha mostrado una preferencia más separatista. La discusión planteada en Europa de avanzar en dirección de la armonización hacia arriba de los estándares laborales, no ha ocurrido por el momento, pero es una de las opciones posibles.

En el caso de la creación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en el tema laboral terminó optándose por no tender a la armonización, sino a establecer mecanismos de vigilancia en donde los países van a velar porque se cumplan los estándares laborales en los demás países.

A la par del tema laboral también es posible mencionar el tema ambiental como otro aspecto que todavía no tiene solución y que combina elementos globales, regionales y nacionales.

Globalización y gobernabilidad

Un desafío inmediato que plantean estas dimensiones de la globalización es su impacto sobre los esquemas de gobernabilidad. El incremento en las

transacciones internacionales de bienes y de servicios plantea problemas de regulación para los estados-nación en la medida en que las personas físicas y jurídicas con domicilio en su territorio tienen crecientes actividades en el exterior y los extranjeros también aumentan su accionar en el país en cuestión. La necesidad de nuevos mecanismos regulativos es importante incluso para los agentes económicos individuales, quienes pueden ver incrementados sus costos de transacción internacional por la incertidumbre jurídica.

Por su parte, los movimientos de capitales plantean desafíos quizás de más difícil solución. Las crisis de confianza en una bolsa de valores en particular o del valor de una moneda tiende a generar efectos de rebaño y de contagio. Crisis nacionales amenazan con volverse crisis del sistema global, que han obligado a acciones contundentes de parte de los organismos multilaterales y de gobiernos en casos como en la crisis mexicana de 1995 y las del Lejano Oriente ocurridas en 1997.

Ante estos nuevos desafíos la globalización se acompaña de una redefinición de la gobernabilidad con crecientes elementos de supra-nacionalidad. De tal manera, que la globalización en sí, entendida como fenómeno económico, ha desencadenado procesos de redefinición política y jurídica. Desde una perspectiva global, una de las amenazas puede ser la falta de sincronía entre los avances de la globalización y los desarrollos insti-

tucionales y jurídicos. Desde una perspectiva de los estados-nación, ante el desafío de la erosión de las capacidades de establecer condiciones de gobernabilidad en el marco del estado tradicional, se torna urgente participar en procesos de redefinición política supra-nacional y en unidades políticas menores a las del estado-nación.

La redefinición de los esquemas de gobernabilidad en materia económica ocurre en tres dimensiones simultáneamente. En su dimensión más global se define un marco general en el seno de la Organización Mundial del Comercio, OMC, en forma intermedia en los acuerdos de integración regional y finalmente, en el marco de los estados-nación. Es la intensidad en las relaciones económicas la que acarrea la conveniencia de definir las reglas del juego (disciplinas comerciales y marcos regulativos de la actividad económica) en los tres ámbitos: global, acuerdos de integración y dentro de los estados. Conforme más intensas son las relaciones económicas, mayor es la necesidad de precisión en las reglas del juego.

Es así como la liberalización global del comercio se negocia y avanza en el marco de la OMC. Sin embargo, regiones próximas, que comercian con mucha intensidad, en muchos casos prefieren avanzar más rápida y profundamente que en el marco de la OMC y establecen sus propios acuerdos de libre comercio e integración económica.

En materia de mercados de capitales, los instrumentos para establecer

gobernabilidad global son más limitados a pesar de las fallas mostradas por estos mercados. Los espectaculares rescates a los países en crisis son costosos y difíciles de organizar. Incluso se puede argumentar que incurren en un riesgo moral en el sentido que los inversionistas pueden basar sus decisiones bajo el supuesto de que si la operación sale mal, habrá un rescate. Entre los avances en el sentido de prevenir problemas globales se incluyen el mejoramiento de los criterios y normas para la supervisión bancaria y de los mercados de valores y, en definitiva, desde el punto de vista de los países, la prudencia macroeconómica y adecuados sistemas regulativos, que pueden incluso, como en el caso chileno, desestimular las inversiones extranjeras de corto plazo.

La lógica de la globalización y el desafío de la gobernabilidad también incluye, como corolario, la integración regional. Esta permite una profundización en la armonización de las reglas de juego para los agentes económicos que actúan crecientemente en espacios mayores a los de los estados-nación, pero aprovechando las economías de proximidad.

Como resultado del avance de la integración regional se presenta una creciente interdependencia entre los países, de tal manera, que en ocasiones es difícil analizar las perspectivas de un país sin tomar en consideración el futuro de sus países vecinos. Es más, conforme avanza el proceso de integración regional, se plantean desafíos mayores que involucran acciones

conjuntas de creciente colectividad, tales como la convergencia macroeconómica y la coordinación de políticas, la unión monetaria, mecanismos compensatorios de alcance regional y la formación de instituciones supra-nacionales, entre otras. El proceso de creciente integración es un avance desde una interdependencia cada vez mayor de las decisiones nacionales por medio de procesos decisorios intergubernamentales hacia la constitución de esferas de acción comunitaria con sus propios mecanismos de toma de decisiones. El tránsito de las decisiones aisladas de los países hacia las intergubernamentales y, eventualmente, las comunitarias, es un proceso de redefinición de la gobernabilidad que acarrea nuevas definiciones jurídicas y un desarrollo institucional importante.

Globalización y apertura

Es así como se aprecia una estrategia simultánea de apertura externa e integración regional como aspectos de un mismo proceso. Esta estrategia incluye tres componentes que se refuerzan mutuamente: el primer elemento de la estrategia ha sido la apertura unilateral que los países de América Latina y de Centroamérica en particular, han emprendido mediante una reducción de los aranceles y una drástica disminución de las barreras no arancelarias. No obstante, el costo político de esta estrategia es alto, especialmente cuando la reducción de la protección alcanza ciertos niveles. Además, sus

efectos son mayormente internos al mejorar la competitividad mediante un aumento de la competencia doméstica, no logra, sin embargo, un mayor acceso a los mercados de exportación.

El segundo aspecto refleja los compromisos de liberalización global. La apertura es negociada en su marco más general. Su avance es claro, los compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay incluyeron nuevas disciplinas comerciales aparte de las tradicionales reducciones arancelarias. Además, los países se han comprometido a participar en nuevas negociaciones que se iniciarán a fines de siglo. En el marco de la OMC los países individualmente considerados obtienen los beneficios de un acceso más libre y garantizado a un mayor número de mercados de destino pues incluyen elementos de reciprocidad. Su impacto sobre la competitividad global es potencialmente mayor. No obstante, las rondas multilaterales de liberalización son lentas y sus resultados pueden ser modestos al involucrar el acuerdo de múltiples países y terminar, por lo tanto, como soluciones de "mínimo común denominador".

El tercer componente de la apertura es la nueva integración regional, que permite una profundización de los compromisos en forma preferencial de liberalización comercial más allá de lo que es posible alcanzar en forma unilateral o multilateral. Permite a las regiones aprovechar mejor las oportunidades brindadas por mercados naturales definidos por la proximidad geográfica y lenguajes y culturas

similares y desarrollar así las economías de escala y la capacidad de penetración de terceros mercados. Los acuerdos regionales también son recíprocos y permiten avanzar en campos y disciplinas no cubiertos por los acuerdos multilaterales. En la medida en que los acuerdos regionales ocurran en el marco de una profundización de la liberación entre un grupo de países sin aumentar la protección ante terceros y, preferiblemente, disminuyéndola (regionalismo abierto), los riesgos de desviación de comercio se aminoran.

El sustrato económico de la globalización lo es también del regionalismo y ambos requieren redefiniciones políticas e institucionales importantes. A su vez, el creciente regionalismo también tiene asidero en la necesidad de fortalecer la capacidad de negociación de una región en particular frente a terceros. En este sentido, la necesidad es más apremiante para los países pequeños. También desde una perspectiva de la conformación de múltiples negociaciones comerciales es más práctico organizar negociaciones entre acuerdos de integración que entre un mayor número de países consi-

derados individualmente y la administración de los acuerdos resultantes también puede ser más simple.

Conclusión

En conclusión, la globalización se asienta en factores tecnológicos y en decisiones de modificación de políticas tendentes a una mayor liberalización. No obstante, las mismas fuerzas que acortan distancias y reducen tiempos, reafirman la importancia de la proximidad en las relaciones económicas. Esta redefinición de proximidad no coincide necesariamente con las fronteras nacionales. Los acuerdos de integración regional se asocian con esa mayor intensidad en las relaciones económicas de acuerdo con la lógica de las economías de proximidad. A su vez, la apertura es la estrategia de los estados-nación para aprovechar las ventajas potenciales de la globalización y ésta se conforma de combinaciones variables de elementos unilaterales, preferenciales y multilaterales Δ

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 △

El ALCA y la cooperación internacional*

Carlos Murillo**

EL ALCA ES UN ACUERDO COMERCIAL HEMISFERICO Y NO PUEDE SER CATALOGADO DENTRO DEL MARCO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL, COMO SE ENTIENDE CONVENCIONALMENTE, ESTO ES COMO UNA TRANSFERENCIA DE RECURSOS FINANCIEROS, TECNOLOGICOS Y COGNOSCITIVOS DE LOS PAISES DE MAYORES RECURSOS, HACIA LOS MAS POBRES. EN ESTE SENTIDO, EL AUTOR ENFATIZA EN EL PROCESO DEL ALCA, SUS BENEFICIOS Y PELIGROS; POSTERIORMENTE ABORDA LA COOPERACION INTERNACIONAL ENMARCADOLA EN EL CAMPO COMERCIAL Y RELACIONANDOLA CON EL SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS, LAS ECONOMIAS PEQUEÑAS DENTRO DEL ALCA Y LA INICIATIVA DE LA CUENCA DEL CARIBE.

Cumbre de las Américas

Una de las enseñanzas que nos deja la historia en los últimos 15 ó 20 años, es que para que haya una sostenibilidad en el campo comercial es necesario que haya estabilidad política y social.

El ALCA se encuentra inmerso en una iniciativa mucho más amplia que es la Cumbre de las Américas, que además del ALCA, la conforman 22 iniciativas más, éstas comprenden el área de democracia y derechos humanos, la disminución de la pobreza, el desarrollo sostenible e integración y comercio. Podemos decir, que la gran mayoría de estas iniciativas, no el ALCA, se enmarcan dentro del concepto de cooperación internacional y en este caso específico ésta complementa los acuerdos comerciales. Los países que participan de la iniciativa del ALCA, son del criterio que el mejoramiento de las relaciones comerciales y las oportunidades que éstas crean, hacen que los países en desarrollo necesiten menos de la cooperación internacional.

* 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.

** Catedrático de la Universidad Nacional, Viceministro de Comercio Exterior de Costa Rica, 1997-1998.

El ALCA es una iniciativa que cuenta hoy día con un alto nivel de viabilidad debido a las condiciones sociales, políticas y económicas que está viviendo América Latina en particular y el mundo en general. La globalización, el fin de la guerra fría, el retorno de la democracia a la región y cierta estabilidad económica, son las condiciones y requisitos necesarios para pensar en un proceso de integración comercial como es el ALCA. En el pasado han habido intentos de integración a nivel hemisférico, pero esos intentos han sido fallidos, con el ALCA estamos tal vez más cerca que nunca de alcanzar un sueño que ha tenido el hemisferio desde hace muchísimos años.

El ALCA tiene un sustento en el desarrollo de los bloques y en el incremento del comercio interregional; MERCOSUR, MCCA, CAN y CARICOM, han ido fortaleciendo sus relaciones comerciales en forma importante y es ese auge de los bloques regionales que motiva una integración hemisférica.

Las cifras hablan por sí solas

Veamos con más detalle cómo han evolucionado las relaciones comerciales en el Continente. Los avances en materia de integración y comercio desde la Cumbre de Miami, en diciembre de 1994, no se limitan por supuesto a la preparación para las negociaciones del ALCA. Más bien, lo más notable de

lo que ha ocurrido hasta ahora en el hemisferio y que alimenta la esperanza de que el ALCA sea un proyecto política y económicamente viable, es que la liberalización comercial ha demostrado su efectividad en producir resultados positivos y concretos, lo cual a su vez ha dado nuevos bríos a una verdadera ola de acuerdos bilaterales y sub-regionales.

El MERCOSUR ha aumentado su comercio intrarregional a una tasa del 30% anual desde 1992. En el mismo período las exportaciones intrarregionales de la Comunidad Andina se triplicaron. El Mercado Común Centroamericano, MCCA, ha aumentado sus exportaciones totales a una tasa del 22% anual desde 1994, de continuar esta tendencia Centroamérica habrá redefinido su vinculación comercial con la economía mundial en menos de una década. En este mismo período, las exportaciones totales de América Latina crecieron en un 17%.

Además, en los últimos años América Latina ha aumentado enormemente su importancia como mercado para las exportaciones de los Estados Unidos. Por ejemplo, Estados Unidos comercia hoy con el MCCA 1.5 veces lo que comercia con toda Europa del Este, es decir un 50% más.

El intercambio entre Estados Unidos y América del Sur creció 28.5% en total entre 1994 y 1996, esto es 1.5 veces el crecimiento del comercio entre EUA y Europa Occidental. Por otra parte, el comercio de Canadá con América Latina y el Caribe aumentó 44% de 1993 a 1995.

Este dinamismo del comercio no es casual: el arancel promedio de las diez economías latinoamericanas más grandes bajó más del 50% hace diez años, al 25% en 1991 y al 11% en la actualidad. Además de las acciones de apertura unilateral, la negociación de tratados bilaterales y regionales ha tenido una influencia positiva en este dinamismo.

En el hemisferio existen actualmente 19 tratados bilaterales o subregionales de libre comercio de última generación, de los cuales 14 se implementaron con posterioridad a 1990. Uno de los caminos que nos llevará a una convergencia hemisférica en reglas para el comercio y la inversión es precisamente la profundización y ampliación de los tratados bilaterales y subregionales existentes y la negociación de nuevos tratados que sigan los principios generales acordados para el ALCA. De hecho en gran medida el ALCA es factible gracias a la existencia y fortaleza de los acuerdos bilaterales y subregionales.

Como resultado de la nueva orientación de las políticas económicas y comerciales, América Latina ha logrado aumentar significativamente su tasa de crecimiento promedio de 1.0% en 1995, a 3.9% en 1996 y a 5.3% en 1997, mientras que la tasa de inflación promedio que era de tres dígitos hace cuatro años, fue de tan solo 10.5% el año pasado. La inversión extranjera ha hecho una importante contribución a este crecimiento. Al principio de los años ochentas, muchos países de Latinoamérica tenían gran acceso a pres-

tamos en bancos comerciales. Pero hacia la mitad de esta década estos países se enfrentaron a una crisis de deuda que los marginó de los flujos de capital internacional.

Estos países tuvieron que enfocar su atención a las organizaciones de asistencia financiera internacional y someterse a programas de ajuste. La nueva tendencia de globalización de los años noventas ha renovado la oportunidad para los países en desarrollo de involucrarse en los flujos de capital a través de la inversión extranjera (directa y portafolio).

Este fenómeno se debe al cambio en el desarrollo y políticas adoptadas por estos países, las cuales enfatizan la liberalización del comercio y de la inversión, desregularización de mercados y la participación del sector empresarial. Algunas acciones específicas que ilustran este hecho son: la consolidación de políticas macroeconómicas, la reducción del peso de la deuda externa en las exportaciones como resultado de políticas de promoción y del Plan Brady, la articulación de la productividad de los países para las áreas industrializadas, los programas de privatización, la creación y consolidación de bloques comerciales, los procesos de liberalización para admitir acceso de capital extranjero en varios sectores y el mejoramiento de las perspectivas del mercado regional.

Efectivamente, los flujos netos de Inversión Extranjera Directa, IED, hacia América Latina y el Caribe han venido aumentando sostenidamente de US\$11.000 millones en 1993, a

US\$23.000 millones en 1994, US\$25.000 millones en 1995 y posiblemente US\$35.000 millones en 1996. Esta última cifra es equivalente a todo el Producto Interno Bruto combinado de Centroamérica en un año. Detrás de estos flujos de inversión hay millones de nuevos empleos productivos y nuevas oportunidades para millones de personas.

Sin embargo, es importante notar que tradicionalmente, América Latina fue el principal receptor del IED de los países en desarrollo en el mundo. Pero desde mediados de los años ochentas el Sur y Sur-Este de Asia han tomado este lugar. Entre 1990 y 1994 América Latina recibió 28% del total de los flujos del IED hacia los países en desarrollo, mientras que Asia (incluyendo China) recibió 62%.

La definición de la política de inversión hemisférica, cuyo objetivo debe ser el mejoramiento del clima de inversión, es más y más importante cada día para garantizar el flujo de capital a nuestras economías. Esto es vital no sólo para el desarrollo de la región, sino también para crear mejores regímenes para la atracción de inversiones extranjeras en un mundo donde un gran número de países y regiones compiten por este capital.

A diferencia de la iniciativa ALCA, que es un acuerdo inminentemente comercial, los procesos de integración de los distintos bloques regionales por lo general van mucho más lejos. Ilámense MERCOSUR o MCCA, para citar dos ejemplos. En estos esfuerzos de

integración regional hay objetivos que van más allá de lo estrictamente comercial; vemos de esta manera esfuerzos en el campo energético, de transporte, infraestructura y educación, citando algunos de ellos. Por lo tanto, podemos decir que existe a nivel de los bloques regionales acuerdos de cooperación que podríamos llamar Sur-Sur, que complementan los esfuerzos de cooperación que se dan en el marco hemisférico y el proceso del ALCA. Al igual que se hizo la aclaración, que para darle sostenibilidad a los acuerdos comerciales será necesaria una estabilidad política y social y de ahí la iniciativa de la Cumbre de las Américas, también se debe aclarar que aún cuando el comercio es una fuente importante de desarrollo y riqueza y que dentro de las estrategias recientes de desarrollo, es considerado como uno de los pilares claves a través de la promoción de las exportaciones, también debe quedar claro que el comercio como tal, no garantiza un desarrollo ni una equidad entre las naciones. Con el objeto de fundamentar esta realidad, debe considerarse una serie de conclusiones que emanan del reporte de 1997 de la UNCTAD sobre comercio y desarrollo, en él se afirma que desde 1980 la brecha entre los países del Norte y del Sur se ha incrementado. En 1965, el ingreso *per cápita* promedio de los G7 era veinte veces más alto que los siete países más pobres del mundo. En 1995, ésta era 39 veces.

En América Latina el ingreso *per cápita* promedio pasó de ser de un 1/3 de los países del Norte en 1970 a un

1/4 el día de hoy. El estrato de los países en vías de desarrollo de ingreso entre el 40 y el 80% del ingreso de los países desarrollados se ha adelgazado con respecto a 1970.

Estas desigualdades entre las naciones, se reproducen a nivel de la relación salarios calificados y no calificados y salarios-ganancias. El aumento de la inequidad de salarios entre trabajadores calificados y no calificados no es únicamente un problema del Norte, es un problema global. En casi todos los países desarrollados en que se ha dado una rápida liberalización comercial, la desigualdad de los salarios ha aumentado.

Las ganancias de capital y las tasas de ganancia han aumentado en comparación con el trabajo. En cuatro de cada cinco países en desarrollo la participación de los salarios en el valor agregado de la manufactura hoy es considerablemente más baja de lo que era en los años setentas y a principios de los ochentas. En el Norte ha existido una destacada convergencia hacia arriba en las ganancias entre los mayores países industriales. La tasa de retorno del capital en el sector de negocios de los países G7 aumentó del 12.5 % en los principios de los ochentas, a más del 16% en la mitad de los noventas.

Lo que es precisamente inquietante es que el aumento de la concentración del ingreso nacional en las manos de pocos, no ha sido acompañado por mayor inversión y un crecimiento más rápido. El ligero paso de la liberación financiera se ha desvinculado del financiamiento del comercio internacional y la inversión. Altas tasas de intereses y políticas monetarias restrictivas han aumentado el costo de la formación de capital y han promovido a altos segmentos industriales y comerciales concentrar sus energías en comprar y vender activos de segunda mano.

Podemos concluir a este nivel que la cooperación internacional es buena; pero que es mejor el trato recíproco y brindar oportunidades a los países a través de un comercio más justo. Estamos igualmente conscientes que el comercio no es la solución a los problemas del subdesarrollo y que éste no está exento de las desigualdades y aumento de la pobreza. Dependerá del grado de preparación, de la claridad de los objetivos y sobre todo de la concertación entorno a las metas nacionales que pueden permitir aprovechar las oportunidades que brinda el comercio.

Los retos del ALCA

El ALCA es el mayor esfuerzo de integración en la historia del Continente Americano¹ y como tal no deja de

1. Anterior a la reunión Cumbre de Miami en diciembre de 1994, se celebraron dos cumbres presidenciales; la primera en julio de 1956, en Panamá, con la presencia de 19 países y la segunda en Uruguay, en abril de 1967, con la presencia de 19 líderes hemisféricos, además de un representante de Haití.

estar exento de múltiples dificultades para su implementación.

El ALCA como tal, a pesar de ser una idea muy pertinente, oportuna y ambiciosa cuenta con una gran cantidad de obstáculos y de dificultades que de una u otra forma los países tienen que buscar cómo resolverlos. Entre ellos podemos mencionar el hecho de que somos 34 países muy disímiles en tamaño y en nivel de desarrollo. Los bloques regionales que conformamos son igualmente muy desiguales y tienen intereses políticos diferentes. A diferencia de la Unión Europea, en que empieza un proceso de integración con 5 ó 6 países y poco a poco va incorporando otros, hasta llegar a 15. El ALCA inicia el esfuerzo de integración comercial con 34 países desde su comienzo.

Empezar con este nivel de desigualdad hace que el reto sea muy difícil; no sólo por la cantidad de países involucrados, sino por la no convergencia de todas las economías, a pesar de una cierta coincidencia en las políticas macroeconómicas en los años ochentas que facilitan este proceso.

¿Por qué a pesar de estas dificultades los países de América Latina tienen un enorme interés en crear un área de libre comercio hemisférica? Hay varias razones que es importante enumerar: a) la necesidad de atraer inversiones. Uno de los problemas que tiene la región y los países subdesarrollados en general, es la falta de ahorro interno y la inversión extranjera directa, viene en alguna manera a comple-

mentar esa necesidad de los países; b) la importancia del acceso a nuevos mercados. En el actual esquema de desarrollo, en especial para los países pequeños, es atractiva una iniciativa como el ALCA, que busca crear un mercado de 700 millones de habitantes; c) va en beneficio de los países pequeños, es contar con reglas claras y recíprocas; un área de libre comercio da la posibilidad de homogenizar una serie de normativas y disciplinas, que van a facilitar los negocios y evitar que discriminen en contra de los países pequeños por no contar con esas facilidades o con esa legislación moderna. Estas reglas también protegen a los países pequeños de las arbitrariedades de los países grandes.

Si los flujos de inversión extranjera en América Latina se analizaran en este momento, la inversión extranjera directa tiende a concentrarse en México, Brasil, Chile y Argentina. Por qué? Porque para acceder esos grandes mercados se tiene que invertir directamente en ellos, porque hay muchos obstáculos para accederlos desde afuera debido a los altos niveles de protección. Pero si se pudieran acceder desde cualquier punto de América Latina, gracias a un proceso de integración hemisférica; y si se contara con una normativa similar en el Continente, entonces pueden entrar otras variables en la toma de decisiones para la inversión y que no sea únicamente el tamaño del mercado.

Otro argumento en favor de un proceso como el ALCA, es que está prevista en la OMC una nueva ronda de

negociaciones, que de alguna medida ya determinan la agenda comercial de los países del hemisferio. Los acuerdos comerciales hemisféricos le van a dar una mejor posición de negociación a nivel multilateral y un mejor grado de preparación en los diferentes temas que se negocian.

Economías pequeñas

Conscientes de las dificultades que el ALCA implica y atraídos por estos beneficios potenciales que un área de libre comercio podría traer, los Jefes de Estado han planteado en el seno del ALCA la creación, primero, de un grupo de trabajo y ahora, de un Grupo Consultivo de Economías Pequeñas para que plantee la situación concreta de esos países. Ha sido una discusión muy dura y hay varias posiciones sobre el tema, cómo entender el apoyo hacia las economías pequeñas. Hubo bloques de países que vieron la posibilidad de crear un fondo para ayudar a las economías más pequeñas o pobres, a realizar sus tareas de infraestructura y de ponerse al día en trabajos básicos institucionales, de tal manera que pudiéramos nivelar esas economías con el resto. El resultado en torno a estos temas de cooperación y apoyo a las economías más pobres dentro del ALCA, han sido de un no rotundo a la creación de un fondo de ayuda a estos países. No hay voluntad de los países que tienen recursos para financiar esos fondos. Ellos prefieren la cooperación bilateral, porque

les permite un mayor control de estos fondos de cooperación.

Igual se hablaba de un apoyo en el campo de la asistencia técnica para los países más necesitados. Esta se contemplaba tanto reembolsable como no reembolsable. El interés de los países pobres en cuanto a la asistencia técnica, es que ésta no fuera reembolsable. No obstante, la tendencia es que sea reembolsable. Únicamente no es reembolsable la que la Tripartita presta al proceso del ALCA como un todo y no a los países en forma particular. La Tripartita (OEA, BID y CEPAL) ha jugado un papel fundamental en lo que es apoyo técnico a las negociaciones. A partir de estas discusiones, sobre la asistencia técnica se ha dado un debate sobre las dimensiones y funciones de una Secretaría dentro del ALCA y algunos países han creído que la Secretaría podría o debería ser un poco más grande y con un mayor número de funciones, para darle un mayor apoyo precisamente a los países más pequeños. Otros países han creído que su perfil debe ser muy bajo para que no sea muy burocrático. Esa última posición tiene consecuencias sobre el tipo de apoyo, que podría existir desde esa Secretaría hacia las economías pequeñas.

Otra de las luchas de algunos países pequeños o más pobres es que se les diera un trato preferencial, antes de iniciar las negociaciones. Sin embargo, la mayoría de los países se inclinó a que no debe existir ningún trato preferencial antes de la negociación. Debe darse propiamente en la nego-

ciación y ser visto caso por caso, producto por producto o sector por sector.

Trato preferencial *vs* reciprocidad

Dentro del marco de las negociaciones comerciales y la evolución de los procesos de integración regional y hemisférica, qué podemos decir de la cooperación internacional? Es ésta buena o pertinente? Podemos decir que sí, que es oportuna, necesaria, que se ha dado y que existe a nivel multilateral y a nivel bilateral los espacios de esa cooperación. A nivel del GATT/OMC existe un sistema generalizado de preferencias en donde los países más desarrollados dan un tratamiento preferencial en el campo comercial a economías como la nuestra, tanto en Europa como en Estados Unidos y en diferentes países. Entonces eso está ahí, es importante, debe continuar y fortalecerse.

Existe también cooperación bilateral en el campo comercial, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe es una acción unilateral por parte de los Estados Unidos para favorecer el desarrollo comercial de los países de la región. Todo eso es bueno y debe ser alimentado, sin embargo, pareciera que los países no consideran que eso es suficiente y demandan un tratamiento un tanto diferente; y aunque puede haber un tratamiento asimétrico que beneficie a los países más pobres, si ven

como modelo deseable una reciprocidad y un tratamiento de iguales en las negociaciones comerciales; y es a eso a lo que aspira un modelo como el ALCA. El ALCA es un tratamiento de iguales y recíproco y ahí es donde se cree que puede haber un fortalecimiento de las economías más pequeñas.

Vale la pena detenerse en el caso de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Estados Unidos da una serie de concesiones importantísimas de acceso a mercado, a los países que pertenecen a CARICOM y Centroamérica, entre otros. Sin embargo, los países de la región están dispuestos a tener una negociación para el establecimiento de un tratado de libre comercio que podría ser más duro pero que les garantiza una reciprocidad. Por ejemplo, en lo que es la Iniciativa de la Cuenca existen condiciones en ambiente y normas laborales, y que Centroamérica está dispuesta a negociar con compromisos que podrían ser inclusive más duros que los que hay hoy día en la Iniciativa de la Cuenca, pero a cambio de que haya más transparencia y menos arbitrariedad. Actualmente, si Estados Unidos considera que Centroamérica no se "está portando bien", entonces puede en cualquier momento, en forma unilateral, cerrar puertas a los productos de Centroamérica. Ese tipo de vulnerabilidades es la que está tratando de evitar el ALCA y en general por lo cual apuestan los países pequeños, es decir en donde haya un arbitraje, que les permitan entonces a los países pequeños acceder esos merca-

dos sin que sea por una concesión de carácter unilateral, y eso es atractivo y se diferencia de la cooperación internacional.

Grado de preparación

Hay una preocupación importante alrededor de una iniciativa como el ALCA por el grado de preparación de los países. La CEPAL ha hecho estudios al igual que otros centros académicos, sobre el grado de preparación de los países, y en efecto, los estudios apuntan a que en muchos casos nuestras economías no están preparadas para un proceso de esta naturaleza. Sin embargo, como se dijo anteriormente, los países vienen en una ruta de preparación con todos los programas de ajuste que han venido implementando desde los ochentas y parte de los noventas. Por otro lado, el proceso del ALCA ha sido concebido como de mediano plazo y como un proceso gradual. Acaba de concluir la etapa de preparación, que ha durado tres años, viene ahora la etapa de negociación que durará siete años y después de la negociación, asumiendo que termina como está previsto en el 2005, todavía queda una buena cantidad de años para que se implementen los acuerdos negociados durante esos siete años, así es que debería existir un período bastante prudencial para que las economías se preparen y realicen los cambios que sean necesarios. Sin embargo, aunque eso se lleve a cabo es claro que las economías pequeñas

van a necesitar de la cooperación internacional.

