

El Tratado de Libre Comercio entre el Istmo Centroamericano y los Estados Unidos de América -Oportunidades, desafíos y riesgos-

Eduardo Lizano
Anabel González

Intal
Divulgación



Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Marzo 2003. Documento de Divulgación 9

IDB

El Tratado de Libre Comercio entre el Istmo Centroamericano y los Estados Unidos de América -Oportunidades, desafíos y riesgos-

Eduardo Lizano
Anabel González



Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL
Esmeralda 130, pisos 16 y 17 (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina
tel 54 11 4 320-1850 fax 54 11 4 320-1865
e-mail: int/inl@iadb.org <http://www.iadb.org/intal>

El autor es responsable de las ideas y opiniones expuestas, las cuales no necesariamente pueden reflejar políticas y/o posiciones del BID o del INTAL.

Impreso en Argentina

BID - INTAL
El Tratado de Libre Comercio entre
el Istmo Centroamericano y los Estados Unidos de América
-Oportunidades, desafíos y riesgos-
Buenos Aires, 2003. 48 págs.
Documento de Divulgación 9.
Disponible en formato pdf en: <http://www.iadb.org/intal/publicaciones/P&S.htm>

I.S.B.N. 950-738-144-9

US\$ 5.00

Edición:
Mariela Marchisio

INDICE

I.	LOS ANTECEDENTES	1
II.	EL AMBITO DEL TRATADO	3
III.	LAS RAZONES Y LOS MOTIVOS	5
IV.	LAS INTERROGANTES Y LAS INCERTIDUMBRES	9
V.	LAS OBJECIONES	11
	La tesis ideológica	12
	El desarrollo económico	12
	La ausencia de condiciones previas	12
	La posición de los "perdedores"	13
	Las actividades estratégicas	13
VI.	LA REACCION ANTE LAS OBJECIONES	15
VII.	LOS CAMINOS ALTERNATIVOS	19
	El enfoque unilateral	19
	El enfoque subregional	20
	El enfoque regional	20
	El enfoque multilateral	21
VIII.	LA POSICION RAZONABLE	23
IX.	LAS CARACTERISTICAS DE LA NEGOCIACIÓN	25
X.	LA AGENDA	31
XI.	REFLEXION FINAL	37
	 BIBLIOGRAFIA	

**EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE
EL ISTMO CENTROAMERICANO Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA
-OPORTUNIDADES, DESAFIOS Y RIESGOS-**

Eduardo Lizano *
Anabel González *

"Go alone (that is, cut trade barriers unilaterally) if others will not go with you. If others go simultaneously with you (i.e., there is reciprocity in reducing trade barriers), that is still better",
Bhagwati [2002] p. 100.

"A successful regional integration is an omelet that cannot be made without breaking eggs", World Bank [2000] p. 125.

I. LOS ANTECEDENTES

La idea acerca de un posible tratado de libre comercio entre los cinco países centroamericanos y Estados Unidos de América (EE.UU.) ha tomado gran fuerza recientemente, tanto en la opinión pública en general, como en los círculos políticos y empresariales. Esta situación se originó en el discurso pronunciado por el Presidente de esa Nación, George Bush, ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 16 de enero de 2002. Concretamente, el Presidente estadounidense indicó: "Hoy anuncio que Estados Unidos explorará un tratado de libre comercio con los países de Centroamérica. Mi administración trabajará de cerca con el Congreso para alcanzar esta meta. Nuestro propósito es fortalecer los lazos económicos que ya tenemos con estas naciones; reforzar su progreso hacia la reforma económica, política y social; y dar otro paso tendiente a completar el Area de Libre Comercio de las Américas". Más recientemente, en la reunión que sostuvo con los Presidentes de Centroamérica, en San Salvador el pasado 24 de marzo, reiteró una vez más su intención de concretar un tratado comercial con la región centroamericana.