Por eso es que la Cumbre de Santiago, la segunda Cumbre de las Américas, al igual que la primera contextualiza el lanzamiento de las negociaciones con otra serie de iniciativas que complementan esa iniciativa comercial. El centro de la temática de la Cumbre de Santiago, fue la educación, es decir, se generan una serie de esfuerzos de cooperación entre los 34 países, en el campo de la educación y otros tales como: democracia, derechos humanos, etc.; que complementan y fortalecen los esfuerzos que los países están haciendo en el campo comercial para que exista la sostenibilidad requerida para este proceso. Así, se es consciente de la necesidad de la cooperación y también que lo comercial no es la única solución a todos los problemas.

Comercio y estrategia

Debe quedar claro que en el mejor de los casos, el ALCA debe ser visto como una oportunidad, más que una estrategia de desarrollo. El éxito o fracaso que los países obtengan de esta iniciativa va a depender del grado de preparación y de contar con una estrategia nacional o regional, que les permita saber aprovechar las oportunidades que ofrece una iniciativa como el ALCA. Aquellos que crean que el ALCA es la solución a los problemas

del subdesarrollo, corren el gran peligro de una nueva decepción.

Es así, como creemos que la cooperación internacional nunca ha sido ni será la vía para la solución de los problemas del subdesarrollo. Consideramos que la cooperación internacional puede ser un buen complemento a las iniciativas comerciales y allanan el camino para formas más complejas de integración que contemplen no sólo la dimensión comercial, sino también la social, la ambiental y la política.

Referencias

UNCTAD (1997), "Trade and Development Report", Globalization, Distribution and Growth, TDR/17, United Nations, New York and Geneva.

Murillo Carlos (1997), "El proceso de creación del Area de Libre Comercio de las Américas", ALCA, Ciclo de Conferencias, Costa Rica Δ

EL AUTOR ABORDA EL TEMA DESDE DOS PUNTOS DE VISTA: POR UNA PARTE, LA CONCEPCION ERRADA DE QUE HAY UNA DICOTOMIA ENTRE LO ECONOMICO Y LO SOCIAL Y, POR OTRA, ALGUNAS PROPUESTAS ESPECIFICAS, QUE SE HAN DENOMINADO COMO "SOCIALES", EN EL SENO DE LAS NEGOCIACIONES PARA CIMENTAR EL ALCA.

¿Son categorías excluyentes lo económico y lo social?

Con frecuencia uno escucha el argumento, por ejemplo, al juzgarse la conveniencia o inconveniencia de poner en práctica cierta política económica o, similarmente, cuando se explica la racionalidad del sistema de merca-

do, de que, si bien se tiene razón en cuanto al análisis económico del asunto, no lo es así en lo que se refiere a lo social. Se presume que hay un cierto antagonismo entre la concepción económica y la social. Por este medio, al hacerse énfasis en esa supuesta contradicción, se intenta descartar, generalmente con poco análisis, la conveniencia de la política o de la explicación o solución a un problema, se cree que, con señalar que algo no contempla lo social, se debe rechazar de plano.

Esta forma de enfocar el problema se presenta por varias razones, entre las que se destacan las siguientes: por una parte, hay un rechazo ideológico al concepto de mercado (o de economía, como disciplina del conocimiento relacionada con aquél), en tanto que, por otra, hay una gran incomprensión de la función social que desempeña el mercado en una sociedad.

* 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.

** Subcontralor General de la República de Costa Rica. Estas son opiniones propias del autor y de ninguna manera reflejan las de ninguna institución con la cual me encuentro directa o indirectamente relacionado.

Tal como lo señala Friedrich Hayek: "el problema económico de la sociedad no es, por lo tanto, meramente uno de cómo asignar los recursos 'dados', si por 'dados' se entiende que se entregan a una mente única que deliberadamente resuelve el problema definido por esos 'datos'. Es, más bien, un problema de cómo asegurar el mejor uso de los recursos conocidos por alguno de los miembros de la sociedad, para fines cuya importancia relativa sólo es sabida por esos individuos. O, más brevemente, es un problema de la utilización del conocimiento, que no es dado a alguien en su totalidad".¹

Este concepto permite indicar que el objetivo de una actividad económica es reconciliar los fines competitivos para los cuales es necesario asignar recursos limitados. Hayek, concepto que apropiadamente expone Lord Robbins,² indica que, estrictamente hablando, no hay tal cosa como "fines económicos", puesto que "lo que comúnmente se denominan 'relaciones económicas' son, en efecto, relaciones determinadas por el hecho de que el

uso de todos los medios es afectado en la lucha por lograr aquellos propósitos tan disímiles".³ Es decir, es el orden de mercado el que permite una forma pacífica de conciliar los más diversos intereses, que incluso primordialmente son no económicos.

Lo importante de destacar es que, en tanto el modo de elección es económico y, en donde existe una lógica de la acción humana, los fines no lo son. "Al ser más amplio que la noción de economicidad, el concepto de acción humana no restringe el análisis de la decisión al problema de distribución causado por la justa posición de unos medios escasos y unos fines múltiples. La decisión... no se limita a reflejar la manipulación de unos medios dados para hacerlos corresponder fielmente con la jerarquía de unos medios dados también, sino que refleja además la percepción misma del sistema de fines y medios en el seno del cual tiene lugar la distribución y la economicidad".⁴ Esto es, lo importante no radica sólo en tener presente el contenido económico de la decisión, perseguir la mayor eficacia, sino también identificar la estructura relevante de fines y medios; esto porque no puede existir un sistema que defina un ordenamiento único de necesidades, sino que es determinado mediante un proceso que concilie los intereses más diversos.

Desde el punto de vista expuesto, por ejemplo, la decisión de proveer bienes que alguien pueda relacionar con fines "sociales", está comprendida dentro de los fines generales señalados

1. Friedrich A. Hayek, "The Use of Knowledge in Society", en Friedrich A. Hayek, *Individualism and Economic Order* (Chicago, Ill: The University of Chicago Press, 1969), pp. 77-78.

2. Lord Robbins, *The Nature and Significance of Economic Science* (Londres: Macmillan, 1932).

3. Friedrich A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Vol. II: *The Mirage of Social Justice* (Chicago: The University of Chicago Press, 1976), p. 112.

4. Israel M. Kirzner, *Competencia y Función Empresarial* (Madrid: Unión Editorial, S.A., 1975), pp. 44-45.

dos por Hayek, puesto que, ante la escasez de medios, es necesario optar entre diversos fines que se deben satisfacer. Son fines que compiten entre sí, cualesquiera que sea su naturaleza. Por ejemplo, una sociedad puede desear satisfacer un programa educativo, con lo cual se emplean recursos escasos que no podrían destinarse a satisfacer otro fin "social", como, por ejemplo, a erigir un hospital. El problema de la elección social es inevitable. La solución de mercado es precisamente la que permite no la imposición de un orden predeterminado y predefi-

nido de fines a satisfacer, sino que tiende a producir un estado de cosas en donde no hay ganancia con sacar recursos de una actividad para destinarla a otra.

Visto el concepto de "económico" en la forma amplia como lo hace Hayek diferente de una visión estrecha que enfatiza una naturaleza no social del intercambio, no hay lugar para una diferenciación entre lo "económico" y lo "social". El principio de la escasez nos conduce a la necesidad de escoger y ello es tan aplicable a los bienes privados, como a los públicos y, en general, a cualquier tipo de decisión humana. Después de todo, incluso se puede optar entre regímenes políticos,⁵ ordenamientos jurídicos, religiones, apreciaciones estéticas. Como expresa Hayek, "el conocimiento del mundo es el conocimiento de lo que uno debe hacer o no hacer en ciertos tipos de circunstancias".⁶ Obviamente la elección (escoger) entre dos bienes es claramente una decisión racional, deliberada, por parte del agente económico. Es muy distinta de la forma de escoger no racional, no deliberada, que se da entre ciertas alternativas institucionales, tales como, por ejemplo, un orden de intercambio de mercado y un orden de decisión centralizada. Lo que sucede es que, de escogerse este último, se termina por fracasar, como lo atestigua la desaparición de las economías socialistas previstas desde los años veintes por pensadores como Mises⁷ y posteriormente por Hayek.⁸

En tanto que la sociedad liberal de Hayek "es el resultado no previsto de

-
5. Por ejemplo, cuando expresa Popper: "No, no escogemos la libertad política porque nos prometa esto o aquello. La escogemos porque hace posible la única forma de convivencia entre individuos digna de un ser humano...". Karl Popper, "A propósito del tema de la libertad", en Karl Popper, *La Responsabilidad de Vivir: Escritos sobre política, historia y conocimiento* (Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1995), p. 147.
 6. Friedrich A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Vol. I: Rules and Order (Chicago: The University of Chicago Press, 1976), p. 18.
 7. "En una comunidad socialista se carece de la posibilidad del cálculo económico: es por tanto imposible determinar el costo y el resultado de una operación económica o hacer del resultado del cálculo la prueba de la operación. Esto por sí mismo sería suficiente para hacer del socialismo algo impracticable". Ludwig von Mises, *Socialism* (Indianapolis: Liberty Press, 1981), p. 186. Como un dato interesante, esta obra fue originalmente publicada en 1922, tan solo pocos años después de la entronización del comunismo en la ex Unión Soviética.
 8. Ver Friedrich A. Hayek, *The Road to Serfdom* (Chicago: The University of Chicago Press, 1944). Hay una versión abreviada en español: Friedrich A. Hayek, "Camino a la Servidumbre" en Friedrich A. Hayek, *Sobre la Libertad*, compilación de Rigoberto Juárez-Paz (San José, Costa Rica: Asociación Libro Libre, 1992).

la observación generalizada de ciertas tradiciones 'no racionales', reglas, prácticas y valores, que prevalecieron, no porque alguien previó las consecuencias de observarlas, sino porque los grupos que las observaron probaron ser más exitosos que otros grupos".⁹

Se resume este punto afirmando que, precisamente, lo que Hayek nos plantea es una teoría de la organización de la sociedad. La dicotomía presuntamente existente entre lo económico y lo social es inexistente dentro de esta perspectiva más amplia del orden de la vida en sociedad.¹⁰

9. Linda C. Raeder, "Liberalism and the Common Good: A Hayekian Perspective on Communitarianism", *The Independent Review*, Vol. II, No. 4, Primavera de 1998, p. 522.

10. Un ejemplo que trae luz a la falsa dicotomía entre lo económico y lo social, a la vez que también muestra claramente los resultados no previstos de ciertas acciones deliberadas, es la política económica mediante la cual se fija un salario mínimo superior al de equilibrio. Alguien diría que la concepción "economicista" de dejar que el salario se determine libremente en un mercado es contraria a la virtud "social", que resulta de la pretendida protección de los trabajadores quienes sufrirían si se diera lo primero. Lo que no se dice es que un salario mínimo superior al de equilibrio se traduce en desocupación de trabajadores quienes previamente laboraban; en la frustración de personas que entraron al mercado atraídas por la expectativa de tener un salario más alto y quienes no hallaron empleo; en la discriminación de que serían objeto grupos tales como mujeres, jóvenes sin experiencia, negros, discapacitados, entre otros, que den lugar a la satisfacción de los apetitos de perjudicados; en la consolidación de privilegios de grupos sindicalizados, tanto al interior como al exterior de nuestro país, entre otros efectos. ¡Como que el infierno está ciertamente pavimentado de buenas intenciones!

Aspectos llamados sociales en las negociaciones del ALCA

En concreto a lo que se ha denominado "cláusula social" en el marco de las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas, ALCA, en realidad, no existe tal cosa como una "cláusula social". Aunque algunos han considerado que el debate sobre tres temas, presuntamente ligados a ese término, debería considerarse en el proceso definitorio del ALCA. Específicamente, que las políticas laborales de los países involucrados en el acuerdo sean objeto de negociación, que el tema ambiental forme parte de tales discusiones y que el efecto de un acuerdo como el ALCA sobre las pequeñas y medianas empresas sea debidamente analizado. Además, se ha mencionado el tema de los derechos humanos, un tratamiento especial de la mujer y similares, que parece no deben ser comentados en asuntos de comercio internacional, sino en otros foros más apropiados.

En cuanto a los tres temas anteriores se considera: en primer lugar que sí es importante que se valore el efecto que las negociaciones de ALCA pueden tener sobre la pequeña y mediana empresa (no se habla de industria, sino de empresa en general). Pero, por supuesto, igual tipo de valoración tendría que darse a cualquier tipo de efecto posible sobre cualquier empresa nacional, independientemente de su tamaño. Esto es, no hay razón para preocuparse, por ejemplo del despla-

zamiento de una actividad productiva "pequeña o mediana" más no una "grande". Ambos casos son interesantes e importantes y deberían ser objeto de una valoración adecuada. Por supuesto, se considera que a causa de ella se deba introducir un régimen especial para firmas pequeñas y medianas que vengan a posponer la apertura de las economías, dado que el trato debe ser generalizado para las diversas empresas de distintos sectores. Lo que se juzga apropiado es la provisión que pueden hacer los gobiernos o entes particulares de medidas que permitan la readaptación de los recursos productivos de las firmas medianas y pequeñas (y de las grandes, ¿por qué no?) que podrían verse afectadas con el ALCA. Esto es, al igual que puede ser necesario reentrenar la mano de obra, debe hacerse algo similar en cuanto a los diversos recursos de las firmas.

Ahora bien, se percibe que en el análisis que a veces se efectúa sobre este tema transpira una visión pesimista, no necesariamente confirmada por otras experiencias, de que las firmas pequeñas y medianas se verán afectadas negativamente por un proceso de apertura comercial. Bien puede resultar que el tamaño de un mercado interno específico no sea lo atractivo que se requiere como para que un competidor internacional decida incursionar en él y, más bien, al contrario, puede ser que el mercado externo para esa pequeña firma ahora se amplíe significativamente, de manera que le resulte rentable esforzarse en vender en ellos. En

síntesis, este asunto merece reflexión sobre el proceso definitorio del ALCA, siempre y cuando no vaya a constituirse en un argumento para mantener el proteccionismo.

En cuanto al segundo tema, el ambiental, lo primero que debe hacerse es advertir acerca de la posibilidad de que sea un medio por el cual, ciertos intereses mercantilistas busquen mantener el proteccionismo. En principio, no se ve incompatibilidad entre la protección al medio ambiente y un orden comercial abierto: el problema surge cuando hay una transnacionalización de la degradación del medio ambiente. Esto es, que las externalidades ambientales sean globales y en donde los diferentes países comprendidos poseen diferentes preferencias acerca de la conservación del medio ambiente. Aquí lo primero que debe hacerse es tratar de internalizar tales deseconomías, de manera que los costos de producir reflejen el deterioro ambiental que se ocasiona. El problema más bien se puede dar cuando los gobiernos acuden a regulaciones directas que imponen costos adicionales a las sociedades, como puede ser la puesta en efecto de medidas para proteger el ambiente que, por su naturaleza, afectan el intercambio. Pero, en todo caso, no parece que las políticas comerciales sean las que se deban utilizar para resolver un problema ambiental. Para ello hay que ir directamente a la solución de las deseconomías que producen ciertas actividades (por supuesto que también debe tomarse en cuenta el costo de esa intervención gubernamental).

mental). El tema ambiental sería tratado más adecuadamente en el seno de entidades tales como la Organización Mundial del Comercio, OMC, más que en las negociaciones del ALCA.

Finalmente, en cuanto al tercer tema, el laboral, no tienen sentido los intereses proteccionistas de algunos países, que con sus posiciones pretenden elevar costos artificialmente, como una manera para impedir que se pueda competir exitosamente en sus mercados domésticos. Después de que terminó la Guerra Civil de los Estados Unidos a mediados del siglo pasado, una de las políticas que se impuso como parte de la llamada Restauración, fue elevar los salarios en el Sur derrotado. La razón de esta medida no surgía por un interés de los vencedores norteamericanos en la presuntamente mala situación económica de los más débiles derrotados, sino porque con esa medida se lograba elevar los costos de la producción sureña. Con ella se entronizaba la ineficiencia económica en el Sur y así se lograba una nueva forma de proteger de la competencia al Norte industrializado.

Ahora sucede algo similar: son ciertos grupos sindicalizados de los Estados Unidos los cuales insisten en que se eleven artificialmente nuestros salarios, más allá del valor de nuestra productividad marginal, para que de esta manera no se pueda ser competi-

tivos en sus mercados. Esta es una forma de proteccionismo. Pero, incluso en la actualidad, en algunos de nuestros países, los costos laborales resultan ser más onerosos que en los Estados Unidos, si tomamos en cuenta un salario nominal que incluye diversos pagos adicionales. El problema aparente está en que los proponentes de aquella nación tratan de confundir el salario nominal con el real; esto es, no se toma en cuenta la productividad del factor trabajo, que comparativamente es muy superior en los Estados Unidos. Si el fundamento del comercio internacional descansara únicamente en el valor del salario nominal (medido en dólares por hora), en donde no se toma en cuenta la productividad de esa misma mano de obra, entonces, resultaría que el principal competidor que Estados Unidos tendría en esta Área de Libre Comercio que queremos forjar en el hemisferio occidental, sería Haití o Bolivia, los cuales de hecho poseen algunos de los salarios más bajos de la región (y también de las productividades laborales más bajas del hemisferio occidental).

En todo caso, este tema, si es que interesa para otros efectos, debe continuar siendo analizado en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, de donde no debe salir para mezclarlo indebidamente con asuntos del comercio internacional

△

Establecimiento de estándares internacionales en el comercio global de servicios

Edwin Aguilar Sánchez*

REFIERE EL ESTATUTO DE LOS ESTANDARES TECNICOS INTERNACIONALES EN EL MARCO LEGAL DE PROVISIONES DEL ACUERDO GENERAL DEL COMERCIO DE SERVICIOS, GATS, ILUSTRANDO LOS PROCESOS DE CREACION, USO Y ADOPCION DE ESTANDARES TECNICOS INTERNACIONALES EN LOS SECTORES DEL COMERCIO DE SERVICIOS DE CONTABILIDAD Y DEL COMERCIO ELECTRONICO, SEÑALANDO LA IMPORTANCIA DE LA ACCION GUBERNAMENTAL EN ESTA MATERIA .

Introducción

Los estándares internacionales son necesarios para asegurar la calidad, compatibilidad, seguridad y confiabilidad de los productos y servicios comerciados. Su uso y cumplimiento en el comercio de servicios se fundamenta en el Artículo VI del Acuerdo General del Comercio de Servicios, conocido como GATS por sus siglas en inglés (*General Agreement on Trade in Services*) y en varias decisiones tomadas por órganos subsidiarios de la Or-

ganización Mundial del Comercio, OMC.

El Artículo VI señala que el Consejo del Comercio de Servicios de la OMC, por medio de sus órganos apropiados, debe desarrollar las disciplinas necesarias para que las medidas que adopte un país, relacionadas con el uso y cumplimiento de estándares internacionales, no constituyan barreras innecesarias al comercio internacional de servicios. Con tales disciplinas se persigue asegurar que los requisitos de estándares internacionales, reconocidos en las regulaciones nacionales de las partes:

* Coordinador Area de Informática del ICAP, Máster en Ciencias de la Computación de la Universidad de Essex, Inglaterra, con estudios de comercio internacional en Ginebra, en la División de Comercio de Servicios de la OMC.

- a. están basados en criterios transparentes y objetivos, tales como el de competencia, aptitud o capacidad para proveer un servicio;

- b. los requisitos necesarios para asegurar la calidad del servicio, sin complicarlo;
- c. y en el caso de los procedimientos para otorgar licencias, no deben constituirse por sí mismos en una restricción para la provisión del servicio.

A la fecha, falta mucho por hacer en el desarrollo de esas disciplinas. Por ello es importante referir el trabajo del *Working Party on Professional Services, WPPS*, órgano de la OMC que ha elaborado disciplinas para el sector de Servicios de Contabilidad y ha conducido las negociaciones para su adopción. El trabajo del WPPS es paradigmático para abordar el proceso de establecimiento de estándares internacionales y sus disciplinas, en el comercio de diversos sectores de servicios. Otros sectores de servicios como los financieros, telecomunicaciones, arquitectura, ingeniería y construcción, comercio electrónico, contrataciones públicas o compras gubernamentales, servicios de computación y telemática, servicios de medio ambiente, de distribución, servicios legales, de salud, turismo y energía, entre otros, pasan por este proceso de adopción de estándares técnicos y sus disciplinas.

Inicialmente me referiré al Estatuto que tienen los estándares técnicos internacionales en las provisiones del GATS, para luego ilustrar con el trabajo del WPPS, las relaciones entre la creación, uso y adopción de estándares internacionales en los sectores del

comercio de servicios y la elaboración y negociación de disciplinas comerciales en la OMC. Disciplinas que están relacionadas con el uso y cumplimiento de estándares internacionales, evitando que se constituyan en barreras innecesarias al comercio internacional de servicios.

En este estudio brevemente veremos dos sectores del comercio de servicios que han hecho progresos en la creación, uso y adopción de estándares internacionales y sus disciplinas. Pero considerando todos los sectores de servicios, globalmente se puede afirmar que poco se ha avanzado en esta materia, siendo quizás, los sectores de telecomunicaciones y contabilidad en donde se han hecho los mayores progresos.

La creación de estándares internacionales es un *proceso técnico* hecho por órganos especializados como: la Organización Internacional de Estándares, ISO, (*International Standards Organization*), la *American National Standards Institute, ANSI*, el Comité Internacional de Estándares de Contabilidad, IASC (*International Accounting Standards Committee*); por organizaciones industriales como: la Unión Internacional de Telecomunicaciones, ITU (*International Telecommunications Union*) o el Instituto de Ingeniería Eléctrica y Electrónica, IEEE (*Institute of Electrical and Electronic Engineering*); y por empresas de alta capacidad de investigación y desarrollo como: VISA o *Mastercard*, IBM, Intel, *Microsoft, Bell Labs.*, etc.

En la creación de estándares internacionales usados en los diversos sectores del comercio de servicios, la contribución de ISO ha sido menor, mientras que IASC; ITU; IEEE, VISA, Microsoft, etc. han jugado un rol mayor dentro de sus respectivos sectores.

El uso y adopción de estándares internacionales es un *proceso social y político*, determinado por:

- a. las ventajas técnicas y económicas que ofrece un estándar a las industrias y al comercio de servicios, adoptándose voluntariamente (estándar *de-facto*);
- b. la voluntad política de los gobiernos de convertirlos en obligatorios (exigido por regulaciones nacionales);
- c. compromisos negociados por los países miembros de la OMC, bajo el Artículo XVIII del GATS referente a los "Compromisos Adicionales".

Tanto el proceso de creación, como el de uso y adopción de estándares internacionales, se generan en el desarrollo de la economía global, liderada por los países desarrollados, en respuesta a sus necesidades.

Los estándares internacionales en las provisiones del GATS

Las provisiones del Artículo VI del GATS, como se ha visto, persiguen prevenir que tanto los estándares téc-

nicos, como los requerimientos de licencias o calificación puedan convertirse en barreras al comercio, o anular o incumplir los compromisos específicos que los miembros del GATS han acordado en sectores del comercio de servicios al amparo de los Artículos XVI y XVII del GATS.

A estas provisiones se suman las contenidas en el Artículo XVIII, por las cuales los miembros pueden negociar compromisos no sujetos a programación (*scheduling*) en materia de estándares técnicos, licencias o reconocimiento de idoneidad, bajo la forma de "Compromisos Adicionales", y como tales deben ser inscritos en las programaciones (*schedules*) de compromisos de los miembros.

El Artículo VII del GATS tiene que ver con el reconocimiento de calidades, capacidades y títulos. Este Artículo VII establece que, en casos apropiados, los países miembros del acuerdo deberán trabajar con organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, relevantes al tema, hacia el establecimiento y adopción de estándares internacionales comunes y criterios comunes para el reconocimiento de títulos y capacidades necesarias para el ejercicio de servicios comerciales o profesionales.

En el sector de telecomunicaciones, el párrafo 4 del Anexo del GATS establece que para la aplicación del principio de Transparencia (Artículo III del GATS), los miembros deben asegurar el acceso público a la información relevante sobre los órganos

responsables de la preparación y adopción de estándares que afecten el acceso y uso de redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones, PTTNS, (*Public Telecommunications Transport Networks and Services*).

El párrafo 5 de este anexo de telecomunicaciones admite que los miembros pueden imponer condiciones para el acceso y uso de PTTNS, incluyendo requisitos para usar específicas interfaces técnicas y protocolos de interconexión con tales redes y servicios.

En el párrafo 7 del anexo los miembros reconocen la importancia de estándares internacionales para la compatibilidad e interoperabilidad global de redes y servicios de telecomunicaciones y promueven el desarrollo de tales estándares a través del trabajo de organizaciones internacionales como la ITU (*International Telecommunications Union*).

Estándares técnicos internacionales en el sector de servicios de contabilidad

La creación de estándares internacionales en el sector de servicios de contabilidad es una tarea que está dividida entre la *International Accounting Standards Committee*, IASC, y la *International Federation of Accountants*, IFAC. La IASC es la responsable del establecimiento de los estándares de

contabilidad y la IFAC de los estándares de auditoría, educación y ética profesional, quienes enfatizan que el establecimiento de estándares en el sector es un proceso permanente, en respuesta a los cambios económicos y tecnológicos.

La IASC, formada por 129 organismos profesionales de contabilidad de 92 países, ha elaborado y establecido 32 estándares internacionales para los servicios de contabilidad, nombrados como IAS1, IAS2, ...IAS32 (*International Accounting Standard #*). La gran mayoría de países los ha utilizado como la base para sus propios requerimientos nacionales o para desarrollar sus propios estándares. También importantes bolsas de valores (Londres, Frankfurt, Zürich, Luxemburgo, Bangkok, Hong Kong, Amsterdam y Roma) aceptan el uso de estos estándares.

La IFAC, cuyos miembros son los mismos que los de IASC, ha elaborado 31 estándares internacionales de auditoría (ISA1, ISA2, ...ISA31), el Código Internacional de Ética para Profesionales de Contabilidad y los Estándares Internacionales y Recomendaciones para la Educación de Profesionales de Contabilidad. Una encuesta de 1994 reveló que la gran mayoría de 62 organismos miembros, en 45 países, indicaron que sus estándares nacionales de auditoría fueron adoptados de la IFAC o están en correspondencia con ellos. Esa misma encuesta también reveló que una situación similar existe en materia de estándares de ética profesional y educación.

Disciplinas WPPS sobre regulaciones nacionales en el sector de contabilidad

Tomando en cuenta la decisión ministerial de la OMC sobre servicios profesionales (Conferencia Ministerial de Singapur), los países miembros han acordado, bajo la conducción del WPPS (*Working Party on Professional Services*), un conjunto de disciplinas sobre las provisiones del GATS relativas a las regulaciones nacionales en materia de servicios de contabilidad. Estas disciplinas son:

- transparencia
- requisitos y procedimientos de licencias
- requisitos y procedimientos de idoneidad, y
- estándares técnicos.

El propósito de estas disciplinas es facilitar el comercio de servicios de contabilidad asegurando que las regulaciones nacionales que afectan este sector de servicios se ajustan a los requerimientos del Artículo VI, párrafo 4 del GATS. Especialmente, que las medidas que adopte un país, relacionadas con el uso y cumplimiento de estándares internacionales, procedimientos y requisitos para licencias o reconocimiento de títulos, no sean preparadas, adoptadas o aplicadas con vistas a, o con el efecto de,

crear barreras innecesarias al comercio internacional de servicios de contabilidad.¹

En la declaración de objetivos de estas disciplinas se estipula que las mismas no están dirigidas a medidas sujetas a los compromisos programados (*schedules*) bajo los Artículos XVI y XVII del GATS (Compromisos Específicos en materia de acceso a mercados y trato nacional). Estos compromisos tomados por los miembros pueden restringir el acceso a los mercados nacionales o limitar la aplicación del trato nacional a proveedores extranjeros de los servicios.²

En esta materia, el Presidente del WPPS afirmó que estas disciplinas, desarrolladas bajo el Artículo VI del GATS, no tienen la intención de trasladarse o privar sobre medidas negociadas bajo la forma de Compromisos Específicos (Artículos XVI y XVII). Y que por lo tanto, estas disciplinas cubren las medidas de regulación nacional que no son *per se* limitaciones al acceso al mercado, ni discriminan contra proveedores extranjeros. Y que sin embargo, los miembros pueden negociar compromisos no sujetos a programación (*schedules*), en materia de estándares técnicos, licencias o reconocimiento de idoneidad, y que tales compromisos deben ser inscritos bajo la forma de "Compromisos Adicionales" (Artículo XVIII del GATS).

La provisión general de estas disciplinas establece que los miembros se asegurarán de que tales medidas no sean restrictivas del comercio más de

1. *Disciplines on Domestic Regulation in the Accountancy Sector*, WTO Job Nº 3980, tenth revision.

2. *Ibid*, párrafo 1.

lo necesario para cumplir con el objetivo legítimo de proteger al consumidor de servicios, la calidad del servicio, la competencia profesional y la integridad moral de la profesión.³

Disciplinas acordadas en el WPPS

Transparencia. Los países miembros pondrán a disposición del público los nombres y direcciones de las autoridades competentes responsables del licenciamiento de profesionales o firmas de contabilidad, y de emitir regulaciones en este sector de servicios. Se menciona que esta información puede brindarse a través de los "puntos de información y contacto" establecidos por los Artículos III y IV del GATS. Así también se hará pública:

- a. la información que describa las actividades y títulos profesionales que están regulados o que deben cumplir con estándares técnicos específicos;
- b. los requerimientos y procesos para obtener, renovar o retener alguna licencia o título profesional y las disposiciones de control o supervisión del cumplimiento;
- c. la información sobre estándares técnicos; y
- d. en caso de ser solicitado, la información de si un profesional o firma

3. *Ibid*, párrafo 2.

4. *Ibid*, Sección III.

tiene licencia para practicar la profesión, dentro de su jurisdicción.

En caso de ser solicitado por un miembro, se deberá informar sobre la racionalidad subyacente en las regulaciones del sector, en relación con el objetivo legítimo establecido en la provisión general de estas disciplinas.

Cuando un país introduzca medidas que afectarán significativamente el comercio de servicios de contabilidad, antes de su adopción, debe dar la oportunidad para que los interesados hagan sus comentarios y tomarlos en consideración.

En cuanto a las revisiones o apelaciones de decisiones administrativas que sean tomadas en este sector (consideradas en el Artículo VI párrafo 2 del GATS), se deben hacer públicos los detalles del procedimiento y sus plazos si existieran.⁴

Requisitos de licencias para ejercer. Se deben pre-establecer y poner al alcance del público aquellos requisitos sustantivos, que además del título, sean objetivos necesarios para obtener o renovar la autorización para ejercer la profesión de contabilidad. Cuando se requiera la residencia en el país, los miembros deben considerar si medios menos restrictivos podrían ser empleados para alcanzar el propósito, tomando en cuenta los costos y las condiciones locales.

Cuando se requiera la membresía a una organización profesional, los miembros deben asegurar que los re-

quisitos sean razonables y que no incluyan condiciones irrelevantes.

Salvo en cumplimiento de un objetivo legítimo, los miembros deben asegurar que no existan restricciones en el uso de nombres de firmas de contabilidad, y que los requisitos de seguro profesional indemnizatorio aplicables a firmas extranjeras, toman en cuenta la cobertura de seguros existentes, en tanto cubran actividades en su territorio y sean consistentes con la legislación del país huésped.

Los cobros impuestos por autoridades competentes deben reflejar los costos administrativos involucrados y no representar por sí mismos un impedimento para practicar la actividad. Para firmas de países en desarrollo, cobros menores podrían ser considerados.⁵

Procedimientos de licencias. Deben ser pre-establecidos, objetivos y al alcance del público y no constituir por sí mismos una restricción para la provisión del servicio. Los procedimientos y la documentación relacionada no deben ser más engorrosos de lo necesario para asegurar que los solicitantes cumplan con los requisitos de licencia o calificación de idoneidad. Así también lo relativo a los documentos, pudiendo aceptarse copias autenticadas de documentos originales.

5. *Ibid*, Sección IV.

6. *Ibid*, Sección VI.

7. *Ibid*, Sección VI.

Los miembros deben asegurar que las autoridades competentes reconocerán inmediatamente el recibo de una solicitud planteada, y que el solicitante será informado sin dilación en caso de que su petitoria esté incompleta. En caso de ser requerido por el interesado, se le deberá informar los motivos del rechazo y permitirle, dentro de límites razonables, presentar de nuevo la solicitud.

Una licencia otorgada debe entrar en efecto inmediatamente, en concordancia con los términos y condiciones especificadas en ella.⁶

Requisitos de idoneidad. Los miembros deben asegurar que sus autoridades competentes toman en cuenta los títulos y calificaciones adquiridas en el territorio de otro miembro, sobre la base de educación equivalente, experiencia y requisitos de exámenes.

El alcance de los exámenes y otros requisitos de idoneidad se deben limitar a las materias relevantes a las actividades cuya autorización se pide. Los requisitos pueden incluir educación formal, exámenes, entrenamiento, experiencia y habilidades de lenguaje.

Los miembros señalan el rol positivo que pueden jugar los acuerdos de mutuo reconocimiento para facilitar el proceso de verificación de idoneidad o para establecer equivalencias en educación.⁷

Procedimientos de calificación de idoneidad. La verificación de la idoneidad adquirida en el territorio de otro

miembro debe tomar lugar en un razonable lapso de tiempo, que en principio podría ser de seis meses. En caso de que los requisitos no se cumplan totalmente, la decisión tomada debe identificar las calidades adicionales que deben ser adquiridas por el solicitante.

Los exámenes deben programarse a intervalos razonables, en principio una vez al año, debiendo estar abiertos a todos los solicitantes, incluyendo extranjeros que pudieran tener educación en otro país, debiendo darles a todos un tiempo prudente para resolverlos.

Los cobros hechos por las autoridades competentes deben reflejar los costos administrativos involucrados y no representar por sí mismos un impedimento para la práctica de la actividad relacionada.

Para realizar los exámenes no se debe exigir el requisito de residencia en el país.⁸

Estándares técnicos. Los miembros deben asegurar que las medidas relativas a estándares técnicos sean preparadas, adoptadas y aplicadas solamente para cumplir objetivos legítimos.⁹

Para determinar si una medida tomada por parte de un miembro está en conformidad con esta obligación, se deben tomar en cuenta los reconocidos estándares internacionales de las organizaciones internacionales, rele-

vantes en la materia en que se aplican estas medidas.

Para la autorización, licencia o certificación de proveedores de servicios, los miembros pueden reconocer el cumplimiento de estándares o criterios involucrados, mediante: la armonización de los mismos, o por acuerdo o arreglo entre los miembros, o pueden ser acordados autónomamente (Artículo VII, párrafo 1 del GATS). Pero en ningún caso los miembros acordarán el reconocimiento de manera que se constituya en un medio de discriminación entre países en la aplicación de estándares o criterios, o en una forma velada de restricciones al comercio de servicios.¹⁰

La anterior disgresión sobre las disciplinas prevalecientes para un sector del comercio de servicios como el de contabilidad, nos ilustra las múltiples relaciones del proceso de creación, uso y adopción de estándares técnicos y sus disciplinas en un sector, el cual pone en acción instituciones sectoriales (profesionales en este caso), órganos multilaterales de comercio, procesos de negociación e instrumentos legales, todo dentro del marco jurídico establecido por el GATS.

También la ausencia de apropiados estándares técnicos puede constituir una barrera al florecimiento de un sector del comercio de servicios, tal como actuarían en el comercio electrónico la ausencia de estrictos estándares técnicos que garanticen la autenticidad de documentos o firmas digitales, la seguridad o la privacidad

8. *Ibid*, Sección VII.

9. *Ibid*, Sección VIII, párrafo 25.

10. *Ibid*, Sección VIII.

en las transacciones digitales. El comercio electrónico, a pesar de que está confrontando serias complejidades técnicas y jurídicas en la creación y uso de estándares internacionales, ha logrado algún progreso que describiremos a continuación.

Estándares técnicos en el comercio electrónico global

Uno de los más importantes desafíos para los responsables de políticas de gobierno en este momento, son los estándares técnicos para la infraestructura global de telecomunicaciones y el comercio electrónico emergente, incluyendo las transacciones realizadas en redes de telecomunicaciones y servicios, como Internet.

El acceso a las redes y servicios telemáticos involucrados, el flujo global de información, la interoperabilidad de diferentes computadoras, diferentes proveedores de servicios y diferentes redes, es posible porque los usuarios usan un conjunto básico de estándares técnicos comunes. Estos estándares se refieren al nivel de PTTNS, y otros niveles como protocolos de comunicación para el intercambio de datos entre computadoras, al nivel de todos los sistemas de redes utilizadas para transacciones digitales de negocios: telefonía digital, medios

electrónicos de pago (tarjetas, cheques electrónicos, transferencias de fondos, dinero digital, etc.), al nivel del Intercambio Electrónico de Datos (EDI, *Electronic Data Interchange*) que se da entre una empresa y sus proveedores, o al nivel de la misma Internet.

Los expertos creen que, en materia de estándares, una combinación de fuerzas del mercado, con autorregulación de la industria y regulaciones gubernamentales, sería la mejor combinación para garantizar que se realicen los beneficios potenciales del comercio electrónico. La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD (por sus siglas en inglés), formada por los países más ricos de la tierra, recomienda que el uso de *frameworks* y estándares sea promovido por el gobierno y el sector privado.¹¹

El protocolo de comunicaciones de Internet TCP/IP (*Transport Control Protocol/Internet Protocol*), es libre para todos, es "de dominio público", lo cual ha trabajado a su favor para su adopción universal como un estándar *de-facto* en el mercado.

En la red Internet, los estándares para "Nombres de Dominio" (*Domain Names*) y sus políticas son muy importantes para el comercio electrónico en la red, con muchas implicaciones en derechos de propiedad intelectual.

En las transacciones digitales que se dan entre las empresas y sus proveedores (de materias primas, insumos, servicios financieros, etc.), EDI hace posible un estable intercambio de

11. OECD, 1997g.

datos entre las diferentes computadoras de las empresas, que además están corriendo diferentes aplicaciones. En este nivel de aplicación, hay dos problemas principales que se resuelven con el uso de estándares técnicos: *el formato del mensaje y el contenido del mensaje*; de manera que los mensajes sean plenamente reconocidos por las diferentes aplicaciones corriendo en las diversas computadoras para satisfacer sus necesidades de información y de datos. En Europa el más común estándar para el formato del mensaje es el llamado UN/EDIFACT (estándar de Naciones Unidas para EDI), mientras que en USA el estándar es ANSI-X12. Para el contenido del mensaje, las Naciones Unidas desarrollaron el UNSMs (*UN-Standard Messages*), el cual forma parte del EDIFACT. Pero el más poderoso estándar de formato es OLE (*Object Linking and Embedding*) desarrollado por Microsoft, el cual está convirtiéndose en el líder para el intercambio de información entre aplicaciones.

A nivel legal, los estándares técnicos usados juegan un gran rol en el desarrollo del comercio electrónico internacional. Sustentan de manera cierta e indudable todas las consecuencias legales de aceptar como válidas las firmas electrónicas y los documentos legales electrónicos, que servirán de base para el cumplimiento de contratos, o para servir de evidencia en casos de disputas o indemnizaciones. Tradicionalmente se han sustentado con medios físicos (papel, tinta y firmas manuscritas) las siguientes con-

secuencias legales: las manifestaciones de voluntad por medio de firmas, la identificación de las partes de un contrato con los nombres y números de cédulas a la vista, poder asociar una persona con el contenido de un documento, poder distinguir entre "documento original" y "copia".

En el mundo del papel, todos los objetos (documentos y firmas) son físicamente palpables, materiales, atómicos diría Nicholas Negroponte. En el mundo digital estos "objetos" son señales electromagnéticas de unos y ceros, formando *bytes o pixels* codificados, donde las nociones de original y copia (del mundo del papel) tienen poco sentido, ya que las computadoras crean, envían, reciben, almacenan y procesan señales digitales que son compartidas, reproducidas o devueltas entre varias computadoras y dispositivos (impresoras, faxes, discos, *modems*, etc.). Se trata entonces de 'información dematerializada'.

Reconocimiento legal de transacciones digitales

Para el importante problema de proveer reconocimiento legal a transacciones digitales en redes abiertas, la Comisión de las Naciones Unidas para las Leyes de Comercio Internacional, UNCITRAL (*UN Commission on International Trade Law*), ha elaborado su bien conocido "Modelo Legal en Comercio Electrónico", el cual consiste en un conjunto de diecisiete

artículos, abierto a nuevos que se adicionen en el futuro, en forma evolutiva a los cambios tecnológicos y económicos.¹²

Las provisiones legales contenidas en los Artículos 6, 7 y 8 del modelo, desarrollan y definen la noción de "equivalente funcional" de la escritura, la firma y el original (del mundo del papel). Y es por medio de estos equivalentes funcionales que tales objetos físicos pueden ser transpuestos, reproducidos o imitados en un mundo dematerializado (digital), con igual fuerza de ley. Los Artículos 14 y 15 del modelo establecen un Sistema de Reconocimiento de Recibo de un Mensaje (acuso de recibo) y una regla para determinar el tiempo, lugar de despacho y de recepción del mensaje.

El Modelo UNCITRAL evita incursionar en detalles de áreas técnicas, ya que la actual tasa de innovación de la revolución en la tecnología de información, hace que las técnicas modernas de hoy sean obsoletas mañana, y en cambio se dirige a establecer los principios legales generales del comercio electrónico.

El modelo también tiene sus lagunas. Una muy importante es que no contiene una regla para definir la "responsabilidad de las partes" en el caso de errores, fraudes o fallas del sistema. Las partes deciden, entre ellos mis-

mos, el régimen de responsabilidad de parte.

Seguridad y privacidad de las transacciones digitales

Diferentes encuestas realizadas con usuarios de Internet en todo el mundo han revelado que la seguridad, la privacidad y la confidencialidad de la información son sus mayores preocupaciones cuando realizan transacciones digitales en la red, tales como órdenes de compra o pagos con tarjeta de crédito o cuentas de banco.¹³ Los consumidores pagarán más por servicios que les garanticen la privacidad de las transacciones y se expandirá el mercado de tecnología para proteger esta privacidad.

Más allá de las transacciones comerciales, la privacidad de la información personal es un asunto cuya controversia irá aumentando en importancia, en la medida en que se profundice esta tendencia de la sociedad de información de erosionar paulatinamente la privacidad. Esta pérdida progresiva, es uno de los grandes cambios sociales de los tiempos modernos y su estatuto legal es parte de la agenda de la Casa Blanca y la Unión Europea.

En marzo reciente, el Presidente Clinton nombró al profesor en leyes Peter Swire, como asesor jefe en materia de privacidad, para asistir al Subsecretario de Comercio David Aaron,

12. *UNCITRAL Model Law*, UNCITRAL Secretariat, Vienna International Centre, 1997.

13. Thomas Riley, *Case Studies of Amendment to Laws for Electronic Commerce*, in *Electronic Commerce Initiatives of ESCAP*, United Nations Publications.

quien dirige las negociaciones con autoridades de la Unión Europea en esta materia. A principios de mayo el Presidente introdujo al Congreso una propuesta de derechos del consumidor en la que se propone una asociación entre el sector público y privado para prevenir que se use la información personal de los consumidores para propósitos ilegales. La propuesta está principalmente dirigida al sector de servicios financieros, cuyas instituciones deben dar a los consumidores algún control sobre cómo su información financiera y médica puede ser compartida o vendida a terceras partes. En su anuncio, el Presidente Clinton afirmó que los consumidores tienen el derecho de saber y escoger el uso de su información personal.¹⁴

Así también el Departamento de Comercio norteamericano emitió un conjunto de reglas diseñadas para ayudar a las empresas norteamericanas a adherirse a la ley europea *Data Privacy Law*. Estas reglas establecen que las empresas norteamericanas le informen a sus clientes europeos cómo serán usados sus datos, asegurar estos datos chequeando que sean exactos, completos y actualizados y deben preguntarles a sus clientes si sus datos pueden ser vendidos a terceras partes, y también que esas terceras partes se integren a la *Data Privacy Law* y pro-

veer a los consumidores europeos del acceso a su propia información personal.

Los problemas claves a resolver en materia de seguridad de las transacciones digitales son:¹⁵

- a. *la identificación de las personas emisora y receptora del mensaje*. Garantizar que sea realmente el que envía y el que recibe, y no otras personas;
- b. *la autenticación del mensaje*. El contenido del mensaje no ha sido cambiado durante su tránsito por los nodos de la red (integridad del mensaje);
- c. *la certidumbre de la transacción*. Un comprador no alegue falsamente que su pago ha sido hecho y que un vendedor no alegue falsamente que no ha recibido un pago. La transacción debe ser irrepudiable; y
- d. *la encriptación de la información necesaria para una transacción privada y secreta como el pago electrónico*. Codificar la información proveída por el propietario de la tarjeta de crédito o de la cuenta de banco, para que nadie, ni siquiera el vendedor pueda conocerla (confidencialidad).

Las soluciones técnicas a estos problemas involucran estándares técnicos en estructuras de datos y algoritmos para la identificación, autenticación, certidumbre y encriptación de los mensajes y para su transporte, los cuales han sido desarrollados por la industria. El sistema más popular y

14. Clinton to back privacy measures by Kathleen Day and R. O'Harlow in *Washington Post*, 4/May/99.

15. *World Trade Organization*, "Electronic Commerce and the Role of the WTO", *Special Studies* 2, p. 38.

recientemente desarrollado por Visa y MasterCard, con participación de Microsoft, IBM, Netscape y otros, se llama *Secure Electronic Transaction, SET, Specifications*, que utiliza sofisticadas técnicas matemáticas de criptografía.

Las funciones de SET proveen soluciones técnicas a los siguientes requerimientos de negocios:¹⁶

- a. provee confidencialidad de la información de pago;
- b. asegura la integridad del mensaje;
- c. provee autenticación del tarjetahabiente como legítimo usuario de una tarjeta de crédito aceptable;
- d. autentica que un negociante puede aceptar un pago por medio de una tarjeta de crédito determinada u otro medio de pago;
- e. garantiza el uso de las mejores prácticas de seguridad en la industria para proteger todas las partes legítimas envueltas en una transacción digital;
- f. utiliza un protocolo de transporte que es independiente y abierto;
- g. facilita la interoperabilidad entre los componentes de *hardware*, *software* y comunicaciones de los proveedores de servicios

16. *Secure Electronic Transaction, SET, for Credit Card Payments through Internet*, by Ajit Kanagasundram, in *Electronic Commerce Initiatives of ESCAP*, United Nations publications.

17. *The Benefits of Cryptography in Understanding Electronic Commerce*, David Kosiur, Microsoft Press, 1997.

Los principales objetos técnicos de SET son:

- a. *Certificados digitales*. Por este medio los participantes de una transacción digital de comercio pueden creer uno en el otro. Una tercera parte involucrada, por ejemplo Visa, provee a sus usuarios de sus propios certificados digitales, reconocidos por los negociantes.
- b. *Encriptación con Llave Pública (Public Key)*. Este método utiliza un "par de llaves". Una Llave Pública, que generalmente está contenida en un certificado digital, y otra Llave Privada (*Private Key*), la cual es guardada en secreto por el usuario individual, como un *password*.
- c. *Firmas digitales*. Usan llaves públicas y privadas y un complejo algoritmo "de hash" realizado por las computadoras.

Para entender mejor estos objetos, métodos y sus estándares, que hacen posible dar el salto del mundo del papel al mundo digital, en materia de contar con evidencia cierta e irrepudiable de una manifestación de voluntad, es necesario invocar un poco de criptografía.¹⁷

El propósito de la criptografía, desde los tiempos de Julio César que la utilizó, es evitar que personas no autorizadas puedan conocer el contenido de un mensaje. En ella, el emisor y receptor de un "mensaje cifrado" conocen el conjunto de reglas llamado *cipher* para convertir (encriptación) el

texto original en un texto inescrutable y poder revertirlo nuevamente al texto original (decripción).

La técnica de encripción se basa en dos componentes cruciales:

- un algoritmo criptográfico, y
- una llave o *key* (generalmente una cadena de dígitos).

El algoritmo es una función matemática que combina el texto original con la llave para producir un inescrutable texto cifrado. Estos algoritmos basados en llaves tienen dos ventajas:

- Usando el mismo algoritmo, se pueden tener diversos mensajes cifrados con diferentes receptores, tan sólo utilizando con cada uno, una llave distinta (el mismo algoritmo toma esas llaves y produce diferentes textos cifrados).
- Si se necesita variar un texto cifrado, basta con cambiar la llave; no es necesario reemplazar el algoritmo (los algoritmos criptográficos confiables no son fáciles de diseñar).

El número de posibles llaves diferentes que un algoritmo puede trabajar depende del número de *bits* (unos o ceros) de la llave (*key*). Una llave de 8 *bits* permitirá al algoritmo trabajar con 256 llaves diferentes (2^8) con las cuales producirá 256 mensajes cifrados diferentes de un mismo texto original. Mientras más dígitos tenga la llave, más llaves podrá usar el algoritmo y más difícil para un tercero será quebrar el código y revelar (decriptar) el texto. Con una llave de 8 *bits* un computador

puede probar una por una las 256 llaves posibles y dar con el resultado en pocos segundos, pero con una llave de 100 *bits*, tendría que probar 2^{100} veces, y asumiendo que el computador pruebe un millón de llaves por segundo, le podría tomar siglos dar con la llave correcta. Entonces, la seguridad de un algoritmo de encripción se relaciona con lo largo de la llave.

En la *encripción simétrica*, el emisor y el receptor tienen la misma llave, (comparten una misma llave secreta) con la cual encriptan y decriptan sus mensajes. Lo que no se puede proveer con esta encripción simétrica es la autenticación de la parte que emite el mensaje, ya que ambos pueden crear y encriptar un mensaje y decir que la otra persona lo hizo con su llave. Para resolver este problema se inventó la *encripción asimétrica*, donde el emisor y receptor usan llaves diferentes, como en la Criptografía de Llave Pública (*Public-Key*).

Esta criptografía se basa en el concepto de "Par de Llaves". Una Llave Privada (*Private Key*) asociada a una Llave Pública (*Public Key*). Cada llave puede encriptar información produciendo un texto cifrado muy característico (propio de esa llave), que sólo la otra llave del par puede decriptar. Y no hay problema para poder encriptar con cualquier llave, que únicamente la otra llave del par podrá decriptar el mensaje. Se puede encriptar con la llave privada y decriptar con la pública, o encriptar con la pública y decriptar con la privada. La llave pública es amplia-

mente divulgada entre los usuarios del sistema y está asociada a las llaves privadas que sólo la conocen los usuarios propietarios (llave secreta). La divulgación de la llave pública en nada compromete la seguridad del sistema. Generalmente la llave pública está contenida en un 'certificado digital', expedido por un tercero acreditado (Visa, por ejemplo).

Este par de llaves es un método seguro para proveer confidencialidad del mensaje y autenticidad del autor (emisor), garantizadas técnicamente por la calidad del algoritmo criptográfico. La confidencialidad se provee cuando el emisor usa la llave pública del receptor para encriptar el mensaje. Así, sólo el receptor, con su llave privada, podrá decriptar el mensaje. La autenticidad se provee cuando el emisor usa su llave privada para encriptar el mensaje. Así sólo los que tengan su llave pública podrán decriptar su mensaje, con la certidumbre de que sólo su autor pudo haberla encriptado con llave privada. Encriptar un mensaje con llave privada, en un sistema de "par de llaves", es un equivalente funcional a firmar con puño y letra un papel.

En las firmas digitales, se usa un algoritmo *de hash* para reducir el documento del negocio a una pequeña y única secuencia de números (llamado *digest*), la cual es encriptada con una llave privada. Así, esta firma digital acompaña al documento del negocio, los cuales llegan al receptor que tiene la llave pública, con la cual puede abrir el mensaje numérico (*digest*). Utilizan-

do el mismo algoritmo *de hash* usado por el emisor, el receptor puede convertir el documento del negocio en una secuencia numérica *de hash*. Si el documento no fue alterado en tránsito, obtendrá la misma secuencia numérica (el mismo *digest* recibido y firmado por el emisor). Con esto se garantiza la identificación y legitimidad de las personas y la integridad de los mensajes.

Otros métodos para la protección de la privacidad de la información de los usuarios que visitan *Websites* en Internet, pueden hacer uso de una política o de una solución tecnológica. La primera ha sido desarrollada por *Microsoft* y *Netscape* a través de un *software* llamado *E-Trust*, por el cual los usuarios pueden ver la palabra *Trustee* en la parte superior del sitio. Los sitios bajo esta política son auditados independientemente por KPG y Coopers/Lybrand para asegurar su cumplimiento. La solución tecnológica más popular es el sistema *Privacy Platform for Privacy Preference*, también conocida como "P3", desarrollada por el *World Wide Web Consortium*, el cual obliga a los propietarios del sitio a proteger la información personal.

Para la protección de los derechos de propiedad intelectual en el comercio electrónico global, un número de soluciones técnicas están siendo desarrolladas para controlar productos con contenidos de derechos de autor. Los llamados "Identificadores de Objetos Digitales" consisten, por ejemplo, de una cadena de números integrados al

texto protegido, que podrían revelar la entrega o diseminación ilegal del material. Otros, consisten de programas ocultos integrados al texto protegido, que no permiten la impresión o distribución digital de la información protegida.¹⁸

Consideraciones finales

1. Los estándares técnicos internacionales tienen una gran importancia económica, capaces de crear grandes impactos en los mercados. Tómese por ejemplo el caso referido del estándar SET para la seguridad de las transacciones de comercio electrónico, que promueve la realización de millones de operaciones comerciales digitales. Otro ejemplo lo tenemos en la reciente declaración de las autoridades chinas de adoptar el estándar *Code Division Multiple Access*, CDMA, para su gigantesco mercado de telefonía celular. Se espera que de aquí al año 2003 China Unicom tendrá 40 millones de usuarios de teléfonos celulares con tecnología CDMA. Actualmente este mercado chino crece a razón de un millón de nuevos abonados al mes.

18. World Trade Organization, *Op. cit.*, p. 38.

19. "Nokia calls new phones way to keep cell lead". By R. Krause in *Investor's Business Daily*, 4/5/99.

CDMA es el estándar base de la tercera generación de celulares que permiten muy altas velocidades en transmisiones inalámbricas de datos y video. Muy pronto, los teléfonos inalámbricos con este estándar serán multimodales, con acceso a Internet desde su propio *browser*, y las computadoras portátiles tendrán aplicaciones de videoconferencia.

El CDMA es tecnología de Qualcomm y ha sido incorporada en los productos de Motorola, *Lucent Tech*, *Nortel* y *Samsung*. El otro estándar rival es GSM (*Global System for Mobile Communications*) de Ericsson, incorporado por *Nokia* y *Siemens* en sus teléfonos celulares. Con la decisión China, estas empresas perderán participación en el mercado. Anticipándose a ello, Ericsson ha llegado a un acuerdo con Qualcomm (que le ha costado mil millones de dólares), el cual le permitirá a ambas compañías compartir sus tecnologías y respaldar el estándar 3G, el cual podría trabajar con GSM, CDMA y TDMA (*Time Division Multiple Access*). Por su parte Nokia, para mantener su posición dominante en el mercado de celulares, que con sus modelos *Tri-mode* TDMA sobrepasó a Ericsson y Motorola en 1998, se apresta a lanzar este año un modelo *Tri-mode* CDMA, con el cual espera incrementar sus ventas entre el 32% y 45% de aquí al año 2000.¹⁹

2. Para la creación y adopción de estándares técnicos internacionales, hay procesos claramente institucionales, como el caso de los estándares del sector de servicios de contabilidad con IASC/IFAC, en estado avanzado en el terreno multilateral. Y hay procesos claramente industriales, como el caso del comercio electrónico, que esperan decisiones o acuerdos multilaterales en la próxima Conferencia Ministerial de la OMC, a celebrarse en Washington.

Estos procesos son económicamente generados en respuesta a las necesidades técnicas del desarrollo de la economía global, siendo la creación de estándares un proceso técnico, y su uso y adopción un proceso social y político. Además, los estándares técnicos internacionales están tutelados por instituciones internacionales, industriales o empresas, pero también hay estándares técnicos internacionales de dominio público, como el TCP/IP.

3. Es muy importante el desarrollo de disciplinas sobre el uso de estándares técnicos internacionales en el comercio de servicios, para garantizar que las regulaciones nacionales sobre los mismos, satisfagan el objetivo legítimo de proteger al consumidor de los servicios, velar por la calidad del servicio y la competencia profesional. En algunos servicios como los de arquitectura e ingeniería, algunas

regulaciones nacionales sobre estándares técnicos persiguen la protección del patrimonio cultural, en otros, la protección del medio ambiente, la seguridad nacional o la salud pública, o la integridad de las redes públicas de telecomunicaciones.

Me gustaría avanzar la hipótesis de que si el sector de servicios financieros globales contara con un conjunto consistente de estándares internacionales y sus disciplinas, y los países del Pacífico Oriental los hubieran adoptado, entonces menores hubieran sido los efectos de la crisis financiera que asoló las economías de Tailandia, Malasia, Corea del Sur, Singapur, Filipinas y Japón en 1997, de la cual van saliendo penosamente.

En los orígenes de esta crisis estuvieron presentes las deficiencias institucionales internas debido a la fragilidad de los sistemas financieros nacionales, y las imperfecciones del mercado internacional de capitales, sumado a la prevalencia del corpus teórico y político del Fondo Monetario Internacional.

La vulnerabilidad se debió a una excesiva acumulación de deuda (en divisas a corto plazo) de los sectores privados y a la entrada de capitales sin una adecuada reglamentación técnica financiera (incluyendo estándares técnicos del sector), y a la ausencia de institu-

ciones nacionales de supervisión técnica.

4. Esta crisis financiera destaca la importancia que tiene la acción gubernamental en el comercio global de servicios:

- impulso de las negociaciones (Tratados de Libre Comercio, TLC's, Regionalismo, Acuerdos Adicionales, etc.);
- mejoramiento legal e institucional en el sector;
- formulación de políticas para el sector;
- establecimiento de estándares técnicos;

- adecuadas disposiciones fiscales;
- tomar las acciones necesarias ante los vacíos, incertidumbres, desafíos y oportunidades que plantea el desarrollo económico global y sus procesos de acuerdos multilaterales y regionales de comercio.

Para tomar una acción gubernamental efectiva debe existir el convencimiento de estar viendo nacer el futuro, con el ánimo de tomar la ventaja competitiva que se tiene al estar presente entre los primeros, ya que la reacción de los demás socios comerciales no se hará esperar Δ

Las negociaciones de la deuda externa, comercio exterior y cooperación internacional en la Unión

Marie-France Christophe Tchakaloff**

Europea*

PRESENTA UN BREVE ANALISIS DEL TRATAMIENTO DE LAS NEGOCIACIONES Y LAS POLITICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA CON RESPECTO A LA DEUDA EXTERNA, LA COOPERACION INTERNACIONAL Y LA POLITICA EXTERIOR, COMERCIAL Y DE SEGURIDAD COMUN.