Sin embargo, ha de recordarse que no es la primera vez en hacerse referencia al tema. Más aun, desde que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN - *NAFTA*, por su abreviatura en inglés) estaba en proceso de negociación en 1992, los países beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC - *CBI*, por su abreviatura en inglés) empezaron a expresar su preocupación a EE.UU. por el eventual impacto que este acuerdo podría tener sobre sus condiciones de acceso a ese mercado y sobre los flujos de inversión. Arranca en ese momento el interés de los países centroamericanos en lograr un tratamiento igualitario con el TLCAN (Paridad TLCAN - *NAFTA Parity* por su denominación en inglés). Asimismo, durante estos años, la región, en su conjunto, y

* Los puntos de vista de los autores no representan la posición oficial del Banco Central de Costa Rica ni la de la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), instituciones de las cuales ambos son funcionarios, en su orden.

varios de los países individualmente propusieron a EE.UU. su interés en suscribir un tratado de libre comercio. Ese planteamiento, inclusive, se realizó formalmente por parte de Centroamérica (CA) al Presidente Bill Clinton con ocasión de su visita a la región, en abril de 1997. Por diversas razones, relacionadas con las prioridades de la Administración Clinton, en esos momentos la propuesta no fructificó.

De allí, entonces, que cuando el Embajador Zoellick planteó a los países centroamericanos, en abril de 2001, su interés en un tratado de libre comercio con EE.UU., la respuesta de la región no se dejó esperar.

En el transcurso del año 2001, antes de la citada declaración del Presidente Bush ante la OEA, ya se habían llevado a cabo varias reuniones informales en Washington y un taller técnico entre expertos de los países del Istmo y funcionarios estadounidenses de la oficina del Representante de Comercio (USTR, por su abreviatura en inglés).

Por consiguiente, no se trata de una nueva idea, sino de un viejo anhelo de los cinco países de América Central. Pero fue, sin duda, esa intervención del Presidente Bush ante la OEA la que reavivó la esperanza y planteó con gran fuerza la posibilidad de concretar, en un futuro cercano -12 a 18 meses-, un tratado de libre comercio entre los cinco países centroamericanos y EE.UU.

II. EL AMBITO DEL TRATADO

Es de mucha importancia, desde un comienzo, tener claro que una posible negociación entre Centroamérica y EE.UU., no se circunscribiría a los asuntos relacionados con el libre comercio de bienes, sino que sería muy amplia e incluiría una gama de puntos adicionales, los cuales es indispensable enumerar, a fin de evitar posteriormente sorpresas y malos entendidos.

Así, los siguientes temas podrían formar parte de dicha negociación:

- Comercio de bienes (trato nacional, eliminación de restricciones a la importación y exportación, programas de desgravación arancelaria y listas de exclusiones).
- Comercio de servicios (reglas generales, consolidación del *statu quo* y/o liberalización paulatina de algunos sectores), que podría incluir desde convenios de "cielos abiertos" y libre navegación hasta acceso al mercado de seguros y pensiones, así como servicios profesionales.
- Procedimientos para la solución de conflictos y disputas, no sólo de carácter comercial, sino también de aquellos otros originados en ámbitos diferentes.
- Compras del Sector Público.
- Tratamiento a las inversiones extranjeras directas (IED).
- Disposiciones sustantivas y defensa de los derechos de propiedad intelectual.
- Comercio electrónico.
- Transparencia de los sistemas nacionales regulatorios, tales como las disposiciones relacionadas con la competencia (*competition policy*).
- Condiciones laborales (el mínimo consistiría en respetar los derechos laborales fundamentales contenidos en ciertos convenios de la Organización Internacional del Trabajo - OIT).
- Medio ambiente (basado en la aplicación de la legislación ambiental de cada parte).
- Aceptación de compromisos internacionales relacionados con la Organización Mundial de Comercio (OMC), la OIT, etc. Asimismo, los códigos de conducta que hoy en día propician, en el campo fiscal y monetario, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Bank of International Settlements (BIS), de Basilea.
- Convenio tributario sobre la doble imposición.
- Disposiciones anti-corrupción (incluyendo la suscripción de las convenciones internacionales sobre la materia).
- Cumplimiento de la Carta de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Movimientos migratorios, incluidos los permisos temporales de trabajo.