La experiencia europea de integración es muy específica, por lo cual no presenta un modelo para ustedes. Conocer la integración y sus características, permite aumentar los intercambios entre las partes, aumentar el

crecimiento económico y la competitividad. Permite por lo tanto, una acción conjunta más eficiente. Y sobre todo, la solidaridad en Europa ha hecho vivir cincuenta años sin guerra. Una experiencia tan larga merece algunas conclusiones.

* 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.

** Profesora de las Universidades, Cátedra Jean Monnet atribuida por la Comisión Europea, Directora de la Investigación y de las Publicaciones en el Instituto Internacional de Administración Pública, IIAP, de Francia.

El título de mi ponencia me ha sumido en profundas reflexiones, porque no sabía muy bien como tratar el tema de manera clara, en la óptica de la Unión Europea.

Digo esto porque los términos no significan lo mismo en el derecho internacional y en el derecho comunitario. En el derecho comunitario las palabras "negociación internacional" significan negociación con los países exteriores a la Unión Europea, es decir los que no

son miembros. La negociación entre los Estados que forman parte de la Unión Europea es intergubernamental cuando la competencia o capacidad, no ha sido atribuida a la Comunidad Europea. En el caso contrario, la negociación es comunitaria y está llevada a cabo por las mismas instituciones comunitarias. La noción de "comercio exterior" se inserta en la política comercial común, ya establecida; por lo menos toda la parte atribuida a la Comunidad Europea. En cuanto a la "deuda externa", ésta forma parte de los criterios de convergencia que los Estados miembros deben controlar para poder ingresar en la Unión Económica y Monetaria. En relación a la "cooperación internacional" parecen las únicas palabras cuyo significado es idéntico tanto en el derecho comunitario como en el derecho internacional. Esta se desarrolla desde los años noventa y se vuelve más compleja a medida que se añaden conceptos como el de *partnership* utilizado con Europa del Este y sobre todo con Rusia o el de asociación según los países u organizaciones a los que se les aplique el convenio.

La Comunidad Europea es una comunidad de derecho muy legalista, fundada sobre tratados constitutivos, el derecho derivado y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Ha necesitado cambios profundos en los países europeos porque aunque la Comunidad sea muy legalista, su derecho es: a) diferente del derecho de los países, b) superior a los derechos internos en caso de contrariedad entre ellos, y so-

bre todo c) progresa con el objetivo de integración.

La construcción de la unidad comunitaria se desarrolla en un proceso doble: a) de transferencia progresiva de competencias de los Estados miembros a la Comunidad; y b) simultáneamente entre los miembros, cooperación que se refuerza, incluso fuera de la competencia atribuida a la Unión.

Es decir que las competencias comunes evolucionan, incluso en los sectores de actividad que constituían históricamente, los más típicos de los entes estatales: justicia, moneda, política exterior y defensa. El procedimiento de toma de decisiones implica la participación de los actores principales, las instituciones europeas y los Estados miembros. Pero las modalidades de participación varían según se trate de una política común o no.

Las políticas comunes se han ido realizando a medida de las modificaciones de los tratados constitutivos. Al principio no había más que tres políticas en la Comunidad Europea: a) la política agrícola común; b) la política de transportes común; y c) la política comercial común. Estas políticas tenían como objetivo facilitar el Mercado Común. Luego, el Mercado Común implicó además la aplicación de una política común de libre competencia, la cual tiene como finalidad impedir la acción concertada de las empresas en carteles, la posición dominante de una empresa en el mercado, el control de las fusiones de empresa, y las ayudas estatales a las empresas nacionales.

Pero hoy, el Mercado Común significa otras políticas y medios de cooperación, los cuales se han desarrollado con el correr de los años. Unas políticas están bastante limitadas, la política de protección al consumidor, la política de cohesión económica y social entre las regiones, por ejemplo. Pero la política más reciente y la más exclusiva es la Unión Económica y Monetaria, UEM. Con la moneda común, la Unión Europea pretende fundamentalmente crear empleo, mejorar la competitividad frente al exterior y salvaguardar el estado de bienestar social.

Así, nuestro análisis en vez de seguir la cronología, seguirá la lógica comunitaria, desde la competencia comunitaria más activa hacia la competencia más compartida o mixta, es decir, de la Unión Económica y Monetaria hacia la cooperación internacional.

La deuda externa

De ahora en adelante, la deuda externa de cada país de la Comunidad Europea está controlada por las instituciones comunitarias. No debe superar el 60% del producto nacional bruto (PIB) de cada país. Este control puede sorprender.

Lo que pasa es que los Estados miembros han renunciado a su soberanía monetaria y financiera para edificar una moneda común.

Los principios de integración de la Unión Económica y Monetaria - UEM

Lo más importante en la Unión Económica y Monetaria, UEM, es la estabilidad cambiaria, base del crecimiento que conseguimos gracias a la convergencia de las economías. La convergencia es fundamental.

Para llegar a la estabilidad y convergencia, es decir, para adoptar la moneda común, los Estados miembros deben cumplir con cuatro obligaciones principales:

- reducir el déficit público a menos del 3% del PIB
- reducir el porcentaje de la deuda pública a menos del 60% del PIB
- reducir la tasa media de inflación a menos del 3% del promedio de los tres países menos inflacionistas
- reducir los tipos de intereses de largo plazo.

Además, los Estados miembros se comprometen a mantener estables el precio del dinero y el tipo de cambio.

Es decir que la UEM, edificada en 1993 por el Tratado de Maastricht, cambia completamente el régimen de las competencias nacionales.

Sin embargo, el éxito de la convergencia demuestra la voluntad política de los Estados miembros. Por ejemplo, cada uno sabe que cualquier medida política que tienda a la reducción del déficit presupuestario es impopular, y puede costarle a cualquier gobierno

las próximas elecciones. EL 2 de mayo de 1998, once de los quince países fueron declarados aptos para participar del Euro. Es decir, que cuatro países no participarán aún del Euro. Entre estos cuatro, dos escogieron no participar de la moneda común, el Reino Unido y Dinamarca, y dos países no han alcanzado el nivel de convergencia necesaria, Suecia y Grecia. Pero los cuatro quedan participando con respecto al cumplimiento de las obligaciones de la convergencia.

En cuanto a la deuda pública, su proporción se redujo en los países a través de los esfuerzos de consolidación presupuestaria, sobre todo en los años 1997 y 1998. Además, las perspectivas de crecimiento y de nuevas reducciones del déficit público, permiten pensar que la deuda seguirá bajando.

Los mecanismos institucionales

De momento, el calendario y las condiciones previstas en el Tratado de Maastricht han sido respetados. Esto significa que los Estados miembros han aceptado informar, de manera transparente, sobre su situación a las instituciones comunitarias. En cuanto a la deuda pública, han informado a la Comisión sobre el importe de las finanzas públicas, el gasto público, las medidas de ajuste, la magnitud y la composición del ajuste presupuestario, etc. O sea, elementos confidenciales en general.

Las instituciones que intervienen en la preparación de la Unión Económica y Monetaria son las instituciones principales de la Unión. La Comunidad Europea, institución independiente de los Estados miembros, o mejor dicho, supra-nacional, tiene a su cargo la custodia de los tratados y de las normas comunitarias. Además, el Consejo de Ministros o "Consejo", es el órgano de decisión, compuesto de un ministro por cada país, es sin embargo, una institución comunitaria y no gubernamental. Y finalmente, el Consejo Europeo, formado por los jefes de estado y de gobierno, es un órgano político.

En cuanto al calendario para la puesta en marcha de la moneda única se ha procedido de la siguiente manera:

- El 25 de abril de 1999, la Comisión ha adoptado una recomendación con vistas a la moneda única.
- El Consejo Europeo tomará la decisión final de pasar la moneda común en diciembre de 1998.
- Normalmente, la moneda común entrará en vigencia el próximo 1º de enero de 1999. Y la moneda será única, es decir, que asistiremos a la desaparición de las monedas nacionales, en el año 2002.

Por otra parte, en cuanto a los Estados, cabe decir que un grupo informal de los Ministros de Hacienda enfatiza la concertación y el diálogo entre los miembros, especialmente con respecto a la coordinación de políticas presupuestarias y políticas estructurales, sobre todo en lo que se

relaciona con la política del empleo y la política fiscal.

Los escollos

Hay dos escollos principales, en lo que se refiere a la Unión Económica y Monetaria, UEM:

- En primer lugar, hace falta decir que el Banco Central Europeo, creado desde hace como quince días para la estabilización de la moneda común, y que apenas empieza a funcionar, es una institución independiente de los gobiernos, es decir supra-nacional. Pero sabemos que si el Banco se impone demasiado, adquiriendo un poder exclusivo, podrían los Estados miembros, oponerse a sus decisiones monetarias o económicas, y así fracasaría todo el sistema.
- En segundo lugar, resulta evidente que si los Estados miembros gozan de un margen de maniobra muy amplio, se corre el riesgo de que neutralicen o paralicen la acción de dicho Banco. Por tanto, el abandono progresivo del poder fiscal y económico de los Estados miembros, parece condicionar de manera clara el éxito de la Unión Monetaria.

El segundo problema, el comercio exterior, obliga a estudiar la política comercial común.

La política comercial común

Hace falta primero, examinar la distribución de competencias, en las que se incluye la competencia comunitaria, la cual no es exclusiva.

La distribución de competencias

La Comunidad Europea tiene una competencia general en materia de política comercial común. Fue estipulada en el tratado originario al mismo tiempo que la creación de la Unión Aduanera. De ahí que la Comunidad puede cerrar acuerdos arancelarios y comerciales con los demás países. A esta competencia convencional, se agrega su competencia autónoma, que le permite tomar medidas unilaterales (por ejemplo, medidas de lucha contra el *dumping*).

Esta competencia reconocida en el Artículo 113 del Tratado de la Comunidad Europea, CE, ha sido extendida, por una parte por el Tribunal de Justicia, que le ha dado una interpretación extensiva y por la práctica comunitaria a través de acuerdos bilaterales o multilaterales.

Por tanto, los Estados miembros ya no tienen capacidad autónoma en la materia comunitaria, o mejor dicho, solamente una capacidad de ejecución. Recuperan esta capacidad en lo que sobrepasa la competencia comunitaria. Así, por ejemplo, antes de negociar con países terceros a la

Comunidad, los Estados miembros deben informar y conversar con los demás miembros y con la Comisión Europea. Todo esto para garantizar la compatibilidad de las políticas nacionales con la política común.¹

Cada Estado puede conservar los acuerdos anteriores con países terceros, si éstos no tienen graves implicaciones para la política comercial común, de otra manera, debe abandonarlos.

Es cierto que la política comercial común obedece a la filosofía comunitaria europea que justificaría una protección de los precios internos elevados, y una protección arancelaria elevada. Esta concepción puede contravenir a la liberalización del comercio, en aplicación a escala planetaria.

Conflictos entre los Estados miembros y la Unión Europea

La verdad es que la experiencia demuestra que los Estados miembros intentan recuperar su libertad de negociación y de voto cada vez que pueden hacerlo. Lo demostraron en la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982.

-
1. La OMC considera a la Unión Europea un miembro original de su organización, cuando la Unión ejerce su derecho de voto dispone de un número de votos igual al número de los Estados miembros que representan, y que a su vez, son miembros de la OMC.
 2. La Comunidad tiene un derecho de legación, de representación, y participación en las conferencias y organizaciones internacionales. Ella misma está registrada por el país que preside el Consejo de Ministros y por la Comisión.

En este caso, los países no estaban de acuerdo en materia de pesca, de derechos de pesca, y algunos como Alemania y el Reino Unido, no querían firmar la Convención. Posteriormente se han puesto de acuerdo en este asunto. Otro ejemplo es la Ronda Uruguay, en el cual Francia se ha quedado del lado de la Comisión, para defender su punto de vista sobre la agricultura, e informar de manera diversa con respecto a las negociaciones del gobierno francés. Una confianza limitada hacia la Comisión.

Hoy día, los europeos se esfuerzan por encontrar una posición común y presentar un frente unido. Este cambio de actitud, se explica sobre todo desde el Tratado de Maastricht, que les obliga a acordar sobre elementos de una política exterior y de seguridad común.

La cooperación internacional

Para comprender la cooperación internacional de la Unión Europea, es necesario hacer la distinción entre la Comunidad y los Estados miembros.² Son dos actores muy distintos.

La cooperación comunitaria

Dejando aparte la cooperación especialmente comercial, nos damos cuenta de que los tratados permiten a la Comunidad entretener relaciones privilegiadas: ésta puede firmar acuerdos

de asociación y puede a su vez, firmar acuerdos de cooperación técnica o financiera.

La política de asociación se dirige hacia: a) Estados del continente europeo que podrían adherirse a la Unión Europea, pero que resultan incapaces de hacerlo de momento; b) países no aptos, con los cuales la Unión entiende, que su relación perpetúa vínculos privilegiados. Estos son los vínculos de los años setentas y un país de Africa, del Caribe, o del Pacífico que pertenecen a la Convención de Lomé; tales serán los futuros acuerdos con Chile y el MERCOSUR, sobre una asociación política y económica.

Estos acuerdos pueden ser mixtos, o sea, concluidos por la parte europea, tanto por la Comunidad como por los Estados miembros. Esto porque su financiamiento necesita la contribución de los Estados.

En este caso, los Estados reclaman una parte de participación al poder de negociación. Sin embargo, la Comisión conserva, además de su poder de negociar, un importante poder de gestión. Esto ocurrió con el acuerdo sobre el caucho natural en el acuerdo de la CNUCED sobre los productos de base.

Es necesario precisar que actualmente, y desde los años noventas, la Unión Europea desarrolla de manera activa sus relaciones, proporcionando una ayuda alimentaria o de urgencia.

La cuestión de la distribución de competencias de los acuerdos internacionales es muy importante, si se con-

sidera que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, puede reconocerles un efecto directo. Así, integra directamente los acuerdos como fuentes del derecho comunitario. Y los particulares pueden alegar las disposiciones de los acuerdos internacionales, ante las jurisdicciones internas de los Estados miembros. El Tribunal de Justicia ha reconocido el efecto directo a disposiciones que contenían cláusulas sociales, o normas puramente comerciales.

La política exterior y de seguridad común

Esta política reemplaza el sistema anterior de cooperación política europea, establecido en 1986 por la modificación del Tratado originario con el Acto Único.

El objetivo es instituir una política exterior común. Sin duda, este objetivo indica un progreso importante. Pero ahora todavía este objetivo está muy lejos, porque se construye sobre la base de la "cooperación sistemática", la cooperación intergubernamental entre los países. Es decir que el poder les pertenece a los Estados. Se informan, se consultan entre soberanos.

Si el Consejo de Ministros toma decisiones es por unanimidad. Cada uno sabe, que este modo de votar, permite a cada país vetar, con el voto no. En cuanto a la Comisión, su veto no tiene verdadero poder, porque no

participa, sino en el control de la coherencia de las acciones intergubernamentales. Pierde aquí su poder de iniciativa de las normas, su poder de control de estas normas, y su poder de diligencia contra las infracciones.

Los Estados podrían tomar "posiciones comunes" o "acciones comunes", según las disposiciones del Tratado de Maastricht, y prepararían así la futura política exterior y de seguridad común. Por consiguiente, podrían decidir pasar a esta política. Pero en realidad, los Estados miembros no

parecen dispuestos a abandonar el poder que tienen. Han decidido el ritmo del proceso de integración, y aún quedan titulares de importantes poderes de decisión en el sistema institucional, Consejo Europeo, Consejo de Ministros, excluyendo la Unión Económica y Monetaria, en la cual pierden su poder de decisión monetaria.

Es decir, que la capacidad de negociar, como la capacidad de gobernar, suponen interrelaciones fuertes entre la Unión Europea y los Estados miembros

△

Negociaciones de la deuda externa de Nicaragua*

Carlos Alvarado**

SE DESCRIBE LA ESTRATEGIA DE NEGOCIACIONES DE LA DEUDA EXTERNA DE NICARAGUA CON SUS ACREEDORES A PARTIR DE LA DECADA DE LOS NOVENTAS, ANALIZANDO SUS RESULTADOS Y COMPROMISOS.

Introducción

La enorme carga, en términos financieros, que representa la deuda externa para Nicaragua, ha tenido como efecto serios desequilibrios en las finanzas públicas internas y externas de la economía, durante un período prolongado.

Tomando como punto de partida el principio de la década de los noventas, podemos observar que la deuda exter-

na de Nicaragua equivalía a siete veces el valor de su Producto Interno Bruto, PIB. No obstante, al final de 1997 esa relación había descendido a tres veces. La razón de esa disminución se encuentra en la política de negociaciones emprendida por las autoridades del país, lo que ha conllevado a importantes reducciones de deuda con acreedores bilaterales miembros y no miembros del Club de París. Tan sólo en 1994 el monto de la deuda ascendía a \$11.695 millones y para 1997 se había reducido a \$6.001 millones.

A pesar de importantes reducciones, la deuda externa de Nicaragua continua siendo el principal obstáculo para el crecimiento equilibrado de la economía. De acuerdo a cifras del Banco Mundial, en 1994 la deuda externa de los países con bajos ingresos y altamente endeudados equivalía a 1.2 veces el PIB y cuatro veces el valor

* 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, funcionario del Banco Central de Nicaragua.

de las exportaciones de bienes y servicios. Nicaragua actualmente tiene una deuda que equivale a tres veces el PIB y siete veces el valor de sus exportaciones.

Entre 1990 y 1997 Nicaragua ha negociado \$10.397 millones de su deuda, de los cuales aproximadamente \$7.176 millones han sido condonados. Las mayores reducciones de deuda se ha logrado con los acreedores no miembros del Club de París, principalmente porque estos acreedores han condonado entre el 85% y el 92% del *stock* de la deuda. El Club de París, por su parte, sólo incluye reducciones del flujo de la deuda durante un período convenido.

Al concluir 1997, el valor presente de la deuda externa era de \$5.695 millones, monto equivalente al 730% del promedio de las exportaciones de bienes y servicios. Para que la deuda externa de un país sea sostenible, según los parámetros del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, FMI, este indicador debería ser menor al 200%. Por otra parte el servicio contractual de la deuda representó en 1997 el 56.7% de las exportaciones, cuando según los parámetros del Banco Mundial y del FMI este indicador no debe ser mayor al 20%.

Los ingentes esfuerzos realizados por Nicaragua en materia de negociación, no han sido suficientes para alcanzar la sostenibilidad de su endeudamiento externo. Aún más, se prevé que utilizando únicamente los mecanismos tradicionales de negocia-

Deuda total al 31/12/97	6.001.0
Bilateral	67.2%
Multilateral	27.6%
Otros	5.2%
NPV de la deuda	5.695.0
NPV de la deuda/Exportaciones	730.0%
Servicio de la deuda/Exportaciones	56.7%

ción de deuda con los acreedores bilaterales, no se estaría dando solución a este problema. Es por esa razón, que las autoridades nicaragüenses, en vista de la excepcionalidad de la situación de endeudamiento, gestionarán ante las instituciones financieras internacionales la implementación de la iniciativa *Help Initiative Poor Countries, HIPC*, en un período más corto del previsto.

Negociaciones de deuda con el Club de París

Nicaragua ha asistido en tres ocasiones a negociar su deuda bilateral con los acreedores miembros del Club de París, siendo la primera ocasión en diciembre de 1991, la segunda en marzo de 1995 y la última en abril de 1998.

El total negociado en las tres rondas ascendió a \$1.821.0 millones, lográndose una reducción nominal de la deuda externa de aproximadamente \$806.0 millones. Adicionalmente, aquellos acreedores que no condona-

ron la deuda, concedieron reducción del valor presente de la deuda renegociada a través de mejores condiciones financieras de pago.

En la primera ronda (diciembre de 1991) se negociaron aproximadamente \$835.0 millones, habiéndose logrado una reducción de \$266.0 millones. En la segunda ronda (marzo de 1995) se logró que de un monto negociado de aproximadamente \$789.0 millones se redujeran \$500.0 millones.

Recientemente (abril de 1998) Nicaragua acudió a una nueva reunión con los acreedores del Club de París, en la que fueron negociados \$197.0 millones de los cuales aproximadamente \$40.0 millones no tendrán que ser pagados.

Los países acreedores participantes, con los cuales se firmaron acuerdos bilaterales, son los siguientes: Austria, Australia, Alemania, España, Estados Unidos de América, Francia, Finlandia, Gran Bretaña, Holanda, Israel, Italia, Suecia y Suiza.

Deudas incluidas en las negociaciones con el Club de París

Los montos de deuda negociados con el Club de París incluyen únicamente flujos del período de consolidación acordado (generalmente un período que abarca la acumulación de la mora dos o tres años posteriores a la fecha de la firma de la respectiva minuta de acuerdo). Las deudas que

se han negociado en las tres ocasiones corresponden a:

- Créditos comerciales garantizados o asegurados por los gobiernos de los países acreedores o sus instituciones apropiadas con vencimiento de más de un año, los cuales fueron extendidos al gobierno de la República de Nicaragua, su sector público o Banco Central de Nicaragua, firmados antes del 1° de noviembre de 1988.
- Préstamos otorgados por los gobiernos de los países acreedores o sus instituciones apropiadas con vencimiento de más de un año, extendidos al Gobierno de la República de Nicaragua, su sector público o Banco Central de Nicaragua, firmados antes del 1° de noviembre de 1988.
- Créditos comerciales garantizados o asegurados por los gobiernos de los países acreedores o sus instituciones apropiadas con vencimiento hasta un máximo de un año, extendidos al Gobierno de la República de Nicaragua, su sector público o Banco Central de Nicaragua y sector privado.

Períodos de consolidación

Los períodos de consolidación de la deuda para cada una de las rondas de negociaciones con el Club de París, han sido los siguientes:

- Negociación del 17 de diciembre de 1991 (primera ronda)

- Mora acumulada del principal, intereses corrientes y moratorios al 31 de diciembre de 1991.
- Vencimientos corrientes del principal e intereses del 1° de enero de 1992 al 31 de marzo de 1993.
- Negociación del 22 de marzo de 1995 (segunda ronda)
 - Mora acumulada del principal e intereses corrientes y moratorios del 1° de abril de 1993 al 31 de marzo de 1995.
 - Vencimientos corrientes del principal e intereses del 1° de abril de 1995 al 30 de junio de 1997.
- Negociación del 22 de abril de 1998 (tercera ronda)
 - Mora acumulada del principal e intereses corrientes y moratorios del 1° de julio de 1997 al 28 de febrero de 1998.
 - Vencimientos corrientes del principal e intereses del 1° de marzo de 1998 al 28 de febrero del 2001.

Términos y condiciones financieras obtenidos en las negociaciones

Términos de Londres

Los Términos de Londres fueron aplicados en la primera ronda de negociaciones del Gobierno de Nicaragua

con el Club de París. Estos términos en su momento mostraron una mayor flexibilidad por parte del Club de París, en materia de reestructuración de adeudos, al considerar la condonación del 50% de la deuda comercial a través de cuatro opciones A, B, C y D.

Opción A: Condonación inmediata del 50% de las deudas comerciales y reprogramación del 50% restante a veintitrés años, incluyendo seis años de gracia, con pagos graduales del principal y una tasa de interés de mercado.

A esta opción se acogieron los gobiernos de Francia, Alemania, Holanda, Suecia, Gran Bretaña o sus instituciones apropiadas.

Opción B: Reprogramación de la deuda, sin condonación inmediata, a un plazo de veintitrés años sin gracia y tasa de interés concesional sumamente reducida, que en términos de valor presente equivale a una reducción del servicio de hasta un 50%.

Austria, España, Israel, Italia, Finlandia y Suiza se acogieron a esta opción.

Opción C: Reprogramación de la deuda sin condonación, a un plazo de veinticinco años incluyendo catorce años de gracia y tasa de interés de mercado. Australia y Estados Unidos se acogieron a esta opción.

Opción D: Reprogramación de la deuda concesional (deuda oficial para ayuda al desarrollo, *Oficial Debt Aid*, ODA), a un plazo de treinta años con

doce años de gracia y tasa de interés al menos tan favorable como las tasas concesionales originales, aplicadas a esos préstamos.

En esta opción se incluyeron las deudas concedidas por los gobiernos o instituciones apropiadas que se mencionan en la opción A, así como los gobiernos de Finlandia y España o sus instituciones apropiadas.

Términos de Nápoles

En la segunda y tercera rondas se obtuvieron los Términos de Nápoles, que implican una condonación del 67% para la deuda comercial no concesional.

Se mantuvieron las opciones de la primera ronda, pero con algunas variaciones en el plazo y períodos de gracia. La opción A significó una mayor condonación a lo inmediato al pasar del 50% al 67% y para la tercera ronda se agregó dentro de esta opción además de Francia y Alemania a los Estados Unidos.

La opción B en la segunda ronda correspondió a la deuda ODA de Alemania, Francia, Finlandia, Holanda y España. Esta deuda se reprogramó a un plazo de cuarenta años incluyendo dieciséis años de gracia y tasas tan favorables como las que se establecían en la primera ronda.

En la opción C de la segunda ronda se ubicó Italia y Estados Unidos cuya deuda no incluyó condonación y se reprogramó a un plazo de cuarenta

años incluyendo veinte años de gracia y tasa de interés de mercado.

Para la tercera ronda la opción B, que incluye las deudas con España e Italia, implicó una reducción del 67% del valor presente de la deuda a través de las condiciones de pago: plazo de treinta y tres años sin gracia con tasa de interés concesional reducida.

En la última Ronda las deudas ODA con Francia, Alemania, Finlandia y España se ubicaron en la opción C y se reprogramaron en las mismas condiciones que se obtuvieron en la segunda ronda.

Es importante señalar que en la última ronda del 22 de abril de 1998 se incluyeron los vencimientos del período 1998 - febrero 2001 derivados de la primera y segunda rondas. A los vencimientos derivados de la opción A de la primera ronda, se les aplicará una reducción del 34% para alcanzar el 67% (*topping up*) obtenido en la segunda ronda. Los vencimientos derivados de la segunda ronda fueron reprogramados en la tercera ronda para pagarse a partir de marzo del 2002, terminando en setiembre del 2003.

Términos generales

Tratamiento comparable. El tratamiento comparativo, que exigen los acreedores del Club de París en todo los convenios de reestructuración, se basa en el principio de que los otros acreedores deben ser tan generosos como el Club. En los convenios de

reestructuración firmados por el Gobierno de Nicaragua, se establece el compromiso de éste a no negociar con sus otros acreedores, convenios de reestructuración en términos más favorables a aquellos expuestos en las minutas de acuerdo con el Club de París. Además, el Gobierno de Nicaragua debe informar por escrito al *Chairman* del Club de París, en forma regular, acerca de sus negociaciones con otros acreedores.

Deudas deminimis: Las deudas menores a SDR750.000 se consideran *deminimis* y no son objeto de reprogramación conforme las minutas de acuerdo.

Deudas de corto plazo: Las deudas de corto plazo que fueron renegociadas en la primera ronda no están sujetas a una nueva reprogramación.

Intereses diferidos: Las deudas producto del diferimiento de intereses en renegociaciones anteriores, dependiendo de su naturaleza, no pueden ser nuevamente reprogramadas.

Cambios de opciones: En las negociaciones bilaterales los acreedores pueden cambiarse de una opción de pago a otra y no necesariamente tienen que regirse por la opción previamente establecida en la minuta de acuerdo.

Programas de ajuste con el FMI: Uno de los requisitos para que el Club de París acepte negociar la deuda con Nicaragua, es que éste haya firmado un acuerdo de ajuste estructural con los organismos internacionales. Además, la negociación del flujo de deuda

que vence en años posteriores a la firma de la minuta, queda condicionada a la firma de convenios anuales con el FMI. Para tal fin, la minuta de acuerdo establece como un requisito para integrar los vencimientos anuales en los montos negociados, un aval de los organismos internacionales que soporte el cumplimiento del Gobierno de Nicaragua con el programa de ajuste.

Intercambio de deuda: En todas las minutas de acuerdo que hasta la fecha han sido firmadas con el Club de París se establece que, en base voluntaria y bilateral, los gobiernos de cada país acreedor participante o sus instituciones apropiadas podrán vender o intercambiar deuda por naturaleza, deuda por ayuda, deuda por intercambio de valores o cualquier otro intercambio de deuda en moneda local.

El asunto del "stock" de la deuda

Según la reciente negociación con el Club de París, si al 28 de febrero del 2001 el Gobierno de Nicaragua ha mantenido una relación satisfactoria con los países acreedores y observadores participantes; ha implementado notablemente todos los acuerdos firmados con ellos y continúa manteniendo un apropiado acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, FMI, los países acreedores participantes acuerdan en principio sostener una reunión para considerar la reducción del *stock* de la deuda de la República de Nicaragua.

Principales negociaciones de la deuda externa fuera del Club de París

Desde 1990 a 1997 Nicaragua ha realizado negociaciones fuera del Club de París por un monto de \$7.357.5 millones, logrando una reducción de \$6.269.6 millones equivalentes al 85% del monto total adeudado. A continuación se detallan los términos bajo los cuales Nicaragua negoció su deuda externa con acreedores no miembros del Club de París entre 1990 y 1997.

Instituciones del Gobierno de Venezuela

En junio de 1990, el Gobierno de Nicaragua negoció su deuda con el Banco Central de Venezuela y el Fondo de Inversiones de Venezuela, FIV. La deuda negociada ascendía a esa fecha a \$108.1 millones y cuyo pago fue garantizado por el Gobierno de Nicaragua a través de la compra de bonos cupón cero con vencimiento en el año 2030 (40 años) a un costo aproximado del 6% del valor facial. En el convenio firmado se estipula el cobro de intereses del 3% al 6% anual, a partir del séptimo año, siempre y cuando Nicaragua alcance un nivel de exportaciones anuales de \$1.400.0 millones o más a precios constantes de 1990.

Banco Central de Argentina

En enero de 1993, se firmó un acuerdo de cancelación de la deuda

que a esa fecha mantenía el Gobierno de Nicaragua con la República de Argentina. El mecanismo de pago implementado significó aproximadamente un 87% de reducción NPV de la deuda. El mecanismo utilizado para la reducción, fue la compra de bonos cupón cero a un plazo de 30 años. El costo del bono cupón cero por \$9.8 millones, fue asumido por el mismo acreedor, sin embargo, este monto fue transferido al deudor en calidad de préstamo a un plazo de 5 años con 4.5 años de gracia y una tasa de interés del 8.5% anual. El monto total del préstamo se pagó en el último año del plazo.

Banca comercial

Con el apoyo financiero del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la comunidad donante, el Gobierno de Nicaragua llevó a cabo una operación de recompra en diciembre de 1995, para cancelar la deuda con la Banca Comercial Extranjera. La deuda con este grupo de acreedores, excluyendo los intereses acumulados, sumaba \$1.315.9 millones. Nicaragua logró recomprar \$1.098.7 millones, equivalentes al 83% del monto total ofertado, obteniendo, como resultado de esta operación, un 92% de reducción del *stock* de deuda. Agregado al 92% de reducción del principal, aproximadamente \$344.0 millones de intereses acumulados fueron reducidos al no haber sido incluidos en la oferta de recompra.

Gobierno de México

Primera negociación (convenio de reconocimiento de adeudos)

El 9 de febrero de 1991, el Gobierno de Nicaragua negoció un acuerdo de pago de su deuda con el Gobierno de México, la que a esa fecha ascendía a \$1.059.2 millones. El acuerdo establecía que del total de la deuda, un monto de \$524 millones sería intercambiado, a la par, por títulos de crédito emitidos por el Gobierno de Nicaragua (pagaré), a través de un contrato de garantía y el monto restante de \$535.2 millones sería reestructurado mediante un acuerdo particular.

Contrato de garantía. En el convenio se estableció que el importe del pagaré por \$524 millones causaría intereses sobre el saldo insoluto a la tasa del 3% anual a partir del 31 de enero de 1997, siempre y cuando el valor anual de las exportaciones de bienes y servicios nicaragüenses durante el periodo inmediato anterior a la fecha de pago de intereses que corresponda, sea igual o mayor a \$1.400 millones a precios constantes de 1990. La tasa se incrementaría al 4%, 5% y 6% anual cuando el valor de las exportaciones sea igual o mayor a \$2.100, \$3.150 y \$4.718 millones a precios constantes de 1990 respectivamente.

El Gobierno de Nicaragua pagaría el principal del pagaré el día 31 de enero del 2031. Para garantizar el pago del principal del pagaré el Gobierno de Nicaragua haría entrega

de bonos cupón cero emitidos por *The Resolution Funding Corporation*, REFCORP, a través de su depósito en una cuenta especial abierta por el Banco de México en el Bank of New York. El vencimiento de los bonos no podía ser posterior al 31 de enero del 2031.

El acuerdo obligaba al Gobierno de Nicaragua a constituir el primer depósito de bonos con por lo menos dos días hábiles de anticipación a la fecha de firma del acuerdo. El primer depósito de bonos debía garantizar el pago del principal del pagaré hasta por un monto de \$150 millones. El monto que el Gobierno de Nicaragua tuvo que invertir para cumplir con ese requisito fue de \$8 millones.

El resto de los depósitos de bonos que, en su conjunto tendría un valor nominal a su vencimiento de por lo menos \$374 millones, deberían ser constituidos a más tardar el 31 de julio de 1997.

Convenio de reestructuración. Este convenio establecía el pago de \$535.2 millones mediante trece amortizaciones semestrales y sucesivas, a partir del 31 de enero de 1997, incluyendo los intereses que se capitalizarían a partir del 31 de enero de 1991 y que serían pagados de una sola vez junto con la primera amortización. La tasa de interés pactada fue del 1% para el primer año, incrementándose anualmente en un 1% hasta alcanzar un techo del 8%.

La cláusula sexta del convenio decía en su parte principal que, el saldo insoluto del adeudo podría ser reduci-

do mediante su intercambio, total o parcial, por activos localizados en la República de Nicaragua, en términos del programa que al efecto estableciera el deudor. En consecuencia, el deudor se comprometía a entregar al acreedor, a más tardar en un mes contado a partir de la fecha de la firma del convenio de reestructuración, un listado en el que se enumerarían todas las empresas que, teniendo el Gobierno de Nicaragua participación en su capital, fueran a ser vendidas a particulares así como un perfil de las mismas empresas.

La cláusula séptima señalaba que el Gobierno de Nicaragua podría reducir, una vez que se firmara el Programa de Cooperación Agrícola México-Nicaragua a plena satisfacción del acreedor, hasta el 50% de los adeudos documentados en el convenio con los ingresos derivados de las exportaciones de productos primarios nicaragüenses a Conasupo o Impepcnal.

El programa mexicano de intercambio de la deuda por activos (el caso de Nicaragua). En el marco de su política financiera hacia los países de América Latina y el Caribe, el gobierno mexicano negoció la instrumentación de un esquema de intercambio de deuda por activos con dichos países, con el propósito de reducir el peso de la deuda externa en sus economías, promover la integración y complementación económica con México, incrementar la capacidad exportadora de dichos países en aras de apoyar las posibilidades de pago de su deuda externa e impulsar el crecimiento económico.

Como ya se ha señalado, en los términos de la reestructuración de la deuda de Nicaragua con México se dejó establecido que el monto de \$535.2 millones podría ser reducido mediante su intercambio por activos públicos o privados localizados en el territorio nacional.

El intercambio de la deuda por activos entre México y Nicaragua contemplaba las siguientes operaciones:

- Adquisición de empresas públicas de Nicaragua.
- Adquisición de empresas privadas de Nicaragua.
- Realización de nuevos proyectos de inversión en Nicaragua

La tasa de conversión de la deuda nicaragüense acordada fue del 10% para el primer año; incrementándose dicha tasa en cinco puntos porcentuales en cada año subsecuente (primer año 10%, segundo año 15%, tercer año 20% y así sucesivamente). Las operaciones con activos públicos se llevarían a cabo en el contexto del programa de privatización que adoptara el Gobierno de Nicaragua.

Beneficiarios del esquema de intercambio. Los beneficiarios del esquema de intercambio deberían ser personas físicas o morales, constituidas de acuerdo con la legislación mexicana, tener su sede principal en México, y contar con una participación nacional no menor del 51% del capital social y con un poder de votación en dicha empresa.

Año	Precio
1	10 Cts.
2.	15 Cts.
3.	20 Cts.
4.	25 Cts.
5.	30 Cts.

Requisitos: Los interesados en participar en el esquema debían presentar a la Dirección Ejecutiva de Proyectos de Comercio Exterior, DEPCE/BANCOMEXT, para que ésta lo presentara a consideración de la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, DGAHI/SHCP, y del comité *ad-hoc* que al efecto estableció, lo siguiente:

- Solicitud.
- Acta constitutiva de la empresa.
- Descripción de los bienes a adquirir y breve información del proyecto incluyendo el plan de negocios.
- En el caso de tratarse de la adquisición de una empresa pública, bases de licitación emitidas por el Gobierno de la República de Nicaragua o cualquier otro documento fehaciente que sustente la eventual inversión en activos públicos nicaragüenses.
- En caso de adquisición de activos privados, el empresario mexicano debía presentar, una pro-

mesa de venta del empresario nicaragüense.

- Cuando se tratara de nuevos proyectos de inversión se debía presentar el perfil del proyecto en cuestión.

Posteriormente la DGAHI/SHCP daría a conocer a la DEPCE/BANCOMEXT, en un plazo no mayor de 15 días hábiles a partir de la recepción completa de la información requerida, el dictamen del comité *ad-hoc* sobre la aceptación de la empresa mexicana para participar bajo el esquema de intercambio. En caso positivo, la DGAHI/SHCP haría entrega a la DEPCE/BANCOMEXT una carta de intención que avalaría la canalización de la inversión propuesta por el empresario mexicano a través de este mecanismo. Con dicha carta de intención, el empresario estaría en posibilidades de sustentar las ofertas que presentara para la adquisición de activos en Nicaragua.

La carta de intención tendría una vigencia de 90 días, con posibilidad de prorrogarse únicamente por otros 30 días, en caso de que los interesados demostraran la existencia de posibilidades reales de compra de los activos correspondientes. Se podrían realizar nuevas ampliaciones a la carta de intención, cuando no se contara con otras solicitudes de compra.

Precio de venta de la deuda. El precio de venta de referencia de la deuda nicaragüense sería el 80% de la tasa de conversión de la misma para cada uno de los años del programa (o

sea 8% en el primer año, 12% en el segundo, 16% en el tercero, etc.).

Bajo estos términos, el empresario mexicano podría obtener un porcentaje de utilidad equivalente al 25% ó 37.5% para todos los años, dependiendo del tipo de operación.

Año	Precio
1	8 Cts.
2.	12 Cts.
3.	16 Cts.
4.	20 Cts.
5.	24 Cts.

El comité *ad-hoc* podía variar esta cotización de acuerdo a la oferta y la demanda del papel de la deuda de Nicaragua con México. De ser el caso, esta cotización se daría a conocer a todos los participantes del programa, a través de la DEPCE/BANCOMEXT y del diario de mayor circulación en México.

Adquisición de la deuda nicaragüense. Para el caso de adquisición de activos públicos de Nicaragua, el interesado podía adquirir deuda nicaragüense cuando demostrara a través de la DEPCE/BANCOMEXT que le había sido adjudicado el activo desincorporado por el Gobierno de Nicaragua.

Para el caso de activos privados, el interesado podía adquirir deuda nicaragüense cuando presentara a tra-

vés de la DEPCE/BANCOMEXT una carta compromiso del Banco Central de Nicaragua, en la que aceptara la conversión de su deuda para la operación, así como una carta compromiso de compra-venta del activo en cuestión.

Para el caso de nuevos proyectos de inversión, el interesado debía presentar la autorización del Banco Central de Nicaragua y una carta compromiso en la que aceptara explícitamente la conversión de su deuda por moneda local.

Forma de pago. El pago se realizaría en dólares de los EUA o por su equivalente en pesos mexicanos al tipo de cambio libre vigente 2 días hábiles anteriores al día en que se concretara la operación y, se efectuaría en la DEPCE/ BANCOMEXT.

Certificado de realización. El certificado de realización de la deuda de Nicaragua con México sería elaborado por la DGAHI/SHCP y entregado al interesado a través del DEPCE/ BANCOMEXT.

El certificado de realización era un documento nominativo e intransferible, que contenía el monto nominal de la deuda de Nicaragua sujeta a la conversión por los activos exclusivamente indicados en la solicitud presentada.

En la eventualidad de que la operación que amparara el certificado de realización no fuera concretada, dicho documento podía ser cancelado. Para este efecto, la DEPCE/BANCOMEXT haría entrega al interesado de los recursos aportados por éste, menos el

1% por concepto de costos administrativos. La devolución de los recursos al empresario se haría contra la entrega del certificado de realización a la DEPCE/BANCOMEXT.

Cancelación de la deuda de Nicaragua. El interesado entregaría el certificado de realización al Banco Central de Nicaragua a cambio de los activos públicos o moneda local, según fuera la operación. Posteriormente, el Banco Central de Nicaragua informaría al Banco de México sobre el finiquito de la operación, el cual debería contener la firma de conformidad del interesado, para la cancelación de la deuda correspondiente.

Apoyos. La DEPCE/BANCOMEXT asesoraría y apoyaría en todo momento a los interesados, con el objeto de negociar con las autoridades locales los asuntos referentes al intercambio de deuda por inversión.

La consejería comercial de BANCOMEXT con sede en San José, Costa Rica, y la DEPCE/BANCOMEXT brindarían su apoyo a los interesados que lo requirieran, a efecto de que a través de su enlace se identificaran y promovieran en Nicaragua oportunidades para la concreción de operaciones bajo el esquema de intercambio.

Los interesados podían negociar a través de la DEPCE/BANCOMEXT el otorgamiento de financiamiento de acuerdo a las reglas de operación del "Programa de apoyo financiero a proyectos de intercambio de deuda por inversión en países de Centroamérica y el Caribe".

Comité ad-hoc. Con el objeto de determinar sobre los aspectos del programa de intercambio de deuda por activos con Nicaragua se constituiría el comité *ad-hoc* presidido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual estaría integrado por BANCOMEXT y BANXICO.

Implementación de las cláusulas sexta y séptima del convenio. Dada la situación económica que atraviesa el país y el poco interés mostrado por los inversionistas mexicanos, la implementación de los programas de intercambio, especificados en las cláusulas sexta y séptima del convenio con el gobierno mexicano, prácticamente no se pudo llevar a cabo. Tan sólo se registra el intercambio de deuda por activos privados con la empresa mexicana "PENTA S.A.", la cual adquirió la empresa nicaragüense "ICASA". En vista de tratarse de una empresa privada el pago correspondiente fue hecho en moneda nacional por parte del Banco Central de Nicaragua.

Posibles causas de la no-implementación del programa de conversión de la deuda con México. Por el lado de la demanda de los inversionistas mexicanos de títulos de deuda nicaragüense, es posible que a la falta de interés por el uso del mecanismo de conversión se haya aunado la falta de información sobre la existencia del mismo.

Por el lado de la oferta de activos a convertir por deuda, por parte del Gobierno de Nicaragua, existen ciertas desventajas para la frágil economía nicaragüense, que no incentiva el uso de

los mecanismos de conversión de deuda. Entre las desventajas más importantes están:

- Un programa de conversión de deuda externa por comercio puede generar desequilibrios en el sector externo dado la alta dependencia de la economía nicaragüense de la generación de divisas líquidas y dado el enorme déficit de la balanza comercial. Por otra parte, dependiendo del volumen de los intercambios, la conversión de deuda por comercio podría crear cierta presión en el mercado cambiario.
- Existe una relación directa entre el volumen de deuda convertida y la presión inflacionaria que éste genera. La presión inflacionaria se puede producir principalmente cuando los programas de conversión no están contenidos en el programa fiscal del gobierno. Además de la presión inflacionaria la conversión de deuda puede traducirse en efectos negativos sobre la tasa de interés.

Segunda negociación

El 6 de setiembre de 1996 fue firmado un nuevo acuerdo de renegociación de la deuda del Gobierno de Nicaragua con México. El monto total de la deuda, luego de todas las deducciones de los pagos efectuados bajo el acuerdo anterior, ascendía a \$1.156.6 millones. El nuevo acuerdo contempló la reducción del 91% del *stock* de la deuda y el pago del 9% restante en un

plazo de 14 años sin gracia y con tasa de interés LIBOR menos (-) 1.5% con un techo del 8%. Además, quedó establecido que en caso de que Nicaragua incumpla con alguno de los pagos acordados, el convenio quedará anulado y entrará en vigor el convenio vigente antes de la renegociación.

Federación de Rusia

La negociación de la deuda con la Federación Rusa en octubre de 1996 ha quedado en la historia de las negociaciones de la deuda de Nicaragua, por su magnitud de los montos negociados, como la más grande de todas las negociaciones. El gobierno de la Federación de Rusia concedió al Gobierno de Nicaragua el 90% de reducción de un monto total adeudado de \$3.444.3 millones. El remanente del 10% fue reestructurado a pagarse en 15 años de plazo, sin período de gracia y con una tasa de interés anual LIBOR más 0.4%.

República Checa

En noviembre de 1996 el Gobierno de Nicaragua representado por el Banco Central de Nicaragua, como su agente financiero, suscribió con la República Checa un convenio de renegociación por la deuda a dicho país. El tratamiento que se dio a las deudas con este acreedor, fue similar al dado a la deuda con la Federación Rusa, en vista de que ambas deudas tenían básicamente la misma naturaleza. Sin

embargo, los términos logrados con la República Checa fueron más concesionales ya que, además de condonarse el 90% de una deuda de \$140.5 millones y reprogramar el remanente del 10% a 13 años sin período de gracia, sólo se paga el 3% de interés anual y únicamente en los tres últimos años del plazo.

El monto total renegociado proviene del otorgamiento de diez líneas de crédito, firmadas en el período 1981-1989 con el Gobierno Checo, cuyos desembolsos fueron canalizados para la adquisición de maquinaria, equipo, mercaderías y petróleo.

En el convenio se establece que el Gobierno de Nicaragua acuerda pagar a la República Checa un 10% de la deuda, equivalente a \$14.0 millones, lo que significa que el Gobierno de Nicaragua obtendrá una ganancia o condonación del 90% (\$126.5 millones). Dicha condonación irá siendo efectiva en la medida que Nicaragua vaya cumpliendo con el calendario de pago establecido.

Bancos Centrales de El Salvador y Honduras

En noviembre de 1996, el Banco Central de Nicaragua, BCN, suscribió dos acuerdos de reestructuración con los Bancos Centrales de El Salvador y Honduras por un monto total de \$157.6 millones. Estos acuerdos fueron suscritos bajo los términos de la resolución No. CMCA-R3/199/94 del Consejo Monetario Centroamericano del 22 de noviembre de 1994. La resolución del

Consejo Monetario Centroamericano sugiere, entre otras cosas, la reducción del total de intereses moratorios y el pago del saldo restante con bonos cupón cero emitidos por *The Resolution Funding Corporation* (bonos REFCORP). La deuda renegociada será cancelada en un período de 6 años con entregas anuales de los bonos cupón cero conforme se muestra en el siguiente cuadro, los cuales tendrán como fecha de vencimiento el año 2030. Los convenios también estipulan que no se acumularán intereses después de la negociación. Este mecanismo de reestructuración representa para el BCN aproximadamente un 87% de reducción del *stock* de la deuda.

Año	% de deuda
0	5
1	5
2	10
3	20
4	20
5	20
6	20

Deuda con el Banco Central de Reserva de El Salvador. La deuda por \$40.4 millones renegociada con el Banco Central de Reserva de El Salvador surgió del intercambio comercial entre los dos países, al amparo del convenio de compensación y créditos recíprocos celebrados entre los Bancos Centrales miembros de la extinta

Cámara de Compensación Centroamericana, CCCA, así como el depósito constituido por el Banco Central de la Reserva de El Salvador en el Banco Central de Nicaragua para apoyo de la balanza de pagos, bajo el Convenio Interbancario de Cooperación Financiera, CICF, de los bancos centrales latinoamericanos asociados al CEMLA.

El monto de la deuda desglosada por cada categoría se presenta a continuación:

Deuda documentada por comercio	\$3.928.460,91
Deuda no documentada por comercio	\$12.814.372,74
Deuda por asistencia financiera (CICF/CEMLA)	\$470.000,00
Intereses acumulados	\$23.229.522,25
Total	\$40.442.355,90

El acuerdo establece que, sobre la base de la resolución del Consejo Monetario Centroamericano No. CMCA/199-94, el Banco Central de Nicaragua deberá entregar bonos cupón cero al Banco Central de Reserva de El Salvador, conforme entregas parciales anuales.

En la eventualidad de que el Banco Central de Nicaragua no cumpliera con alguno de los depósitos anuales programados, tal hecho implicará que sobre el saldo total adeudado se le

cargarán intereses a una tasa equivalente a LIBOR a 6 meses, vigente a la fecha de finalización del respectivo período de pago, más un punto porcentual, a partir de ese momento se le cargarán intereses moratorios sobre el valor nominal del atraso a una tasa equivalente a LIBOR + 2%.

Aunque el acuerdo establece entregas parciales anuales de bonos cupón cero por un período de seis años, el Banco Central de Nicaragua canceló la deuda en dos entregas, acelerando de esta manera la entrega de los bonos.

Deuda con el Banco Central de Honduras. El monto de deuda negociado con el Banco Central de Honduras por \$117.2 millones tiene la misma naturaleza de la deuda renegociada con el Banco Central de Reserva de El Salvador.

El monto de la deuda desglosado por cada categoría es el siguiente:

Deuda documentada por comercio	\$115.656.853,14
Deuda no documentada por comercio	\$94.093,95
Deuda por comercio bilateral	\$402.336,00
Deuda por asistencia financiera (CICF/CEMLA)	\$370.000,00
Intereses acumulados	\$715.522,90
Total	\$117.238.805,99

El acuerdo básicamente contiene las mismas cláusulas del convenio firmado con el Banco Central de Reserva de El Salvador y hasta la fecha el convenio se ha implementado con apego al calendario de pagos establecido.

Debido a que el acuerdo con el Banco Central de Honduras se suscribió después del 22 de marzo de 1995, fecha a partir de la cual es aplicable el requisito de "comparabilidad de trato entre los acreedores" establecido en la minuta de acuerdo firmada con el Club de París recientemente y dado que el mecanismo de pago aprobado por el CMCA contiene condiciones menos favorables que las que Nicaragua había obtenido a esa fecha de parte de otros acreedores, el Banco Central de Nicaragua se ha visto en la necesidad de solicitar al Banco Central de Honduras que se reabra la negociación de la deuda.

Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE

En setiembre de 1997, el Gobierno de Nicaragua y el BCIE suscribieron un acuerdo de reestructuración por \$566.7 millones, correspondientes a los adeudos de Nicaragua con dicho organismo. El acuerdo establece una reducción por \$103.7 millones, correspondiente a intereses que se capitalizaron conforme a lo establecido en el acuerdo de reestructuración de noviembre de 1988. Se entiende que la

reducción de deuda debe ser considerada como un aporte anticipado a la contribución del BCIE a la iniciativa HIPC. El monto reducido significó el 18% del monto total adeudado. El 82% remanente de la deuda fue reestructurado bajo las siguientes condiciones:

- \$59.8 millones serán renovados y transferidos a las empresas públicas que están en espera de ser privatizadas (ENEL, ENITEL y Zona Franca).
- Se pagaron \$64.5 millones de los cuales \$20 millones fueron en divisas líquidas y el monto restante a través de certificados de depósito a favor del BCIE, a un plazo de 10 años incluyendo 5 años de gracia y una tasa de interés LIBOR más el 1% anual.
- \$30.6 millones que originalmente estaban documentados con certificados de depósito a 3 meses plazo, fueron renovados con un certificado de depósito a 10 años plazo y una tasa de interés LIBOR más el 1% anual.
- \$1.0 millón fue cancelado con la entrega de bonos cupón cero con garantía del tesoro de los Estados Unidos de América, con vencimiento en el año 2012.
- El monto restante por \$307.1 millones será cancelado en un período de 25 años, con una tasa de interés del 5% durante los primeros 10 años y LIBOR más el 2% durante

el resto del período. La cancelación de los \$307.1 millones se hará con la entrega de bonos cupón cero emitidos por la Tesorería de los Estados Unidos con vencimiento en el año 2023, dichos bonos serán entregados por Nicaragua en el período 1998-2002.

Como resultado de esta negociación, Nicaragua logró reducir el servicio anual de su deuda con el BCIE de un promedio de \$80 millones, que representaba más del 50% del servicio de la deuda con los acreedores multilaterales. El nuevo servicio de deuda quedó en un promedio anual de \$20 millones por los próximos 5 años.

Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria, FOCEM

En diciembre de 1996, el Consejo Monetario Centroamericano emitió la resolución CMCA-RE-2/210/96, mediante la cual se procede a la liquidación y redimensionamiento del FOCEM. Dicha resolución dio lugar para que el Banco Central de Nicaragua lograra un arreglo de la deuda que era en deberle a esa Institución, hasta por un monto de \$41.0 millones.

Del monto total adeudado al FOCEM, \$32.0 millones correspondían a principal y \$9.0 millones a intereses corrientes vencidos.

En cuanto al mecanismo de arreglo de la deuda, la resolución establece lo siguiente:

- Aplicación con fecha valor 1° de enero de 1997 del monto de \$19.6 millones, correspondiente a las aportaciones del BCN al FOCEM, a los intereses acumulados vencidos (\$9.0 millones) y parcialmente al principal vencido (\$10.6 millones), conforme el numeral primero inciso uno de la resolución.
- Aplicación parcial al principal vencido del monto de la reserva especial del FOCEM por \$14.6 millones de acuerdo a lo establecido en el numeral primero inciso seis de la resolución.
- Aplicación parcial, para cancelar el principal vencido, de las utilidades correspondientes al Banco Central de Nicaragua del año 1996 (\$0.8 millones), conforme lo dispuesto en el numeral primero, inciso dos de la resolución.

Después de realizadas las aplicaciones arriba enumeradas, la deuda queda reducida a un monto de \$6 millones, el cual fue documentado mediante pagaré con plazo de 20 años y tasa de interés del 4%. El interés del pagaré se devenga trimestralmente y el principal estará garantizado mediante la adquisición, por parte del Banco Central de Nicaragua, de un bono cupón cero del Tesoro de los Estados Unidos de América a un plazo de 20

años y el que será aplicado a la deuda en la fecha del vencimiento del pagaré, tal como se establece en el numeral primero inciso cinco de la resolución.

El pagaré referido ya fue emitido y entregado al Banco de Guatemala en su calidad de agente financiero del FOCEM. Asimismo, el Banco Central de Nicaragua adquirió el bono cupón cero que garantizará el pago del principal a un costo de \$1.5 millones.

Negociaciones con otros acreedores

Además de las negociaciones detalladas anteriormente, el Gobierno de Nicaragua ha llevado a cabo negociaciones de deuda externa con otros acreedores por un monto aproximado de \$508.9 millones, obteniendo una reducción de \$464.6 millones, equivalente al 91% del monto negociado Δ

Negociaciones de cambio climático internacional y política ambiental nacional. El caso de Costa Rica*

Franz Tattenbach**

ABORDA LA POLITICA AMBIENTAL NACIONAL DE COSTA RICA ANALIZANDO SU ESTRATEGIA DE "IMPLEMENTACION CONJUNTA", DESCRIBIENDO SUS LOGROS Y AVANCES EN ESTE CAMPO, A LA LUZ DE SU PARTICIPACION EN LA CONVENCION MARCO DE CAMBIO CLIMATICO.

Este es un tema muy relevante para Costa Rica porque ha logrado importantes triunfos de política exterior. Su concepto es muy sencillo.

En el tema ambiental, muchos de los aspectos de conservación, podrían

resumirse de la siguiente manera: existe un concepto claro de que es un buen negocio para la humanidad mantener un sistema climático estable. Es necesario para el mundo tener un sistema climático estable y no uno cambiante; no uno de calentamiento global y eso en buena medida ya lo sabemos. Ahora la pregunta es:

¿Podrían diseñarse mecanismos equitativos y justos que además de que sea importante para el mundo, también lo sea para los países en vías de desarrollo, asumir gastos adicionales que en cierta medida retardarán nuestro desarrollo económico en el corto plazo, para contribuir al clima estable?

* 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.

** Doctor en Desarrollo Económico Regional y Economía Agrícola. Director Ejecutivo de la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central, FUNDECOR.

La pregunta aún más difícil es:

¿Pueden los países a nivel interno desarrollar políticas e instituciones capaces de implementar esquemas, en que el sector privado encuentre que también vale la pena para ellos implementar sistemas que contribuyan a la estabilidad del clima?

Este es el reto en que se enmarcó Costa Rica en cuanto a su política de cambio climático.

Algunas reflexiones breves del por qué se ha considerado que el problema de cambio climático es serio a nivel mundial, son las siguientes:

- Durante los últimos mil años de concentraciones del gas dióxido de carbono, CO₂, en la atmósfera, podemos observar el claro incremento que ha tenido la revolución industrial en esa concentración.
- Sabemos que este tipo de incremento produce efecto invernadero y que origina el calentamiento global.
- La situación es tan seria que ha llevado a más de ciento cuarenta y dos naciones a suscribir el convenio internacional, la Convención Marco de Cambio Climático, mediante la cual los países se obligan a tomar medidas para reducir las emisiones de gases con efecto invernadero.

¿Cuáles son las actividades que producen emisiones de gases con efecto invernadero y por qué ese efecto puede ser tan dramático para la humanidad?

- El cambio en el clima que se daría en los próximos 100 ó 200 años tendría un impacto enorme en los ecosistemas, en las costas, en los países con lugares más bajos, en las economías, en los patrones de lluvia y en la agricultura; sería realmente dramático.
- El problema es muy persistente porque está íntimamente ligado a la economía. Esto no tiene, tanta relación, por ejemplo, con el problema de la capa de ozono de la atmósfera. El ozono es un problema diferente, muy grave también, pero que era más fácil de manejar desde el punto de vista económico. Quizás eran 3, 4 ó 5 compañías en donde se concentraba la producción de gases que afectaba la capa de ozono, mientras que aquí estamos hablando de toda actividad que quema combustibles fósiles, todo lo que es derivado del petróleo, toda la quema de carbón mineral, la deforestación, o sea la energía, es decir, que prácticamente la relación que existe entre crecimiento económico, como nosotros lo entendemos, afecta las emisiones. Un incremento de un 1% en el producto interno bruto lleva a un incremento de un 1% en

las emisiones de gases por efecto invernadero. Así de profundo es el problema, o sea, que la Convención de Cambio Climático tiene que resolver un problema, que me gusta decir le toca el alma y la sangre al capitalismo. La sangre, porque toca propiamente lo que es la energía, todo lo que es el sector energía, petróleo. Y el alma, porque le toca el crecimiento económico. Entonces es uno de los temas más importantes y que sin duda van a impactar más las economías a partir del año 2000.