Varios de esos temas -en especial, los últimos- no formarían parte del tratado de libre comercio, sino que serían cubiertos en el contexto de otras negociaciones o, en algunos casos, en convenios paralelos que se negociarían y suscribirían simultáneamente, tal como aconteció en el caso del tratado del TLCAN.

Además, con la firma del tratado, el cual, como se aprecia, no es sólo de libre comercio, sino también de "amistad e intereses recíprocos", se deberían constituir sendos fondos en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), este último con aportes del Gobierno de EE.UU., por medio de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), para apoyar el financiamiento de la reconversión de empresas del Istmo, a fin de capacitarlas para aprovechar las oportunidades de exportar a EE.UU. y de prepararlas para enfrentar la competencia de los productos importados de esa Nación. Cada uno de los dos fondos podría rondar el monto de US\$1.000 millones. También el Export-Import Bank, de EE.UU., podría conceder líneas especiales de crédito a favor de las empresas estadounidenses que exporten a Centroamérica, sobre todo bienes de capital.

III. LAS RAZONES Y LOS MOTIVOS

¿Cuáles son las principales razones y motivos que alentarían a las partes contratantes para participar en un proceso de tanta importancia y, a la vez, tan lleno de complejidades, desafíos y riesgos?

1. Para los países centroamericanos las ventajas son evidentes. Las principales se señalan a continuación.
 - (i) Aumentar las exportaciones de la región a EE.UU., al mejorar el acceso al mercado estadounidense y brindar mayor certidumbre para ingresar a ese mercado, uno de los más grandes y dinámicos del mundo, y además, relativamente cercano geográficamente. Así, se podrían aprovechar más cabalmente las ventajas comparativas de los cinco países y lograr una mejor asignación de los factores de la producción. De esta manera, las decisiones unilaterales por parte de EE.UU. como las de la ICC se elevarían al rango de un tratado internacional. Por consiguiente, no podrían ser modificadas unilateralmente por ninguna de las partes contratantes. Además, cuanto más fuertes sean las tendencias proteccionistas en EE.UU. (madera, acero, productos agrícolas), mayores serán los beneficios derivados del acceso al mercado estadounidense, pues otros países tendrán más dificultades que los centroamericanos al querer exportar a ese país.
 - (ii) Diversificar las importaciones de los cinco países centroamericanos. En efecto, al crecer más rápidamente sus exportaciones a EE.UU., Centroamérica podría, a la vez, aumentar sus importaciones procedentes de dicho país, así como del resto del mundo. De ese modo se lograría el objetivo fundamental de todo esfuerzo exportador, cual es el de poder incrementar las importaciones, a fin de ofrecer mejores oportunidades de abastecimiento a los consumidores (bienes finales de consumo) y a los productores (materias primas, bienes intermedios y bienes de capital).
 - (iii) Incrementar las IED a fin de aumentar la producción regional con el propósito principal de abastecer el mercado estadounidense y, subsidiariamente, el centroamericano. El éxito mexicano en la atracción de IED -el promedio anual de flujos de inversión que ingresaron al país durante los siete años siguientes a la entrada en vigor del TLCAN es tres veces superior al promedio anual recibido durante los siete años anteriores al acuerdo- es una muestra de lo que podría acontecer.
 - (iv) Disminuir la inmigración ilegal en EE.UU., así como la gran incertidumbre y los graves inconvenientes que ella acarrea, quizás inclusive, abriendo la puerta para llegar a un entendimiento en la materia en el futuro.
 - (v) Reforzar la seguridad de personas y bienes en la región, así como afianzar los regímenes democráticos del área.
 - (vi) Cosechar los beneficios del acceso al mercado de EE.UU., sin tener que esperarse hasta la conclusión de las negociaciones y la entrada en vigencia del ALCA. Esto cobra especial importancia en vista de los posibles atrasos del ALCA, debido a la coyuntura por la cual atraviesa Argentina y las dificultades que Brasil (y el MERCOSUR) han manifestado últimamente, las cuales podrían impedir avanzar rápidamente en esta dirección desde un comienzo.