- Si hacemos un análisis de las economías mundiales podemos observar que a mayor producto interno bruto *per cápita*, mayor emisión *per cápita*. Estados Unidos está cerca de 18 toneladas métricas de CO₂ *per cápita* mientras que Costa Rica anda aproximadamente en 1.3 *per cápita* al año. Obviamente, no todos tenemos la misma contribución al problema, desde un punto de vista de equidad, y desde una perspectiva histórica, porque también las emisiones que se arrojan a la atmósfera permanecen ahí casi cien años. Hay que preguntarse:
 - ¿Cuánto estamos emitiendo ahora en términos de *per cápita*?
 - ¿Cuánto hemos emitido en el pasado?

Y ahí nace el gran problema o la dinámica de las negociaciones políticas en las Naciones Unidas.

- Más o menos, el 90% de la concentración de CO₂ hoy día, está arriba de lo que eran sus niveles históricos, se le deben a los países industrializados; el otro 10% se le debe a los países en vías de desarrollo.

El balance de las emisiones anuales, hoy por hoy, es del orden del 75% países industrializados y 25% países en vías de desarrollo. Para que ambos bloques de naciones lleguen a tener una misma responsabilidad sobre las concentraciones de la atmósfera, estaríamos hablando del año 2225.

Se ha dicho mucho por parte de los países industrializados que esa no es la situación, que en el año 2050 ya los países en vías de desarrollo estarán emitiendo a la atmósfera lo mismo que los países industrializados. Eso puede ser cierto, pero no toma en cuenta la concentración histórica. Si hablamos de equidad, es la concentración histórica la que cuenta, pero cuenta muchísimo más, el *per cápita*, porque aquí estamos hablando quizás del primer bien común de la humanidad que sería la atmósfera, definido por una Convención que tiene gran importancia económica.

Digámoslo así, si tenemos que repartirnos una cuota de emisiones anuales, podría estimarse en la actualidad muy conservadoramente, en 3 toneladas métricas por año. Entonces todos los países tendrían derecho a ese nivel *per cápita* de emisiones, en

cuyo caso los países en vías de desarrollo estarían en grandes ventajas. Pero no se trata de eso, se reconoce que en el inicio no se sabía de este efecto y tampoco podemos ser tan radicales en ese enfoque. Esto enmarca el problema científico y el problema económico, en forma resumida.

¿Cómo logra la Convención llegar a un balance?

Muy sabiamente. La Convención distingue, y es de las pocas convenciones que lo hacen, dos tipos de naciones: naciones industrializadas que se les llama Naciones del Anexo 1 y naciones no industrializadas que son las Naciones no Anexo, que son los países en vías de desarrollo, prácticamente esto incluye al G-77 y China.

Definido así, la Convención va adelante y dice que los países industrializados harán esfuerzos para llegar al año 2000 con niveles de emisiones iguales a los del año 1990, una meta para detener este crecimiento, es decir que éstas no crezcan más allá de lo que tenía en los noventas. Estas obligaciones reconocen también los esfuerzos que podrían llamarse diferenciados para los países en vías de desarrollo, debido a la gran diferencia entre emisiones *per cápita* que existen entre los países desarrollados y no desarrollados y además, a que todavía los países en desarrollo tienen necesidades de crecimiento económico que requerirán mayores emisiones.

Reconoce que los países en vías de desarrollo no tendrán obligaciones cuantificables en cuanto a reducción de emisiones. Sí, tienen obligaciones de cumplir con los objetivos de la Convención. Por ejemplo, debemos llevar un inventario de emisiones, a tener políticas coherentes que no fomenten las emisiones, a tener precios correctos en nuestros combustibles, y a una serie de otras cosas de lógica normal de ciudadanos responsables del mundo, pero no a asumir un costo para corregir un problema.

¿Qué es implementación conjunta?

Muchos teóricos lo han definido y, así está también en algunos acuerdos de los documentos subsidiarios, que la "implementación conjunta" es una acción voluntaria que se toma entre Naciones del Anexo 1 (países industrializados) y Naciones no Anexo (países en vías de desarrollo), por medio de la cual se acogen medidas de mitigación de cambio climático, limitando o reduciendo las emisiones de gases con efecto invernadero de origen antropogénico y protegiendo y mejorando los reservorios de gases con efecto invernadero, como podrían ser los bosques que se preservan de manera conjunta en el territorio de los países en vías de desarrollo, para alcanzar una contribución general al logro final del objetivo de la Convención de Cambio Climáti-

co, que es estabilizar el nivel y la concentración de emisiones en la atmósfera.

Así nace el concepto de implementación conjunta. ¿Por qué nace este concepto?, ¿cuál es su lógica? Hay dos cosas importantes:

- Entre más países participen de cierta manera, podríamos llamar de mercado, en la reducción de emisiones, más barato sería lograr una meta equis de reducción de emisiones. Por ejemplo, es lo mismo que dedicarnos al comercio internacional. Primero tenemos que repartir las cargas y estar de acuerdo en que las cargas han sido justamente repartidas. ¿Qué quiero decir con repartir las cargas? Podemos decir que a Estados Unidos le toca rebajar 80 mil toneladas al año y que el resto de los países tienen que rebajar 20 mil toneladas al año de sus emisiones, eso es repartir la carga. Una vez hecho esto y negociado, se podría permitir que los países empezaran a ponerse de acuerdo entre ellos y por ejemplo decir: en lugar de rebajar 80 mil toneladas de emisiones en mi país voy a pagarle para que usted lo haga en el suyo y, quizás, a usted le sale más barato.

Esto nació con varios programas en Estados Unidos, como el óxido de sulfuro y otros que se han negociado con mucho éxito, que realmente han rebajado el costo y han sido muy pertinentes. Se dio cuan-

do le tuvieron que asignar cuotas a compañías que emitían gases que producían el efecto de lluvia ácida, y se les permitió negociar entre ellas esas cuotas. Así, si una compañía hacía cambios tecnológicos que les facultaba reducir sus gases más allá de sus compromisos, el excedente podían venderlo a otras compañías que no habían hecho esa inversión o que, quizás, era mayor el costo de hacer otra inversión. Además, esto realmente no representaba nada contra la conducta moral. Esto hizo que el espíritu empresarial buscara opciones de cómo reducir las emisiones, porque ahora valía dinero reducir, o sea, lo que estábamos logrando era un valor económico.

Involucrar al sector privado y a los agentes económicos en el negocio de reducción de emisiones, es algo muy interesante, y una manera de motivar a los países en vías de desarrollo a tomar acciones; porque nosotros no teníamos obligación, pero si podíamos implementar proyectos conjuntamente y lo que aquí se redujera, se lo pudiéramos validar como llenando la cuota de otro país; quizás entonces pudiera haber un intercambio negociado por el derecho de estas emisiones, y por eso en parte nace el concepto.

- También nace por muchos otros motivos. Por ejemplo, compañías de sectores energéticos de Estados Unidos, pensaron que había

una buena oportunidad de inversión en recursos renovables en países en vías de desarrollo. Se manifestaba atractivo lograr los créditos de esas inversiones, para cumplir con metas de reducción de sus industrias que eran más contaminantes en los países desarrollados. Esto también es válido e interesante, pero "poner el cascabel al gato" era decir más bien, en qué momento deja de ser esto inversión directa disfrazada; y en qué momento realmente, es un pago por una cosa adicional, y precisamente es lo que ha sido; toda una lucha alrededor de la implementación conjunta.

¿Cuáles son los antecedentes de las negociaciones de la Convención Marco de Cambio Climático?

Las negociaciones de la Convención Marco de Cambio Climático, diríamos que ha tenido tres etapas: la primera etapa fue la COP-1 en Berlín en 1995, donde se establece la fase piloto para la implementación conjunta descrita. Se estipula que por ahora no cuentan las transferencias de crédito, o sea, lo que se logra a beneficio del ambiente en Costa Rica en un proyecto donde participa la inversión extranjera, no cuentan a favor de nadie esas reducciones.

Eso es una limitación que se le puso a la fase piloto de implementación conjunta. Además, se dijo que se posponía la decisión final sobre el tema, de la cuestión de transferencia de créditos hasta el año 1999. Se tomó una decisión importantísima, que es el compromiso de llegar al año 2000 con los niveles de 1990. Esto parecía inadecuado, sin embargo, ya estábamos en 1995 y, por ejemplo, Estados Unidos andaba en un 17% de aumento de emisiones con respecto a 1990 lo cual era imposible que fuera a llegar al 2000 con el nivel que tenía en ese año, obviamente el sistema no iba a funcionar de manera voluntaria, entonces vino un mandato de crear un protocolo o instrumento legal obligatorio de cumplimiento por limitación de emisiones.

En Ginebra en 1996, la Convención no avanza mucho, pero Centroamérica logra una importante consolidación de política regional. Esto fue un gran logro para Costa Rica y Centroamérica. Se aprobó que la fase piloto de implementación conjunta continuara y se profundizó en temas metodológicos de ésta. Hubo una fuerte oposición a la implementación conjunta de parte de todos los países de G-77 y China, con excepción de Costa Rica, Centroamérica y algunos otros países de Latinoamérica, debido a que se sospechaba con justificada razón, que era un sueño la limitación de las reducciones obligatorias para todo un país.

Finalmente, llegamos al Protocolo de Quioto. Desde el punto de vista de política costarricense, se logran enormes objetivos. Los países industrializados toman compromisos obligatorios. Aquí tengo que destacar la participación del Presidente de Costa Rica, José María Figueres, en la Convención de Quioto, como el único presidente que asistió a la par de Al Gore, como Vicepresidente de Estados Unidos.

Se logró que los países acordaran y apoyaran una política y una estrategia muy fuerte que desarrolló Costa Rica junto con varios países claves, como Colombia, Senegal, México, y el resto de los países centroamericanos que nos propusimos desbloquear a aquellos que no querían ninguna Convención del todo, que eran por supuesto los países petroleros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP, y otros países que no tenían mucha intención en incluir las limitaciones. Esto se logró con dos conceptos muy específicos:

- Los países del Anexo 1 propusieron la magnitud de reducción que cada uno estimara conveniente. Eso no era un problema del G-77, lo que nos importaba saber era: ¿Cuál era la reducción global, como un todo? ¿Qué es lo que están ofreciendo los países industrializados? ¿Qué van a reducir y cuánto? Porque por ejemplo, todavía la Unión Europea no se pone de acuerdo con Estados Unidos y a Japón le parece muy alto. Sin

embargo, se llegó a establecer el 5% abajo de los niveles de 1990 para el quinquenio 2008 y 2012, que es una buena meta. Realmente para algunos países como Estados Unidos que ya estaba en un 17% arriba y probablemente de aquí al 2000 seguirá subiendo y, llegar al 22% más de lo que estaba en 1990, en ocho años bajar un 6% de lo que estaba en 1990, es un nivel de esfuerzo muy significativo.

- Finalmente, otro éxito para Costa Rica que se aprobó son las reducciones de emisiones que se logran en base a los proyectos forestales. Esto era muy importante para la política de desarrollo sostenible de Costa Rica.

¿Cuál es la política de Costa Rica en este tema y por qué le interesa?

A Costa Rica le interesa porque hay coincidencia, entre objetivos de desarrollo sostenible y lo que podría enmarcarse como proyectos para reducir emisiones. Nos concierne promover la sostenibilidad del sector forestal en Costa Rica para recuperar la cobertura boscosa en áreas o suelos donde es racional y sostenible. Si esto se hacía, luego se podía reclamar el carbono que esa actividad forestal fijara de la atmósfera. Eso fue básicamente el proceso de la fotosíntesis, así

una mesa, un pedazo de madera tiene un 25% de su peso en carbono y ese carbono no puede haber venido de otro lugar que de CO₂ que estaba en la atmósfera. Entonces lo que hizo fue mitigar algo que estaba en la atmósfera produciendo el efecto invernadero.

También, nos interesaba consolidar el Sistema de Parques Nacionales por las estrategias de biodiversidad que tiene el país. Subir o mantener un parque de energía renovable que representara el 90% de energía total, aumentar la eficiencia energética y la participación popular en el crecimiento económico. Todo esto se podía transformar en proyectos que obtuvieran financiación adicional, vendiendo el impacto positivo que tenían en la reducción de gasto por efecto invernadero.

Costa Rica empezó a experimentar con el tema de implementación conjunta y su participación en los proyectos reportados ante Naciones Unidas, fue un logro muy grande. De un total de 74 proyectos de esta naturaleza reportados formalmente ante Naciones Unidas, 46 eran países con obligaciones entre ellos mismos, es decir, Naciones del Anexo 1; 28 eran entre un país industrializado y un país no industrializado; de esos 28, 17 fueron en Centroamérica, o sea que Centroamérica participó con más de dos terceras partes quizás, del total de la implementación conjunta; de esos 17 aproximadamente, 11 eran en Costa Rica, o sea, que esto es un triunfo de Costa Rica y Centroamérica. Hubo

mucha resistencia en el resto de los países en vías de desarrollo, pero se llegó a Quioto y después de muy duras negociaciones se entendieron los beneficios que podían existir, si estas negociaciones se llevaban cuidadosamente y si se incorporaban algunas soluciones a las críticas que se le hacían a la implementación conjunta. Esto es un resumen de la política de Costa Rica en el tema.

De 1994 a 1996 hubo una primera generación de proyectos de implementación conjunta donde la contratación fue bilateral. Fundamentalmente, venía una compañía, un promotor buscaba un socio local, un aval del gobierno o de la Oficina de Implementación Conjunta que le hacía una revisión técnica de los parámetros y la negociación en cuanto a los créditos de carbono, su precio y quiénes participaban. No se sabía mucho, había poca transparencia. Esa fase la llamamos la etapa de proyecto por proyecto, en la cual se aprobaron y se reportaron cuatro proyectos en el sector forestal y cuatro en el de energía renovable.

La segunda generación la llamamos el "comodity approach", o el enfoque producto. Fue cuando distinguimos propiamente cuál era el valor agregado adicional que tenía un proyecto de este tipo y cómo contribuía al cambio climático. A ese *comodity* lo llamamos CTO's, por sus siglas en inglés, *Certified Tradable Offsets*, o certificados transferibles de mitigación. ¿Qué quiere decir mitigación? Una unidad que compensa la emisión que

alguien ha hecho por otro lado. Entonces es algo así como "el que peque y reza empata", pues ese era el certificado de que usted había rezado, entonces podía pecar por otro lado. Ese es el concepto de la segunda generación.

Ahí tuvimos una gran confluencia de lógica y políticas con Noruega, quien nos apoyó a pesar de la oposición a este concepto. El concepto de los CTO's tenía implicaciones para nosotros fantásticas pero comprometedoras:

- Para los países industrializados que estaban haciendo política, el concepto se percibía con respecto a cómo nos repartíamos la reducción de emisiones.
- Para países subdesarrollados como Costa Rica, legalmente, no necesita reducir emisiones, no tiene que repartir, esto está a la venta, el 100% a quien ofrezca más. Entonces, eran conceptos que ya avanzaban una posición de defensa de los intereses de los países en vías de desarrollo en este tema.

También se ejecutaron proyectos con los Países Bajos. Uno muy interesante y diferente es el del café. Este se refiere a la reducción de emisiones de metano de la composición típica que estaban contaminando muchos ríos, por tirarse la basura del café allí. Se hicieron unos proyectos con varias cooperativas para reducción o captura del gas metano, mediante procesos anaeróbicos y que tienen un impacto muy importante. Uno de ellos fue la venta de más de 300 mil dólares de

reducción de emisiones pura o sea que aquí se vendieron más de 2 millones de dólares en puras reducciones de emisiones, es decir, que además de la inversión, y del costo de la maquinaria hubo un valor agregado y un producto nuevo que no existía, que se exportó, que se llamó reducción de emisiones, y que hizo que estos proyectos fueran rentables. Si no hubiera tenido ese subproducto que se llamaba reducción de emisiones, no hubiese sido rentable.

La tercera generación es ya un poco más agresiva y es donde éstos CTO's se verifican, se certifican y se mandan a mercados bursátiles, a un *broker* o a una bolsa o algo así, y ya llevan el certificado de una compañía independiente. Este es el proyecto de Areas Protegidas de Costa Rica donde hoy por hoy, esta nación tiene en el mercado un millón de toneladas métricas de carbono equivalente, certificadas por una de las compañías más tradicionales, en procesos de verificación y monitoreo independiente que es la *Société Generale de Surveillance*, SGS.

Cuando Costa Rica llegó a Quioto, tenía la autoridad moral, por la experimentación que había tenido de evaluar la fase piloto de implementación conjunta; el resto de los países, no la tenían, ni la experiencia para evaluarla. Por eso, un país tan chiquitito como Costa Rica, pudo jugar un rol tan grande en Quioto, porque teníamos el conocimiento, la experiencia y la autoridad moral para evaluar la fase piloto.

El fondo de desarrollo limpio, no es otra cosa que una evaluación rápida realizada por Costa Rica, en base a ciertos criterios muy importantes del Brasil, el gran socio de Costa Rica en este tema del fondo de desarrollo limpio. Estos criterios permitieron definir el tipo de implementación conjunta que podía servir y eso fue gracias a que Centroamérica y Costa Rica acapararon o habían sido los únicos países que se animaron a experimentar en este mecanismo, porque hubo una decisión, por supuesto, muy temprana de los gobiernos, de darle todo el apoyo a esta actividad.

¿Cómo esta actividad está beneficiando a Costa Rica y a su población urbana y rural?

Ejemplificaré uno de los proyectos que le ha dado más autoridad moral a los interesados que estamos persiguiendo el desarrollo sostenible. Es el proyecto de Pago de Servicios Ambientales. Costa Rica mediante el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, FONAFIFO, impuso un impuesto a la gasolina del 5% en la nueva ley forestal, inspirada ya por el marco de la implementación conjunta para financiar actividades forestales privada, directamente al pago de servicios ambientales. Se están pagando aproximadamente 40 dólares por hectárea por año a quien conserve su bosque, lo maneje sosteniblemente o reforeste

donde no hay bosque, ese es el nivel de pagos que reciben. Este año se dieron más de ocho millones de dólares por este mecanismo en el sector privado, con un impuesto a una fuente emisora de gas de efecto invernacional.

Además, el país se reserva el derecho y así lo reportaba Naciones Unidas, de todos los créditos de carbono, todas las reducciones de emisiones atribuibles a esta actividad forestal por crecimiento, por no deforestación, por no quema. El FONAFIFO las puede pasar al fondo de certificados de emisiones de la SGS y éste a su vez los certifica y los vende a un inversionista, como se hizo con el caso de Noruega. La primera venta se hizo por dos millones de dólares. Estamos cerrando ahora una venta con Holanda, por trescientos mil dólares. Esto requiere ajustarse un poco ahora para que funcione dentro del mecanismo de desarrollo limpio, pero el concepto es el mismo.

Hay un beneficio directo en el que cualquier campesino, finquero de Costa Rica que quiera participar en la implementación conjunta, no tiene que ir a buscar una compañía emisora a Estados Unidos, sino que simplemente entra bajo la sombrilla del Ministerio del Ambiente y Energía, por el Programa de Pago de Servicios Ambientales. Es un programa enorme y único en el mundo, de cobertura nacional, el cual está trabajando muy bien y se inició gracias a un proyecto de implementación conjunta con Noruega.

Finalmente, entendemos por certificación de un proyecto el pronunciamiento de una compañía independiente, creíble, con respecto a cuántas reducciones de emisiones de gas con efecto invernadero, se lograron por la implementación de equis actividad. Esto nos da derecho ahora a reclamar el primer millón, tres mil trescientas setenta y dos toneladas libres de todo riesgo. Inclusive, cumplimos con los términos de seguros internos y otras cosas muy interesantes.

Concluyo diciendo que esta área es de mucho interés para Costa Rica porque le definió toda una línea. Este tema de implementación conjunta empezó durante la administración Figueres y estuvo en el discurso inaugural del Presidente Rodríguez como un tema muy importante, y usando sus propias palabras dijo: "esta es un área donde la administración Rodríguez hereda oportunidades y no problemas".

Yo tengo el honor ahora de representar al gobierno de Costa Rica como Embajador de Emisión Especial de Cambio Climático. Es un área que sin la menor duda va a influir de aquí en adelante en las economías de las mayorías de los países. Anteriormente, la Convención de Cambio Climático la manejaban solamente los institutos de meteorología, los que saben problemas atmosféricos. Esto se ha ido transformando a tal punto, que en Europa usted no encuentra un país donde no esté el Ministerio de Relaciones Exteriores manejando directamente la Convención, el Ministerio de Industria,

el Ministerio de Energía y quizás también el Ministerio del Ambiente, o sea, es un tema muy importante desde el punto de vista económico.

Para fines de ilustración, los compromisos que asumieron algunos países, en relación al año base 1990 en términos de reducción de emisiones son:

- Australia se comprometió a llegar al 2008 con un 8% más de lo que tenía en el noventa.
- La Unión Europea un 8% de reducción.
- Estados Unidos que es uno de los más grandes, un 7% de reducción.

Estos son estimados recientes de una publicación muy buena del Señor Monasigue, con respecto a cuál es el costo marginal de reducir emisiones en términos de dólares por toneladas métricas para diferentes países, dependiendo del nivel de reducción que adoptaran. Estados Unidos, por ejemplo, que adoptó un 7% de reducción, tendrá un costo de 300-390 dólares por toneladas métricas de CO₂. En contraste, para Costa Rica que considera un buen negocio este campo, podríamos hablar de 5 dólares, que ya es importante para la actividad forestal costarricense.

Una reflexión final es que existe una oportunidad interesantísima y que estamos al principio de una nueva era donde vamos a consumir un bien diferente. Un bien que se llama reducción

de emisiones de gases con efecto invernadero, donde la oferta nuestra está permitida, es legal y, tenemos el monopolio natural, o sea, que la reducción de emisiones en países en vías de

desarrollo, sólo se puede producir en estos países. Entonces hay una oportunidad bonita de inversión conjunta en un negocio en que Costa Rica ha tenido la dicha de participar Δ

La información que requieren los negociadores comerciales centroamericanos

ICAP*

DESCRIBE LA INFORMACION QUE CONTIENE EL SISTEMA DE INFORMACION DE APOYO A LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES, SIANCI, Y SU METODOLOGIA DE DESARROLLO.

Introducción

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, realizó para el diseño del Sistema de Información de Apoyo a las Negociaciones Comerciales, SIANCI, una extensa investigación entre negociadores comerciales centroamericanos, con el fin de identificar sus necesidades generales de información, las que constituyeron los "Requerimientos de Información y de Datos" del sistema.

La investigación sobre "Requerimientos de Información y de Datos para apoyar las Negociaciones", utilizó técnicas de entrevistas, foros electrónicos en Internet, discusiones de expertos en seminarios y análisis de

requerimientos, con participación de ministros y viceministros de economía, negociadores comerciales, asesores, expertos en negociación y en sistemas y tecnología de información.

Los requerimientos identificados se clasifican en:

- Información y Datos del Entorno Económico y Social.
- Política de Comercio Exterior e Inversión Extranjera.
- Sectores Productivos (agricultura, industria y servicios).

Estos requerimientos, que se enumeran en las páginas siguientes son plena y ampliamente satisfechos por el sistema diseñado y desarrollado por el ICAP para el capítulo Costa Rica, Guatemala y Honduras, que presentamos en la plataforma Internet.

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

Para este desarrollo, se procedió a una segunda investigación por país: identificar las fuentes de información que satisficieran, en cada país, los requerimientos de información de los usuarios del sistema.

Las fuentes seleccionadas cumplen los siguientes atributos:

- deben ser autorizadas (no precisamente sólo las oficiales);

- deben ser confiables, gozar de credibilidad;
- con información lo más actualizada posible;
- oportunas, de ser posible, de acceso remoto.

En este momento se encuentran en plataforma Internet los sistemas de Costa Rica, Honduras y Guatemala, en el siguiente sitio: Δ

CUADRO 1

SISTEMA DE INFORMACION DE APOYO A LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES, SIANCI

Entorno económico y social

1. Indicadores económicos y sociales

- Población económicamente activa
- Educación
- Salud
- Vivienda
- Producto Interno Bruto
- Oferta y demanda globales
- Ahorro e inversión
- Índice de precios
- Finanzas públicas
- Gobierno Central
- Política monetaria
- Política cambiaria
- Balanza de pagos
- Saldo comercio exterior
- Reservas monetarias internacionales
- Exportaciones e importaciones
- Deuda externa

Continúa...

2. Infraestructura

- Análisis de la infraestructura
- Transporte (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos)
- Agua
- Energía
- Telecomunicaciones
- Medio ambiente
- Legislación ambiental

3. Composición y dirección del comercio

- Composición del comercio
 - Dirección del comercio
-

* Las preguntas o problemas acerca de este sitio Web deben dirigirse a informática@icap.ac.cr
Copyright © 1997. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Reservados todos los derechos.

Fuente: ICAP

CUADRO 2

SISTEMA DE INFORMACION DE APOYO A LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES, SIANCI

Comercio Exterior e Inversión Extranjera

1. Acuerdos comerciales

- Negociaciones comerciales
 - TLC Costa Rica - Panamá
 - Ejecución Acuerdos Ronda Uruguay
 - Integración Centroamericana
 - TLC México - Costa Rica
 - Iniciativa Cuenca del Caribe
 - Acuerdos en OMC
 - Sistema de Preferencias Generalizado de la Unión Europea
-

2. Legislación que afecta directamente a las importaciones

- Aranceles. Estructura, niveles, consolidaciones
- El Sistema Arancelario Centroamericano
- El Código Aduanero Uniforme C.A.
- Ley General de Aduanas
- Contingencias Arancelarias
- Normas técnicas
- Normas de origen
- Reglamento Centroamericano de Origen
- Medidas *antidumping* y compensatorias
- Medidas de salvaguardia
- Reglamento Centroamericano de Salvaguardias
- Gravámenes, prohibiciones y licencias de importación
- Valoración en Aduana

3. Legislación que afecta directamente a las exportaciones

- Impuestos, gravámenes, prohibiciones, licencias y subvenciones de exportación
- Promoción de exportaciones
- Zonas Francas

4. Medidas que afectan a la producción y al comercio

- Política comercial
- Protección a la Propiedad Intelectual
- Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio
- Promoción de la competencia
- Protección antimonopolios
- Comercio de Estado
- Contratación pública

5. Inversión extranjera

- Análisis de la inversión extranjera en Costa Rica
- Análisis de la inversión extranjera en Centroamérica
- Composición de la inversión
- Marco para la inversión extranjera directa en Costa Rica
- Incentivos a la inversión
- Ingresos al país por inversión

* *Idem*, p. 127.

Fuente: ICAP.

CUADRO 3

SISTEMA DE INFORMACION DE APOYO A LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES, SIANCI

Sectores Productivos

1. Agricultura

- Análisis de Comercio Internacional
- Guía de productos
- Precios y Mercados
- Normas sanitarias y fitosanitarias
- Estadísticas agropecuarias
- Aranceles
- Trámites y documentos de exportación
- Servicios de transporte
- Centros de Investigación y Educación

2. Industria

- Estructura industrial y análisis sectoriales
- Oferta industrial
- Estadísticas de exportación industrial
- Estadísticas de importación industrial

3. Servicios (por sectores)

- *Statu-quo* del comercio de servicios
- Financiero
- Turismo
- Telecomunicaciones
- Educación
- Salud

* *Idem.* p. 127.

Fuente: ICAP.

CUADRO 4

SISTEMA DE INFORMACION DE APOYO A LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES, SIANCI

Instituciones fuentes de información del SIANCI

Capítulo: Costa Rica

Capítulo	Fuentes
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none">• Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP• Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA• Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL• Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, OIRSA• Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo, CINDE• Ministerio de Economía, Industria y Comercio Exterior, MEIC• Instituto Costarricense de Electricidad, ICE• Organización de Estados Americanos, OEA• Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG• Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN• Banco Central de Costa Rica, BCCR• Cámara de Industrias de Costa Rica, CICR• Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto• Promotora de Comercio Exterior, PROCOMER• Radiográfica Costarricense, S.A., RACSA• Proyecto "Estado de la Nación"• http://supersite.encostarica.net• Ministerio de Hacienda• Registro Nacional, Propiedad Intelectual• Centro Internacional de Política Económica, CINPE• Cámara de Comercio de Costa Rica• Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE• Procuraduría General de la República

Fuente: ICAP.

CUADRO 5

SISTEMA DE INFORMACION DE APOYO A LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES, SIANCI

Instituciones fuentes de información del SIANCI

Capítulo: Guatemala

Capítulo	Fuentes
Guatemala	<ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Finanzas Públicas• Ministerio de Economía• Banco de Guatemala• Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP• Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA• Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Guatemalan Development Foundation)• Guatemala Business Center, GBC• Instituto Nacional de Estadísticas• Centro Latinoamericano de Demografía• Proyecto Red de Desarrollo Sostenible, RDS, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD• Instituto Nacional de Electrificación, INDE• Ministerio de Energía y Minas, Departamento de Desarrollo Petrolero. Dirección General de Hidrocarburos• Instituto Guatemalteco de Turismo• Consejo Nacional de Promoción de las Exportaciones, CONAPEX

Fuente: ICAP.

CUADRO 6

SISTEMA DE INFORMACION DE APOYO A LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES, SIANCI

Instituciones fuentes de información del SIANCI

Capítulo: Honduras

Capítulo	Fuentes
Honduras	<ul style="list-style-type: none">• Secretaría de Industria y Comercio• Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional, SETCO• Fundación para las Inversiones y Desarrollo de Exportaciones, FIDE• Banco Central de Honduras, BCH• Proyecto de Privatización• Autoridad Portuaria Nacional• Líneas Navieras• Cano Grand Tour, Travel Agency• División Municipal de Aguas, DIMA• Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados, SANAA• La Gaceta, Diario Oficial• Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA

Fuente: ICAP.

CUADRO 7

INSTITUCIONES NACIONALES QUE INTEGRAN LA RED CENTROAMERICANA DE CENTROS DE INFORMACION

País	Instituciones nacionales que integran la Red
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Economía, Industria y Comercio Exterior, MEIC• Promotora de Comercio Exterior, PROCOMER• Banco Central
Panamá	<ul style="list-style-type: none">• Cámara de Industrias, Comercio y Agricultura• Instituto Panameño de Comercio Exterior• Contraloría General de la República
Honduras	<ul style="list-style-type: none">• Secretaría de Industria y Comercio• Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE• Banco Central• Comisión Presidencial de Modernización del Estado, CPME• Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones, FIDE
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none">• Contraloría General de la República• Asociación de Productores y Exportadores de Productos No-Tradicionales de Nicaragua, APENN• Centro de Exportaciones e Inversiones, CEI• Banco Central

Continúa...

...viene

País	Instituciones nacionales que integran la Red
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="381 419 667 441">• Ministerio de Economía<li data-bbox="381 460 698 482">• Banco Central de Reserva<li data-bbox="381 502 992 563">• Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="381 621 1027 682">• Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales, GEXPRONT

Fuente: ICAP.

CUADRO 8

FLUJOS Y SERVICIOS DE INFORMACION QUE BRINDA LA RED CENTROAMERICANA DE CENTROS DE INFORMACION

Temáticas

- Información de Comercio Internacional
- Inversiones
- Legislación Internacional
- Normativas
- Condicionales
- Incentivos
- Infraestructura
- Regímenes Arancelarios
- Servicios
- Mercados
- Competitividad
- Integración Económica
- Política Comercial
- Normas Internacionales
- Negociaciones Bilaterales y Multilaterales

Servicios

- Búsqueda de información
 - Acceso a bancos de datos
 - Contactos
 - Intercambio de publicaciones
 - Préstamo de libros
 - Elaboración de bibliografías
-

Fuente: ICAP.

La información en las negociaciones comerciales internacionales*

Edwin Aguilar Sánchez**

ANALIZA EL ROL QUE JUEGA LA INFORMACION EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES ASI COMO EL VALOR ECONOMICO DE LA INFORMACION A LA LUZ DE LA MODERNA TEORIA DE JUEGOS, EN CORRESPONDENCIA CON LA ESTRATEGIA DE NEGOCIACION DISEÑADA Y LAS HIPOTESIS DE INFORMACION ASUMIDAS PARA ESA ESTRATEGIA.

La agenda centroamericana de negociaciones comerciales

Los países centroamericanos se hallan ante una agenda apretada de negociaciones comerciales de diverso

carácter: negociaciones regionales entre los países centroamericanos y éstos con el Mercado del Cono Sur, MERCOSUR, la Unión Europea y el Area de Libre Comercio para las Américas, ALCA; negociaciones multilaterales en la Organización Mundial del Comercio, OMC; negociaciones bilaterales con México, República Dominicana, Chile y Panamá, entre otras.

En cada una de ellas se realizan varias rondas, en un gran número de temas que los negociadores deben abordar para llegar a los acuerdos, por ejemplo: el comercio de bienes (agropecuario, textiles, calzado, etc.) el de servicios, el acceso a mercados, los calendarios de liberalización, normas fito y zoosanitarias, normas técnicas y restricciones técnicas al comercio, reglas de origen, medidas de salvaguar-

* 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.

** Coordinador Area de Informática del ICAP, Máster en Ciencias de la Computación de la Universidad de Essex, Inglaterra, con estudios de comercio internacional en Ginebra, en la División de Comercio de Servicios de la OMC.

día, subsidios, prácticas desleales de comercio, propiedad intelectual, inversiones, y mecanismos de solución de controversias.

Los problemas que se han vivido en las pasadas experiencias de negociación con los socios comerciales, han sido consecuencia del bajo nivel de organización de los equipos nacionales de negociación, la inexperiencia de los negociadores en los temas tratados y las carencias de información en cuanto a las condiciones económicas y sociales propias y del socio comercial, tanto a nivel general, como en los sectores agropecuarios, industriales y de servicios.

Las carencias de información no se deben principalmente a la inexistencia de información, sino principalmente a su distribución ineficiente entre los agentes económicos, ya que en nuestros países existen fuentes serias que producen buena información. La distribución y circulación de información se ve afectada no sólo por limitaciones técnicas o tecnológicas, sino también por culturas burocráticas restrictivas del acceso a la información.

El rol de la información en las negociaciones comerciales

El rol que juega la información en las negociaciones comerciales es crucial. Poseer buena información puede significar tener éxito o fracaso en el proceso de negociación. Es crucial te-

ner información de calidad del propio país, como del socio comercial, en cada uno de los temas a negociar. Esta información debe provenir no sólo de la esfera económica, sino también de las esferas social y política.

Asimismo es crucial, para el éxito o fracaso del proceso negociador, saber manejar el intercambio de la información con el socio comercial. Son muchas las experiencias en las que el valor económico de la información que entregamos al socio comercial, en el proceso negociador, no es compensado por el valor económico de la información que recibimos a cambio. En este aspecto, se debe poner cuidado en seguir un procedimiento seguro de intercambio de documentación e información, un protocolo de intercambio que garantice la equidad.

El valor económico de la información en la Teoría de Juegos

Los fundamentos del valor económico de la información se hallan anclados en la moderna Teoría de Juegos fundada por el matemático John von Neumann y el economista Oskar Morgenstern, quienes publicaron en 1944 su "Teoría de Juegos y Comportamiento Económico", la cual fue ampliada y profundizada por otros matemáticos y economistas posteriores: John Nash, Reinhard Selten y John Harsanyi, quienes compartieron el Premio Nobel de Economía de 1994; Robert Lucas, Premio Nobel de Econo-

mía de 1995; William Vickrey y James Mirrlees que compartieron ese galardón en 1996.

El hecho que, durante tres años consecutivos, la Real Academia Sueca de Ciencias haya galardonado con el Premio Nobel a una corriente de pensamiento científico, destaca de manera superlativa la importancia que tiene la información en la economía contemporánea. Principalmente en la política monetaria, el sector financiero, el comercio internacional y la organización industrial.

John Nash, en los años cincuentas produjo un modelo dinámico de análisis de la competencia llamado "equilibrio de Nash", en el cual los competidores tienen conocimiento completo de la estrategia competitiva del rival.

Su famoso ejemplo refiere a una industria que tiene dos empresas rivales, las cuales pueden escoger entre dos estrategias: precios altos o precios bajos.

Si ambos escogen la estrategia de precios altos, ambos tendrán beneficios de \$3 por unidad. Con precios bajos ambas, obtendrían \$2 por unidad. Pero si una empresa juega a precios altos y la otra a precios bajos, la de precios bajos obtendría \$4 y la de precios altos \$1.

A pesar de que las empresas se podrían beneficiar de jugar ambas a precios altos (ganando \$3 por unidad), esto no sucede excepto en oligopolios. Si una empresa juega a precios altos, la otra se mantiene o baja, para ganar \$4. Entonces la primera baja también

para ganar \$2 en vez de \$1. Lo mismo si la primera juega a precios bajos. Así que ellas escogerán la estrategia de precios bajos, y obtendrán beneficios de \$2 por unidad, perdiendo la oportunidad de ganar \$3. Así las cosas, estarían compitiendo en una situación de "equilibrio de Nash".

Este equilibrio se da porque los competidores tienen conocimiento completo de la situación, juegan sólo una vez, o porque la interacción es simultánea entre los competidores.

Reinhard Selten extendió el modelo de Nash a la interacción no-simultánea y continua en el tiempo entre los jugadores, con el concepto de *Credibilidad*: no tiene sentido que un jugador siga una estrategia que los otros jugadores saben que no podrá sostener en el tiempo, que tendrá que variar en algún momento. Por ejemplo, una estrategia monopolista podría tratar de mantener afuera a los posibles competidores amenazando con una guerra de precios si entran al mercado. Pero unos competidores podrían conocer la estructura de costos del monopolista y saber que el costo de la guerra de precios, para el monopolista, podría ser superior al costo de compartir el mercado en forma oligopólica. En este caso, la amenaza de exclusión, vía guerra de precios, no es creíble para estos competidores.

Con respecto al conocimiento de las reglas del juego, los juegos pueden ser de *información perfecta*, como el ajedrez, monopolio o *backgammon*, en que los competidores, conocen todas las reglas, ven todas las piezas y to-

dos los movimientos; o pueden ser de *información imperfecta*, donde los jugadores o no conocen todas las reglas o no ven todas las piezas.

Con respecto al conocimiento de las condiciones del juego y del conocimiento de la información y estrategia del oponente, los juegos pueden ser de *información incompleta de primer orden*, como el *pocker*, dominó o *scrabble*, que se caracterizan por:

- Los competidores no conocen las estrategias de su oponente, pero le asignan probabilidades.
- Los competidores conocen las distribuciones de probabilidad.

William Vickrey y John Harsanyi estudiaron esta clase de juegos.

Los juegos con *información incompleta de segundo orden* y superior, implica que los competidores tienen "expectativas acerca de las expectativas" de sus oponentes.

Un caso típico se da en las negociaciones que se producen entre compradores y vendedores de artesanías en el mercado de Antigua Guatemala. Ahí, el vendedor maya, según la apariencia del comprador (turista extranjero o nacional), se hace una expectativa del precio de venta que podría ser esperado por el turista. El turista experimentado en ese mercado, también se hace una expectativa de lo que el vendedor estaría dispuesto a aceptar. Las propuestas iniciales de ambos se alejan de las expectativas para, luego de un regateo, acordar un precio que, generalmente, se sitúa alrededor del pro-

medio de la suma de los precios inicialmente ofrecidos por ambos.

Con respecto a la intervención del azar, o su no-intervención, los juegos pueden ser *aleatorios o determinísticos*. Son aleatorios el *backgammon* y el *pocker*, y determinísticos el ajedrez y las damas.

En la mayoría de negocios, como lo dice Adam Brandenburger, de Harvard Business School, "los juegos se juegan en la niebla"; son de información incompleta de primer y segundo orden. Unos jugadores están informados más que otros; sus estrategias pueden incrementar la credibilidad en sus ventajas. Un competidor oligopólico puede ser capaz de mantener altas sus ganancias con una estrategia de precios altos, nutriendo su reputación de ser amigable con sus rivales y duro con sus enemigos. Un país puede amenazar a otro con sanciones económicas, que son percibidas por éste como catastróficas, para obtener ventajas comerciales.

Robert Lucas, de la Universidad de Chicago, fue galardonado en 1995 con el Premio Nobel de Economía por su "Teoría de las Expectativas Racionales" que nos explica cómo los agentes económicos toman sus decisiones basados en información incompleta.

Primero, Lucas asume que las recesiones económicas se corrigen solas, por las fuerzas del mercado (industrial y laboral), en las que convergen multitudinarias decisiones basadas en expectativas racionales, por parte de agentes económicos con in-

formación incompleta; y en donde la intervención del gobierno es inefectiva.

Cuando una recesión general se manifiesta a los economistas, tarda un tiempo para que los empresarios y trabajadores tomen conciencia y decisiones al respecto. Sin embargo, dice Lucas, "una vez que toman conciencia, los industriales bajarán precios para atraer negocios y los trabajadores renunciarán a demandas salariales para conservar los puestos (expectativas racionales)". Estas decisiones fortalecerán el poder adquisitivo del dólar, conteniendo la inflación, lo cual tiene el mismo efecto que incrementar la oferta de dinero. Mientras tanto, el gobierno tan sólo puede esperar a que la corrección ocurra (como le pasó a Ronald Reagan en la recesión general de 1980-82, o a George Bush en 1990-92 que le costó la presidencia). En esto, el modelo de Lucas se aparta del modelo Keynesiano.

Suponiendo, dice Lucas, que el gobierno (la Reserva Federal, Fed, en USA) establece una predecible política antirrecesiva: cada vez que la tasa de desempleo se incrementa en 1% la Fed incrementa la oferta de dinero en 1%. Entonces, dice, los hombres de negocios vendrían solamente a esperar ese incremento y podrían simplemente implementar respuestas automáticas en sus sistemas de precios a la política monetaria del gobierno. Entonces para ser efectiva la política monetaria, la Fed tendría que sorprender a los empresarios con incrementos aleatorios, lo cual podría traer inestabilidad a la economía, ha-

ciendo dañina la intervención del gobierno. Por lo tanto, dice Lucas, en el mejor de los casos, la intervención del gobierno es inefectiva.

La Teoría de las Expectativas Racionales de Lucas asume que los agentes económicos hacen uso de la mejor información disponible incompleta (pero confiable y oportuna), acerca de las políticas gubernamentales, cuando toman sus decisiones.

Un simple ejemplo de comportamiento colectivo bajo este tipo de expectativas ocurre en las ofertas que introducen fuertes descuentos para estimular la venta de automóviles. Los consumidores comprarán más autos con la oferta la primera vez que ella se introduce, pero aprenderán a planear sus compras para que coincidan con tales ofertas en el futuro, equilibrando la demanda posterior.

Estas cadenas de razonamiento lucaciano aplicadas a la economía como un todo, se contraponen a la teoría económica keynesiana.

La Real Academia Sueca de Ciencias, al anunciar el premio a Lucas, expresó: "Robert Lucas es el economista que ha tenido la más grande influencia en la investigación macroeconómica, desde 1970". Karl Shell, editor del *Journal of Economic Theory*, explicó que la teoría de Lucas "se basa en tres gigantescos predecesores: la noción de expectativas racionales introducidas por John Muth, el modelo de Paul Samuelson que traslapa las generaciones keynesianas y post-keynesianas y el uso temprano de la idea

de información asimétrica, proveniente del modelo de Edmund Phelps". La gran contribución de Lucas, además de sintetizar estas ideas en una perspectiva macroeconómica, ha sido fundamentarlas en una sólida estructura matemática. De hecho, su teoría de expectativas racionales ha engendrado varias técnicas matemáticas y estadísticas nuevas aplicadas al análisis económico.

William Vickrey de la Universidad de Columbia, N.Y. y James Mirrlees de la Universidad de Cambridge, Inglaterra, desarrollaron con sus trabajos la 'Teoría de los Incentivos bajo Información Asimétrica' por la que fueron galardonados con el Premio Nobel de Economía en 1996.

Esta novedosa teoría explica las situaciones donde los tomadores de decisiones tienen información, no sólo incompleta, sino diferente y distinta, asimétricamente distribuida (unos tienen más que otros).

La distribución asimétrica de la información se da en muchos contextos: los bancos no tienen completa información acerca de los ingresos futuros de los prestatarios; los accionistas de una firma no tienen la información detallada que tiene el gerente general acerca de los costos y las condiciones de la competencia; una empresa de seguros no puede observar el comportamiento de los asegurados para proteger el objeto de las pólizas, ni monitorear los eventos externos que pueden afectar el riesgo de daño; el rematador no tiene completa informa-

ción sobre la voluntad de pago de los potenciales compradores en una subasta; el gobierno tiene que diseñar un sistema de impuestos o de precios de servicios públicos sin mucho conocimiento acerca de la productividad de los ciudadanos; los negociadores comerciales deben arribar a convenios intrincados sin conocer todos los detalles a negociar, ni de la información que poseen los socios comerciales; los diseñadores de una encuesta de voluntad de voto no tienen información completa sobre las verdaderas motivaciones que tienen los electores el día de las elecciones; etc.

La información incompleta y asimétricamente distribuida (distinta) tiene consecuencias fundamentales en todos los casos como los anteriores, en donde una ventaja de información puede ser explotada estratégicamente. Esta posibilidad estratégica ha sido llamada *poder o capacidad de arbitraje*.

William Vickrey analizó las propiedades de diferentes clases de subastas en dos artículos titulados: "Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders" de 1961, y "Auctions and Bidding Games" de 1962. La producción científica de Vickrey estuvo permeada por diseñar un eficiente y equitativo sistema de precios de los servicios públicos. En ese esfuerzo, no sólo hizo significativas contribuciones teóricas, sino que también aportó su asesoría en aplicaciones prácticas, como en las tarifas del metro de Nueva York y como ase-

sor de Clinton para financiar diversos servicios públicos (educación y salud), formulando modelos diseñados para alcanzar un balance entre eficiencia fiscal y equidad social.

En su análisis de subastas, Vickrey formuló un modelo compuesto de cuatro clases diferentes. En la primera clase, inventada y llamada por él "second-price auction", ahora conocida como "Subasta de Vickrey", un objeto es rematado por ofertas en sobre sellado. El objeto se asigna al que ofrece el mayor precio, quien solamente deberá pagar el segundo mejor precio ofrecido. Este es un brillante mecanismo que incentiva a los individuos a manifestar su verdadera voluntad de pago.

Si un individuo oferta por encima de su verdadera voluntad de pago, manipulando una capacidad de arbitraje, entonces corre el riesgo de que si otro oferta de la misma forma, él deba pagar el objeto con pérdida real. Y viceversa, si un individuo oferta por debajo de su verdadera voluntad de pago, entonces corre el riesgo de que otro compre el objeto a un precio menor que la cantidad que él estaría verdaderamente dispuesto a pagar.

Por lo tanto, en este tipo de subasta, la verdadera oferta de pago trabaja a favor del mejor interés de los participantes. Por consiguiente, esta clase de subasta es socialmente eficiente y equitativa, ya que el objeto se asigna a la persona con mayor voluntad de pago, quien pagará el costo social de oportunidad representado por el se-

gundo mejor precio ofrecido por los participantes.

Basados en esta subasta de Vickrey, otros investigadores han desarrollado análogos principios, como el llamado mecanismo de Clarke-Groves, para incentivar a los ciudadanos a manifestar su verdadera voluntad de pago por servicios públicos, bajo la restricción de que las autoridades deberán recibir la cobertura completa.

La segunda clase de subasta analizada por Vickrey es la llamada "Subasta Inglesa" (English Auction), en la que el rematador pide una primera oferta abierta, la cual será eliminada por subsecuentes mejores ofertas. Termina cuando el rematador no logra obtener una mejor oferta que la última. El objeto se asigna al mejor oferente, quien paga el precio ofrecido.

La tercera clase analizada por Vickrey es la llamada "Subasta Holandesa", la que comienza con un precio por encima de la voluntad de pago de los participantes. El precio es gradualmente reducido por el rematador, hasta que algún participante grite: es mío!, a quien se asigna el objeto al precio aceptado.

La cuarta clase es la llamada "First-price Auction", la cual se realiza en sobre sellado y el objeto se asigna al mejor oferente, quien paga lo que ofreció.

Vickrey analizó que la subasta inglesa y la de segundo precio en sobre sellado (subasta de Vickrey) son estratégicamente equivalentes, y que sólo requieren de racionalidad individual. Esto es que la oferta óptima de un

participante es independiente de sus expectativas acerca de las ofertas de los otros.

También la subasta holandesa y la del primer precio en sobre sellado, son estratégicamente equivalentes, pero en las cuales la optimalidad depende de las expectativas (equilibrio), haciendo el resultado menos robusto que en las otras.

En el caso referido del regateo en el mercado de Antigua Guatemala, se juega con dos subastas simultáneas: el vendedor que juega a la subasta holandesa y el comprador que juega a la subasta inglesa.

Vickrey probó matemáticamente que, si las valoraciones de los oferentes son estadísticamente independientes y uniformemente distribuidas en un intervalo de valores, entonces, en un equilibrio de Nash, las cuatro subastas resultarían en el mismo "precio esperado". Este importante hallazgo ha venido siendo conocido como el "Teorema del rédito equivalente".

James Mirrlees estableció un paradigma para analizar un amplio espectro de problemas económicos donde la información asimétrica es un componente fundamental. Ha venido a ser un principal constituyente del moderno análisis de información compleja y del estudio del problema de incentivos. Mirrlees encontró una solución, hasta ahora insuperable, a los problemas asociados con "óptimos impuestos sobre la renta".

Su paradigma contiene el germen de un principio general llamado "*Prin-*

cipio de Revelación". De acuerdo a este principio, la solución del problema de incentivos bajo información incompleta pertenece a una relativamente limitada clase de *mecanismos de asignación*, los cuales inducen a todos los individuos (incentivan) a revelar su información privada en forma verdadera, de forma tal que no entran en conflicto con sus propios intereses (la subasta de Vickrey tiene uno de este tipo de mecanismos).

Aplicando este principio de revelación se simplifican y optimizan los contratos (las propuestas que se hacen a los agentes) y las soluciones al problema de los incentivos bajo información asimétrica, por lo que tiene mucha participación en el tratamiento de varios problemas de la moderna teoría económica.

Un conocido problema en el campo de los seguros es que el daño al objeto asegurado no depende sólo de factores externos (el clima, las fuerzas naturales, la acción de microorganismos, etc.), sino también del cuidado que tenga el asegurado en la protección del bien. Monitorear este cuidado sería tan costoso para el asegurador que se da por descontado. Generosas pólizas (en cobertura o costo anual) podrían aumentar el riesgo de daño por efectos en la forma en que los asegurados se cuiden a sí mismos o cuiden de sus propiedades.

Este problema ha sido llamado "el problema de riesgo moral" (*moral hazard problem*), nombre con que se ha designado a varios problemas que:

- involucran dos partes: el agente (p.e. el asegurado) y el principal (p.e. el asegurador);
- existe un resultado observable (x) por las dos partes;
- el resultado depende de las acciones (a) del agente, las cuales no pueden ser observadas por el principal;
- el resultado también depende de una variable (θ) aleatoria, estocástica y externa a las acciones del agente; entonces, el resultado observable es una función g de las acciones del agente y la variable estocástica externa:

$$x = g(a, \theta).$$

- el agente y el principal quieren escoger términos de compensación (un contrato) que den al agente incentivos para actuar en interés del principal.

En el análisis de este tipo de problemas, por ejemplo, entre los propietarios de una firma (el principal) y su gerente general (el agente), la acción podría ser el trabajo ejecutivo del gerente, el resultado serían los beneficios por acción y la variable aleatoria serían las condiciones de la producción y el mercado. El contrato debe incentivar al gerente para actuar en busca de maximizar las ganancias de la firma (interés del principal).

Mirrlees notó que las acciones del agente indirectamente implican una elección de las probabilidades que tienen las diferentes formas en que el resultado se puede manifestar. Enton-

ces, las condiciones necesarias para identificar óptimos términos de compensación proveen información probabilística acerca de la elección del agente. También proveen información para delimitar la obligación del principal (p.e. el monto de la protección) de manera que incentive al agente a actuar en concordancia.

Para diseñar un esquema de incentivos, el principal ha de tomar en cuenta el costo de dar al agente esos incentivos que lo harán actuar en concordancia con los intereses del principal. Mientras más alta sea la sensibilidad del agente al castigo (riesgo moral) y mayor sea la cantidad de información probabilística que se tiene acerca de las elecciones que puede hacer el agente sobre el resultado, menor serán los costos. Si en el contrato se estipula que el agente cargará con los costos de los resultados indeseables o recibe los beneficios de los resultados deseables (términos de compensación), se incentiva al asegurado a cuidar el objeto casi como que no estuviera asegurado, y se impele al gerente a administrar la firma como si fuera suya. Bajo estas premisas los resultados indeseables son, de hecho, altamente informativos.

El modelo de Mirrlees contribuyó a que el Premio Nobel de Economía de 1991, Ronald Coase arribara a su famoso "teorema de Coase", de que el tamaño de una empresa está determinado por un balance entre el costo de los controles internos y el costo de las transacciones de mercado y *outsourcing*.

La información en la toma de decisiones

Este es un componente fundamental del proceso negociador donde la información es crucial.

Herbert Simon, de la Universidad Carnegie-Mellon de Pittsburg, fue galardonado con el Premio Nobel de 1978, por su pionero trabajo de investigación del proceso de toma de decisiones en las organizaciones económicas. En su "teoría del procesamiento de información en la solución humana de problemas", planteada desde su primer trabajo: "Comportamiento Administrativo", Simon nos explica el proceso de toma de decisiones dividido en tres grandes fases:

- *Adquisición de información.* Es la *fase de inteligencia* de la situación, en la cual se conoce el problema y su entorno.

En esta fase se trata de obtener toda la información posible de las fuentes accesibles.

Hay información formal (en papel o digital), informal (existe en las mentes y se 'accesa' en forma verbal-personal o por teléfono), pública (libre acceso) y privada (acceso restringido).

De la teoría de juegos diríamos que, además, en los procesos de negociación comercial, esta fase debe perseguir dos objetivos complementarios:

- Aumentar nuestra información como ventaja estratégica (capa-

cidad de arbitraje) sobre nuestro socio comercial.

- Formularnos expectativas racionales.

En nuestras expectativas podemos tener conocimiento probabilístico de las alternativas del socio comercial, o tener expectativas de sus expectativas (información incompleta de primer y segundo orden).

- *Evaluación de alternativas.* Cada uno de los caminos alternativos que tiene una decisión, tiene sus consecuencias favorables y desfavorables a nuestros intereses. Los resultados, se podrían decir que son deseables o indeseables.

Se trata de evaluar los posibles resultados a que conducen los caminos alternativos, dando por cierto que, en el caso de las negociaciones comerciales, los resultados dependen de nuestras acciones, las acciones del socio comercial y una variable aleatoria.

De la teoría de juegos, diríamos que en esta fase tratamos de diseñar mecanismos de asignación, incentivos y términos de compensación (contratos) que trabajen en nuestro interés.

Con esos elementos se formula un plan o camino a seguir.

- *Ejecución de la decisión.* Se ponen en acción todos los recursos humanos, formales y materiales para realizar lo decidido.

Debe destacarse que un proceso de negociación comercial es un proceso dinámico, en el que se contraponen dos estrategias, cuyo choque inicial o intermedio (en la fase de ejecución), pueden dar origen a una nueva situación que exija recomponer las expectativas y la evaluación de las alternativas, y también exija más labor de inteligencia. Esto quiere decir que las fases de Simon no siempre son lineales, ni secuenciales. Se puede regresar a una fase anterior y tener también que efectuar dos fases en paralelo.

La información en la estrategia de negociación

La estrategia escogida para negociar es el elemento fundamental que determina el uso de la información como ventaja estratégica, como poder de arbitraje, en el proceso negociador.

Hay dos tipos de estrategia general de negociación. La *negociación distributiva*, también llamada "juego de suma cero", dominada por movimientos competitivos en los cuales cada parte pretende mejorar su posición a costa del otro. El valor a negociar no crece; lo que uno gana, lo pierde el otro. Se tiene un pastel que hay que dividir.

La *negociación integrativa*, es predominantemente cooperativa entre las partes para crear valor en forma conjunta. Se tiene un pastel que puede crecer. Este tipo de negociación exige obtener suficiente información sobre la

situación, los intereses y ventajas del socio comercial, para poder cooperar en resaltar los beneficios de la otra parte, si se llega al acuerdo que proponemos, el que también nos beneficia. La cooperación crea valores nuevos.

David Lax y James Sebenius afirman que para el negociador estos dos tipos de negociación son las dos caras de una misma moneda. Ellos plantean "el dilema del negociador": si ambos son competitivos y desconfiados, la negociación será pobre en sus resultados; si ambos cooperan y son creativos de valor, la negociación explotará los beneficios potenciales para ambos; si uno es cooperativo y el otro competitivo, ganará el competitivo a costa del cooperativo.

Estos tipos de negociación están en un "equilibrio de Nash", con intervención del "principio de credibilidad de Selten".

Este equilibrio estratégico negociador se puede ver ilustrado con un juego propuesto por Melvin Dresher y Merrill Flood, de Rand Corporation, llamado "el dilema del prisionero", en el que además intervienen expectativas racionales, información incompleta y asimétrica:

Dos sospechosos de robo son capturados, llevados a prisión y puestos en celdas separadas, de modo que no puedan comunicarse. El fiscal se haya seguro de que ambos son culpables, pero no tiene pruebas. Para lograr una condena,

él necesita la confesión de ambos o al menos uno de ellos.

Al ser interrogados en celdas separadas, ambos tienen las alternativas de confesar o no confesar.

Si ambos guardan silencio y no confiesan, entonces el fiscal sólo podrá ficharlos por un cargo menor, pero no encausarlos por el delito de robo (beneficio máximo para ambos).

Si ambos confiesan su culpabilidad, entonces serán encausados por delito, pero con la recomendación del fiscal a la Corte de ser benignos en la sentencia (beneficios medios para ambos).

Si uno confiesa y el otro no, entonces el que confiesa aportará evidencias contra el otro, a cambio de lo cual recibirá una leve condena (ventaja máxima para uno), en tanto el que no confiesa recibirá todo el peso de la ley por condena agravada (perjuicio máximo).

La solución cooperativa de máximos beneficios para ambos, es que ninguno confiese, pero la mutua desconfianza los llevará a confesar, pues si uno confiesa y el otro no, entonces el confeso logrará la ventaja máxima; si ambos buscan esta ventaja máxima, ambos confiesan, logrando la ventaja media, pero en todo caso, tienen la certeza de obtener, competitivamente, un mejor resultado que no confesando, por el riesgo de que el otro confiese. Aún con la estrategia cooperativa de no confesar am-

bos, los prisioneros requieren de credibilidad; de que el otro no hará trampa rompiendo el acuerdo y confesando para lograr la ventaja máxima. Si ambos fueran miembros de la "Cosa Nostra", mafia siciliana, su mutua credibilidad en normas claras de conducta relativas al silencio los llevaría a no confesar, logrando el beneficio máximo para ambos.