Los efectos favorables para los países centroamericanos no se harían esperar. Por una parte, la productividad más elevada (incorporación de nuevas tecnologías) y la mayor competencia (apertura e integración de mercados y el consiguiente aumento de exportaciones e importaciones), aumentarían el ritmo de crecimiento económico y el volumen de empleo. Consecuentemente, mejorarían las condiciones de vida de la población centroamericana. Por otra parte, se lograría una mayor estabilidad política en los cinco países de la región. Así, en el mediano plazo, las consecuencias positivas no se harían esperar: más democracia, más seguridad y más desarrollo.

2. Para EE.UU. las ventajas también son numerosas. Las más significativas se enumeran a continuación.

(i) Incrementar sus exportaciones. En efecto, Centroamérica representa el tercer mercado de destino de los productores estadounidenses en América Latina, después de México y Brasil, alcanzando sus exportaciones a la región la suma de US\$9.024 millones en el año 2001, tres veces más de lo que exportaron a Chile en el mismo año. Además, el mercado centroamericano (PIB anual de US\$55.000 millones) absorbe un mayor volumen de exportaciones de EE.UU. que países como India, Indonesia y Rusia juntas (véase Salazar-Xirinachs [2001 y 2002]).

Este incremento de las exportaciones de EE.UU., elevaría el nivel de empleo. De hecho, debe recordarse que el aumento del comercio exterior (exportaciones e importaciones) estadounidense, como consecuencia de la ICC, creó más oportunidades de empleo en ese país que las que se perdieron.

(ii) Aumentar sus importaciones, con aranceles inferiores. Ello traería aparejado el consiguiente beneficio para sus consumidores, al disfrutar de precios más reducidos.

(iii) Mejorar las condiciones para las inversiones extranjeras directas de ese país en la región centroamericana, mediante acuerdos sobre doble imposición, propiedad intelectual y protección a esa clase de inversiones.

(iv) Dar un paso adelante en la construcción del ALCA, por un lado, extendiendo y consolidando las disciplinas "tipo TLCAN" en más países del continente en forma previa a negociar el ALCA y, por otro, construyendo un "caso de éxito" que demuestre que pequeñas economías pueden integrarse con un país desarrollado como EE.UU.

(v) Dar una muestra real de su compromiso con el libre comercio, el cual ha sido puesto en duda recientemente en diversos foros comerciales a raíz de las medidas adoptadas en el caso del acero y la aprobación del *Farm Bill*.

(vi) Promover la protección del medio ambiente y el cumplimiento de derechos laborales.

(vii) Controlar mejor el tráfico de drogas, que utiliza el Istmo como puente entre América del Sur y Norteamérica.

(viii) Prevenir el terrorismo, mediante acuerdos dirigidos a combatir el blanqueo de dinero, entre otras medidas.

(ix) Mitigar la emigración de indocumentados de Centroamérica a EE.UU.

- (x) Propiciar la estabilidad política y el fortalecimiento de la democracia, como aconteció en México luego de la formalización del TLCAN.
- (xi) Garantizar la paz en el Mar Caribe, facilitando así el libre tránsito de petróleo y gas, provenientes de Colombia y Venezuela, hacia EE.UU.
- (xii) Balancear la iniciativa geopolítica del Presidente Fox de México, contenida en su plan Puebla-Panamá.

De igual manera, EE.UU. podría alcanzar, a la vez, varios objetivos importantes, a los cuales se hace referencia de inmediato.