Leigh Thompson y Keith Murnighan del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias del Comportamiento, USA, presentaron un modelo del dilema de la información del negociador en su trabajo *The information dilemma in negotiations: effects of experience, incentives and integrative potential*.

Ellos confirman varias verdades aceptadas previamente acerca de las negociaciones:

- La información es clave para las negociaciones exitosas (Raiffa).
- Compartir información incrementa la probabilidad y calidad de los acuerdos.
- La información acerca de las preferencias de la otra parte facilita el proceso negociador y mejora los acuerdos.

Walton y McKersie habían explicado que cuando la información es pobre, los resultados serán poco adecuados, la cantidad de alternativas generadas serán menores y las consecuencias potenciales de esas alternativas serán menos exploradas. Cuando la información es relativamente poca, las partes producirán

acuerdos relativamente pobres en resultados.

Thompson y Murnighan explican que si un negociador revela información acerca de sus prioridades y preferencias, se pueden alcanzar acuerdos más eficientes. Sin embargo, dicen, revelar información entraña un riesgo considerable; la información puede ser usada estratégicamente por la contraparte, como capacidad de arbitraje. Pero si un negociador experimentado revela las prioridades y preferencias de la otra parte, su desempeño en la negociación no se verá perjudicado y se incrementarán las posibilidades de descubrir beneficios para ambos.

El modelo compara el desempeño de negociadores experimentados con el de inexpertos, en negociaciones que incluyen temas compatibles, distributivos (competitivos) e integrativos (cooperativos). Concluyen que la experiencia provee a los negociadores con habilidades para descubrir durante el proceso de negociación, la información sobre las preferencias de la contraparte. Esta información provee a los expertos de ventajas estratégicas en negociaciones competitivas (capacidad de arbitraje) y de capacidad de diseñar términos de compensación, que incentiven a la contraparte, en negociaciones integrativas, con beneficios para ambos.

Roger Fisher y William Ury confirman que un juicioso intercambio de la información que cada parte tiene, puede incrementar los beneficios y ampliar las oportunidades disponibles a la negociación. Un abierto intercambio de

información acerca de intereses y prioridades de las partes, en un ambiente de credibilidad y mutua confianza, claramente mejora los prospectos de una negociación tipo integrativa e incrementa los beneficios conjuntos.

Hipótesis de información en las estrategias de negociación

El análisis de las estrategias de negociación de Thompson y Murnighan, respecto a la información que poseen los negociadores, ha conducido a aceptar las siguientes hipótesis :

- Las negociaciones principalmente distributivas tienen menos potencial para generar valor y los negociadores son compelidos a utilizar la información del otro como ventaja estratégica.
- Beneficios conjuntos se incrementan cuando, al menos un negociador conoce las preferencias de la otra parte.

Aún cuando sólo un negociador tenga esa información (asimetría), puede mover la discusión hacia una integración efectiva, estructurando ofertas que disparen beneficios individuales y conjuntos, mutuos. Thompson mostró que el intercambio asimétrico de preferencias incrementa dramáticamente los beneficios mutuos, no necesariamente iguales.

Si el intercambio de información sobre las preferencias del otro son

recíprocos, la integración es fácil y se enfoca en beneficios equitativos. Una dificultad con este proceso es que el intercambio de información en las negociaciones es secuencial, no simultáneo, lo cual trabaja a favor de intercambios desiguales (el que entrega de segundo puede entregar menos). Para garantizar la equidad del intercambio se debe establecer un eficaz "protocolo de intercambio de información".

Esta dinámica, en el intercambio de información, refleja los problemas asociados con el establecimiento de la confianza entre los negociadores.

- El potencial para el incremento de los beneficios conjuntos, provenientes de la información de las preferencias de la otra parte, dependerán del potencial integrativo de la negociación: compartir información incrementará los beneficios mutuos en las negociaciones integrativas, más que en las principalmente distributivas.
- Revelar información es menos arriesgado en negociaciones principalmente integrativas, donde prevalece la credibilidad.

La información que se posea sobre las preferencias de la contraparte conducirá a mayores beneficios unilaterales (para los negociadores informados), cuando la tarea o tema de negociación es principalmente distributivo, más que integrativo.

- Los negociadores con información acerca de las preferencias de la contraparte, alcanzarán más beneficios en la negociación que sin ella. Esto vale tanto para la negociación distributiva, como mayormente para la integrativa.
- Experimentados negociadores serán capaces de usar la información sobre temas compatibles para ambas partes (no competitivos), para lograr mayores beneficios en temas competitivos.

Por ejemplo, en una negociación de divorcio, un cónyuge experimentado que no quiere la custodia de sus hijos y tiene información de que el otro sí la quiere (sabe que en ese tema son compatibles); puede expresar que renuncia sacrificadamente a la custodia, concediéndola a su contraparte a cambio de beneficios en otros asuntos que si son competitivos.

Los negociadores experimentados aprenden a sacar ventaja estratégica en temas compatibles (donde las preferencias de las partes son equivalentes), haciendo creer al inexperto que están haciendo dolorosas concesiones a cambio de beneficios en otros temas, cuando en realidad no están concediendo nada, pues son preferencias equivalentes.

Los negociadores inexpertos pueden no ser capaces de implementar una estrategia explotadora de asimetrías de información; y son menos capaces de identificar y

capitalizar beneficios en temas integrativos.

La experiencia no solamente incrementa la posibilidad de estrategias integrativas, con resultados mutuamente beneficiosos, sino que la mayor experiencia gana mejores beneficios, en cualquiera de las dos estrategias principales.

- La explotación de la información es más probable cuando experimentados negociadores tienen altos incentivos que ofrecer a la contraparte y la negociación es principalmente distributiva.

El desempeño de los negociadores puede ser influido fuertemente por incentivos, no sólo económicos, sino de ganancias personales de poder, prestigio o *status*.

Conclusiones

Los problemas de las decisiones que toman los negociadores, con base en la información, pueden ser explicados a la luz de las anteriores teorías e hipótesis, las que deben ser conocidas por los negociadores comerciales:

- Las negociaciones en "equilibrio de Nash", y con principio de credibilidad (Selten).
- La formulación, por parte de los negociadores, de expectativas racionales con información incompleta (Lucas).
- La formulación de mecanismos de asignación, incentivos y términos

de compensación, bajo información asimétrica, principio de revelación, (Vickrey y Mirrlees).

- La toma de decisiones como resultado del procesamiento de información en tres fases (Simon).
- El juego de estrategias de negociación distributiva e integrativa, dilema del negociador, (Lax y Sebenius).
- El dilema de información en las negociaciones: los efectos de asimetrías, intercambio de información, experiencia de los negociadores, incentivos y del potencial integrativo de la negociación (Hipótesis de Thompson y Murnighan).

Es de la mayor importancia, para los negociadores comerciales centroamericanos, poseer información, completa o incompleta, objetiva y oportuna, de nuestras economías y del socio comercial, manejar protocolos de intercambio de información, así como también poder aplicar los principios y estrategias que se derivan de las teorías e hipótesis brevemente reseñadas, en cuanto al valor y uso de la información en los procesos de negociación.

El valor de estas teorías es que ayudan a anticipar las acciones de la contraparte, para influenciar esas acciones en nuestro beneficio. Los negociadores pueden clarificar su pensamiento y diseñar mejor sus estrategias con la ayuda de la Teoría de Juegos, pero ésta no sustituye la experiencia ni el conocimiento de primera

mano. Su principal uso práctico es ayudar a resolver el "dilema del negociador": cuándo competir y cuándo cooperar?

Bibliografía consultada

The games the economists play, in *The Economist*, october 15, 1994, p. 96 y siguientes.

William Vickrey, *Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders*, in *Journal of Finance*, No.16, pp. 8-37.

James Mirrlees, *The Theory of Moral Hazard and Unobservable Beha-*

viour: Part I, in *Nuffield College Papers*, Oxford, U.K. 1987.

Lax David, James Sebenius, et. al. *The manager as negotiator*, The Free Press, New York, 1986.

Thompson Leigh, Keith Murnighan, et. al. *The Information Dilemma: effects of experience, incentives and integrative potential*, Working Papers Series, Carnegie Mellon University, 1995.

Official Anouncements, The Royal Swedish Academy of Sciences, 1978, 1994-96.

The Official Webiste of the Nobel Foundation, <http://www.nobel.se> Δ

El ICAP en Centroamérica

Sistema de Información de Apoyo a las Negociaciones Comerciales Internacionales -SIANCI-

DESCRIBE EL SISTEMA DE INFORMACION DE APOYO A LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES, SIANCI, HERRAMIENTA PARA APOYAR LA TOMA DE DECISIONES EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES, DESARROLLADO POR EL ICAP Y CLASIFICADO EN TRES GRANDES CAPITULOS: A) DATOS DEL ENTORNO ECONOMICO-SOCIAL; B) POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSION EXTRANJERA; Y C) DATOS DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS.

Introducción

El Sistema de Información de Apoyo a las Negociaciones Comerciales Internacionales, SIANCI, es un producto de la investigación y desarrollo del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, dentro del "Proyecto Regional de Capacitación en Política y Negociaciones en el marco de las Relaciones Económicas Internacionales", con la cooperación del Gobierno de la República de China.

Actualmente proporciona información sobre Guatemala, Honduras y Costa Rica, proyectándose cubrir a todos los países de la región centroa-

mericana. En su desarrollo han intervenido especialistas en comercio internacional, negociadores comerciales, economistas y expertos en tecnología de información de la región, con el apoyo de las autoridades económicas nacionales, dirigentes empresariales e investigadores de esos países.

La información que provee el sistema es generada y distribuida por las más autorizadas y confiables fuentes de información de cada país, de organismos internacionales y regionales, centros de investigación y documentación, y del ICAP.

El SIANCI es una herramienta de apoyo para los negociadores comer-

ciales internacionales, autoridades y funcionarios gubernamentales y dirigentes empresariales que intervienen en la diplomacia, el comercio exterior y las relaciones económicas internacionales, así como la toma de decisiones y la investigación académica en este campo.

El sistema provee información confiable, actualizada y oportuna por medio de la red global de Internet, en el website del ICAP (<http://www.icap.ac.cr>), facilitando al usuario el acceso a la navegación entre la gran cantidad de sitios y bases de datos que ofrece la información disponible.

Características del SIANCI

- Descentralización de datos: el SIANCI no reside en una base de datos centralizada. Es un sistema que enlaza las bases de datos del ICAP con una gran cantidad de bases de datos y sitios productores independientes de la información en cada país. Cada uno de los cuales es propietario, administrador, actualizador y distribuidor de sus datos. Este sistema descentralizado garantiza la seguridad, el control y la disponibilidad de la información más reciente, actualizada por sus propias fuentes. La propiedad intelectual de la información proveída y los créditos son plenamente reconocidos.

- *High-touch, High-tech*: el usuario navega fácilmente entre las fuentes de la red sin perder el rumbo, para permitirle concentrar su atención en sus objetivos de información. El sistema fue diseñado y programado con modernas herramientas de ingeniería de *software* para funcionar en la plataforma de Internet.
- Calidad de la información: fuentes confiables, información actualizada desde la fuente, oportunidad y acceso instantáneo, desde cualquier parte del mundo y en cualquier horario.
- Usuarios específicos: autoridades políticas y económicas nacionales, negociadores comerciales, funcionarios diplomáticos, expertos en comercio exterior, dirigentes empresariales, investigadores y académicos del sector.

Objetivos del SIANCI

- Facilitar la obtención de datos estadísticos, indicadores económicos y ambientales, acuerdos comerciales, aranceles, normas técnicas, fitozoosanitarias, normas de origen, políticas comerciales, legislación comercial, etc.
- Servir como instrumento idóneo en la implementación de las provisiones sobre información y transpa-

rencia contenidas en los acuerdos multilaterales de comercio de la Organización Mundial del Comercio, OMC, a las que están obligados los países miembros.

- Apoyar con información confiable y oportuna, a los usuarios específicos del sistema, en los procesos de inteligencia, negociación y diplomacia comerciales, así como en la toma de decisiones en materia de política comercial, atracción de inversiones y promoción internacional.
- Apoyar a investigadores y comunidad académica (profesores y estudiantes universitarios) con información confiable y oportuna del entorno económico, de la política comercial y de los sectores productivos de los países.
- Contribuir a la distribución ágil y oportuna, entre los usuarios específicos del sistema, de la valiosa información que producen las fuentes nacionales, regionales y mundiales que enlaza el SIANCI, relativa al comercio internacional de bienes, servicios y conocimientos.

Información que ofrece el sistema

La información básica que ofrece el sistema fue identificada en un proceso de investigación y análisis en el que participaron negociadores comercia-

les, ministros y viceministros de economía y comercio exterior, directores generales de comercio, expertos en comercio internacional y autoridades de banca central, de los países de la región. También se contó con la participación de funcionarios de organismos regionales y expertos centroamericanos en tecnología de información.

En el proceso de análisis se realizaron seminarios, talleres, entrevistas y foros electrónicos, obteniéndose como producto los "Requerimientos de Información y Datos del SIANCI", que representan las necesidades básicas de información de los negociadores comerciales internacionales.

Estos requerimientos se componen de más de 100 tópicos de información que fueron clasificados en tres grandes capítulos:

- Información y Datos del Entorno Económico y Social
- Políticas de Comercio Exterior e Inversión Extranjera
- Información y Datos de los Sectores Productivos (Agropecuario, Industrial y Servicios).

En el capítulo del Entorno Económico y Social se agrupan indicadores y estadísticas de las principales características de la economía, los resultados económicos recientes de los países, en materias de balanza de pagos, oferta y demanda, ahorro e inversión, precios, finanzas públicas, políticas monetaria y cambiaria, composición y dirección del comercio exterior, entre otros.

En el capítulo de Políticas de Comercio Exterior e Inversión Extranjera se incluyen los acuerdos comerciales firmados por los países con sus socios comerciales, las legislaciones que afectan directamente a las importaciones y a las exportaciones, las medidas gubernamentales que afectan la producción y el comercio y las políticas de inversión extranjera directa.

La información de los Sectores Productivos se refiere a la producción, consumo, exportación e importación de bienes agropecuarios e industriales, la estructura agrícola e industrial y la oferta de servicios financieros, bancarios, seguros, telecomunicaciones, turismo, profesionales y otros.

Fuentes de información del SIANCI

En cada uno de los países cubiertos por el sistema, se procedió a efectuar una investigación de las fuentes de información más autorizadas y confiables que satisficieran estos requerimientos de información.

Con la cooperación de las autoridades nacionales, se procedió a la recolección de la información necesaria, tratando de obtener la más actualizada y disponible por los medios más oportunos y directos.

Las fuentes de información que fueron elegidas se caracterizan por su seriedad, objetividad y reconocimiento

público como fuentes confiables. Son productoras de información en sus respectivos campos o cumplen funciones de distribución de información con mayor o menor valor agregado. Algunas son fuentes regionales que mantienen un permanente análisis de los indicadores y las estadísticas económicas y sociales de los países centroamericanos. Otras pertenecen a organismos internacionales o a proyectos y fundaciones privadas. Y la mayoría, son fuentes de información nacionales, que cumplen funciones de producción y distribución de información de la realidad nacional de sus países.

Algunas de las fuentes de información regionales en que se apoya el SIANCI son:

- El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL
- La Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, SECMCA
- El Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, OIRSA
- El Proyecto Regional "Estado de la Nación"
- El Proyecto "Red de Desarrollo Sostenible" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD
- La Organización de Estados Americanos, OEA

- La Secretaría de la Integración Económica Centroamericana, SIECA
- El Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE

Entre las fuentes de información nacionales, en cada país, están las siguientes:

- Ministerios de Economía e Industria
- Ministerios de Comercio Exterior
- Ministerios de Agricultura y Ganadería
- Ministerios de Relaciones Exteriores

- Ministerios de Hacienda o Finanzas
- Bancos Centrales
- Direcciones o Institutos de Estadística y Censos
- Secretarías u Oficinas de Planificación Nacional
- Cámaras Empresariales
- Centros de Información y Promoción de las Exportaciones
- Fundaciones de Desarrollo.

En cada país, estas fuentes son complementadas por otras con información más específica

Δ

referencias

ICAP*

EL CENTRO DE DOCUMENTACION DEL ICAP HA VENIDO CONFORMANDO UNA AMPLIA COLECCION DE LIBROS Y REVISTAS EN EL TEMA DE LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES, LA CUAL PONE A DISPOSICION DE LOS LECTORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA Y DEL PUBLICO EN GENERAL.

Libros y documentos

Banco Centroamericano de Integración Económica. "Resolución de conflictos en el marco del regionalismo norteamericano y del multilateralismo del GATT: los países en desarrollo". Tegucigalpa, M.D.C.: BCIE, 1996.

CEPAL. "Grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA". México, 1996.

_____. "Intercambio comercial agropecuario entre el Istmo Centroamericano y México: situación actual y perspectivas". México, 1995.

_____. "Integración hemisférica: el grado de preparación en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana". México, 1996.

_____. "Relaciones comerciales de Centroamérica frente a los nuevos esquemas de cooperación, integración y comercio". México, 1995.

Céspedes Mora, Yalily. "Curso sobre inversión pública y cooperación internacional". San José: ICAP, 1997.

Céspedes Solano, Víctor Hugo y Jiménez Rodríguez, Ronulfo. "Apertura comercial y mercado laboral en Costa Rica". San José: Academia de Centroamérica, 1994.

Comunidades Europeas. "Comisión. Cooperación Unión Europea-América Latina: manual de terreno: orientaciones para la ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo". s.l., 1995.

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

- Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior. "Ciclo de conferencias sobre temas de comercio exterior 1994: parte I y II". San José, 1994.
- _____. "Ciclo de conferencias sobre temas de comercio exterior 1995: parte III". San José, 1995.
- Foro Preparándonos para el Area de Libre Comercio de las Américas, ALCA:1998:San José. "Documentos". San José: Ministerio de Comercio Exterior, 1996.
- González Rojas, Martha Alicia. "Cooperación internacional en el contexto del Ministerio de Salud Pública: caso de Honduras". San José: ICAP, 1995.
- Gudiño Fernández, Patricia. "Resolución de conflictos en el marco del regionalismo norteamericano y del multilateralismo del GATT: los países en desarrollo". Tegucigalpa, M.D.C.: BCIE, 1996.
- Hess Araya, Emmanuel. Proyecto "Implicaciones del TLC Costa Rica-México en Centroamérica: experiencia negociadora". s.l.: FEDEPRICAP; SIECA, 1995.
- _____. Proyecto "Implicaciones del TLC Costa Rica-México en Centroamérica: síntesis de resultados". s.l.: FEDEPRICAP; SIECA, 1995.
- _____. "Impacto fiscal de las políticas comerciales regionales y mecanismos de compensación". s.l.: FEDEPRICAP; Unión Europea, 1995.
- ICAP. "Guía de Gerencia de la Cooperación Internacional". San José: ICAP; PNUD, 1994.
- IRELA. "Diez años del proceso de San José: un balance de la cooperación Unión Europea-América Central". Madrid: Comisión Europea, 1994.
- _____. "Flujos de cooperación, comercio e inversión hacia América Latina: diferencias en las estrategias de EEUU y de la UE". Madrid, 1995.
- Jiménez Castro, Wilburg. "Síndrome de la deuda pública externa de Costa Rica (causas, efectos y soluciones) 1970-1992". San José: Ediciones Universitarias; UACA, 1996.
- Martínez González-Tablas, Angel. "Visión global de la cooperación para el desarrollo: la experiencia internacional y el caso español". Barcelona: ICARIA Editorial; CIP, 1995.
- Monge Alvarez, Ricardo y González Vega, Claudio. "Política comercial, exportaciones y bienestar en Costa Rica". San José: Academia de Centroamérica, 1994.
- Reunión de Ejecutivos de la Institucionalidad Regional: 1994: San Salvador. "Sistema de la Integración Centroamericana: agenda anotada". San Salvador, 1994.
- Rojas Herrera, Adrián y Charpantier Alfaro, Alberto. "Estrategia comercial de Costa Rica en el marco de la globalización: la necesidad de una agenda común e integral para

- el desarrollo nacional". San José: ICAP. Programa de Posgrado Centroamericano en Política y Negociaciones en el Marco de las Relaciones Económicas Internacionales, 1998.
- Sáez, Raúl y otros. "Integración y comercio en América: nota periódica agosto 1998". Washington, D.C.: BID, 1998.
- Seminario Regional La Integración Centroamericana y las Negociaciones Multilaterales: Deuda Externa, Comercio Exterior y Cooperación: 1998: San José. "Conferencias". San José, 1998.
- SIECA. "Proceso de integración económica centroamericana y el nuevo orden económico internacional: examen de situación y perspectivas". s.l., 1995.
- Torres Peña, Dagoberto Alcides y Sorto Rivas, Francisco. "Gestión, negociación y administración de la cooperación externa en El Salvador y Centroamérica: lineamientos generales para el diseño de un sistema nacional y regional de cooperación internacional". San José: ICAP, Programa de Posgrado Centroamericano en Política y Negociaciones en el Marco de las Relaciones Económicas Internacionales, 1998.
- Zúñiga Villalobos, Estela y Morales Núñez, Sara. "Integración en servicios: importancia y necesidad para Centroamérica". San José: ICAP. Programa de Posgrado Centroamericano en Política y Negociaciones en el Marco de las Relaciones Económicas Internacionales, 1998.
- Revistas**
- Bekerman, Marta y Sirlin, Pablo. "Efectos de la apertura y de la integración regional en las pautas de comercio: el caso de Argentina". *El Trimestre Económico*. 64(255): 319-364, 1997.
- Cáceres, Luis René. "Reducción de la deuda externa y crecimiento en Centroamérica". *Comercio Exterior* 45(9): 665-673, 1995.
- Hernández Chávez, Alcides. "Marco conceptual utilizado en las negociaciones de los tratados de libre comercio". *Revista Centroamericana de Economía* 3(51-52): 251-269, 1998.
- Cohn, Theodore H. "Canadá y las negociaciones agropecuarias del TLC: un conflicto de prioridades". *Comercio Exterior* 44(1): 43-57, 1994.
- Conferencia Iberoamericana de la Administración Pública y la Reforma del Estado: 1998: Lisboa. "Declaración de Lisboa". *Reforma y Democracia* (12): 209-217, 1998.
- Díaz, Luis Fernando. "Ética de la cooperación técnica internacional". *Revista Centroamericana de Ad-*

- ministración Pública* (26): 5-21, 1994.
- Di Filippo, Armando. "Transnacionalización e integración productiva en América Latina". *Revista de la CEPAL* (57): 143-149, 1995.
- Dufresne de Virel, Loie P. "Negociaciones comerciales centroamericanas frente a las últimas tendencias de globalización y regionalización del comercio internacional". *Revista Centroamericana de Administración Pública* (27): 5-25, 1994.
- Echavarría, Ignacio. "Exportaciones mediante proyectos internacionales". *Comercio Exterior* 46(6): 453-456, 1996.
- Hoffmann, Helga. "Comercio y medio ambiente: luz verde o luz roja?" *Revista de la CEPAL* (62): 133-147, 1997.
- ICAP. "Cifras sobre la cooperación de algunos organismos multilaterales y bilaterales". *Revista Centroamericana de Administración Pública* (26): 79-115, 1994.
- _____. "ICAP en Centroamérica. Programa de Capacitación en Gerencia de la Cooperación Internacional; Proyecto CAM-92-003". *Revista Centroamericana de Administración Pública* (26): 141-146, 1994.
- Jiménez Velázquez, Mercedes A. "Cooperación Internacional y las instituciones agrícolas en América Latina". *Comercio Exterior* 44(4): 353-362, 1994.
- Kingler, Irene. "Cooperación externa para la salud en las Américas". En: *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*. 118(6): 555-559, 1995.
- Knotter, Paul F. "Cooperación con el Grupo del Banco Mundial". En: *Revista Centroamericana de Administración Pública* (26): 29-49, 1994.
- Loyola Campos, Alicia. "México y Costa Rica: los nuevos senderos de la integración". *Comercio Exterior* 44(11): 950-956, 1994.
- Mateo, Fernando de y Carner, Francoise. "Negociaciones en torno de los servicios en la Ronda Uruguay". *Comercio Exterior* 44 (11): 962-977, 1994.
- Mazzei, Umberto. "Qué puede esperar Centroamérica de las negociaciones hemisféricas?" *Capítulos del SELA* (53): 111-127, 1998.
- Monge González, Ricardo. "Integración centroamericana y negociaciones comerciales". *Revista Centroamericana de Administración Pública*. (27): 41-56, 1994.
- Monroy, Luz Marina. "Negociación entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR: aprender de la experiencia". *Planeación & Desarrollo* 29(2): 135-148, 1998.
- Morazán, Pedro. "Endeudamiento externo y desarrollo humano". *Revista Centroamericana de Economía* 2(49-50): 9-67, 1997.
- Orlando, Frank y Teitel, Simón. "Problema de la deuda externa de

- América Latina: estrategias de servicio de la deuda compatibles con el crecimiento económico a largo plazo". *El Trimestre Económico* 63(250): 837-879, 1996.
- Pérez Salgado, Ignacio. "Papel de la cooperación técnica internacional en el proceso de modernización del Estado y la gestión pública". *Reforma y Democracia* (8): 249-270, 1997.
- PNUD. "Un nuevo criterio de cooperación para el desarrollo: propuesta del PNUD". *Revista Centroamericana de Administración Pública* (26): 23-27, 1994.
- Repnik, Hans-Peter. "Lucha contra la pobreza e integración social como tarea de la cooperación internacional". *Revista Javeriana* 63(614): 271-277, 1995.
- Rosselot Vicuña, Jorge. "Cooperación internacional en salud pública: el quinto decenio de la Organización Mundial de la Salud (1948-1998)". *Cuadernos médicos sociales, Chile*, 39(1): 54-63, 1998.
- Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial S.A. "Consideraciones para las negociaciones comerciales en sectores estratégicos". En: *Revista de la Integración y el desarrollo de Centroamérica*. (51): 81-198, 1996.
- SIECA. "Mecanismo para la coordinación de la cooperación internacional Centroamérica: proyecto". *Revista Centroamericana de Administración Pública* (26): 129-139, 1994.
- Sorto, Francisco. "Experiencias salvadoreñas de negociaciones en el marco del GATT". *Revista Centroamericana de Administración Pública* (27): 109-115, 1994.
- Tussie, Diana. "Política comercial en el marco de la Organización Mundial de Comercio". *Revista de la CEPAL* (62): 116-132, 1997.
- Universidad de Costa Rica. "Guía para la gestión de la cooperación internacional". *Revista Centroamericana de Administración Pública* (26): 117-124, 1994

△

Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública

SUGERENCIAS PARA LA PRESENTACION DE ARTICULOS, CON EL PROPOSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA QUE EDITA EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA, ICAP.

La Revista Centroamericana de Administración Pública, es una publicación semestral del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica. Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la administración pública. Con este fin, publica los resultados de investigaciones originales y estudios comparados de interés regional, en forma de artículos firmados, cifras e información documental destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de libros de reciente aparición en esta materia.

El propósito de la Revista es publicar lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesariamente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco la orientación del Instituto Centroamericano de Administración Pública—ICAP—, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos.

Además de su papel central en la educación y de su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales; realiza esfuerzos para promover la excelencia en la preparación de los manuscritos para publicación. Así las orientaciones aquí contenidas son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista en original y una copia. Se reciben trabajos en diskete (programas *Word* 6.0, *PowerPoint* 3.0 ó 4.0 bajo *Windows*), con su correspondiente documento impreso. La extensión máxima es de cuarenta páginas a doble espacio y en tamaño carta. En casos especiales, el Comité Editorial acepta trabajos más extensos según la importancia del tema.
- Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- Toda colaboración debe estar acompañada de un resumen de contenido en que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además, debe adicionarse una nota en la que aparezca el nombre completo del autor, su afiliación institucional, y una síntesis de su hoja de vida en la que se destaque su preparación académica y experiencia profesional.
- Con respecto a los artículos y documentos enviados para su publicación, merecen especial atención las notas al pie de página y la bibliografía al final, para lo cual, se deben seguir las normas internacionalmente aceptadas sobre presentación de informes científicos. Las notas deben limitarse a las estrictamente necesarias; se encarece revisar cuidadosamente las citas al pie de página y al final del texto.
- Cada autor tiene derecho a recibir (5) cinco ejemplares del número de la revista en la cual aparezca su contribución:
 - Pueden presentarse revisiones bibliográficas, ensayos, casos, trabajos de investigación, no sometidas anterior o simultáneamente a publicación en otra fuente.
 - Podrán someterse a consideración, artículos o documentos presentados en reuniones o congresos siempre que se indique el evento.
 - Asimismo, se podrán presentar trabajos basados en tesis de grado, monografías u otras ponencias de carácter académico que no hayan sido objeto previo de publicaciones en revistas o libros.

El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los trabajos sometidos para su publicación y recurre a especialistas en el campo, para complementar sus criterios. La decisión final del Comité Editorial es inapelable.

Todos los trabajos aceptados para su publicación, pasan a ser propiedad de la Revista y una vez publicados no podrán ser reproducidos en libros o revistas sin el consentimiento formal del ICAP. No se devolverá el manuscrito al autor, quien debe guardar copia, ya que la Revista no se hace responsable de daños o pérdidas del mismo

Δ