- (i) Es preferible tener vecinos pobres, pero en vías de franco desarrollo, que estancados económica y socialmente.
- (ii) Reafirmaría el planteamiento básico del Presidente Bush, en el sentido de que democracia, seguridad y desarrollo forman una unidad indisoluble. Los tres conceptos están estrechamente entrelazados; cada uno de ellos depende de los otros dos y se retroalimentan recíprocamente.
- (iii) Sería clara evidencia de la estrategia de comercio exterior de EE.UU., planteada por Robert Zoellick, el representante de EE.UU. para asuntos de comercio exterior, la cual tiene dos características básicas. Primera, participar, simultáneamente, en negociaciones en el ámbito multinacional (OMC), regional (ALCA), subregional (CA) y bilateral (Chile y Singapur) y segunda, llevar a cabo negociaciones competitivas (*competitive negotiations*); por ejemplo, promover el ALCA y negociar, por separado, con América Central; negociar en la OMC la Ronda de Doha, pero también avanzar hacia la conclusión del tratado del ALCA.
- (iv) Promover el liderazgo internacional de EE.UU. en relación con el libre comercio y el acceso, a su mercado, por parte de los países pobres.
- (v) Demostrar el interés de EE.UU. en los países pobres, al negociar con cinco de ellos sin esperar los resultados del ALCA, ni los de la Ronda de Doha.

IV. LAS INTERROGANTES Y LAS INCERTIDUMBRES

Si el posible tratado entre Centroamérica y EE.UU. produjera tan sólo beneficios y ventajas, entonces sería aceptado sin reservas. Sin embargo, la situación no es así, pues también presenta riesgos y desafíos.

1. En el caso de los países centroamericanos, estos serían algunos de los eventuales problemas:
 - (i) En buena parte ya existe acceso al mercado de EE.UU., gracias a la ICC. Cuando se termine en el año 2008 ya el ALCA estará funcionando y la sustituirá.
 - (ii) El arancel externo de EE.UU. es relativamente bajo, de manera que el libre comercio no representaría un beneficio adicional significativo.
 - (iii) La necesidad de hacer concesiones importantes a EE.UU. en cuanto a medio ambiente, condiciones laborales, propiedad intelectual, compras gubernamentales, garantía de inversiones, entre otras, podría representar un costo considerable en el corto plazo, a la región centroamericana.
 - (iv) EE.UU. no haría mayores concesiones en cuanto a reducir su proteccionismo agrícola, debido a sus propios problemas políticos internos.
 - (v) Centroamérica perdería la posibilidad de negociar conjuntamente con América Latina, frente a EE.UU., en el marco del ALCA. De hecho, los países del área obtendrían más ventajas y beneficios negociando aunados a América Latina, que haciéndolo solos frente a EE.UU., pues el peso relativo de la primera es mucho mayor que el de ellos por separado.
 - (vi) Proceder a la proliferación de tratados de carácter bilateral bien puede presentar problemas, originados, primero, en mayores costos como consecuencia de la posible "desviación de comercio", y segundo, en las dificultades adicionales, de tipo administrativo, sobre todo en lo tocante a las aduanas (valor agregado, normas de origen, aplicación de aranceles diferentes), los cuales bien podrían degenerar en un verdadero *spaghetti bowl*.
 - (vii) Al concentrarse recursos humanos sumamente escasos en Centroamérica en la negociación con EE.UU., los países centroamericanos difícilmente podrían atender, en debida forma, las otras negociaciones del ALCA y de la Ronda de Doha.
 - (viii) El tratado con EE.UU., como se indicó anteriormente, abarcará numerosos temas no incluidos en otros tratados suscritos con anterioridad por los países centroamericanos, por ejemplo, con México, Chile o Canadá. Esto significa que para efectos prácticos se afectará a toda la economía del Istmo. Así, las consecuencias serán amplias y significativas, con muchos "ganadores", pero también con "perdedores". Por consiguiente, el apoyo y la oposición a este tratado serán mucho más pronunciados que en la discusión de convenios comerciales anteriores.
2. En el caso de EE.UU., también enfrentaría dificultades y problemas. Entre ellos:
 - (i) Dedicar tiempo de sus recursos humanos a negociaciones con países relativamente poco relevantes.

- (ii) Asumir riesgos políticos internos, al afectar intereses de determinados grupos de presión. Ello podría exacerbar el proteccionismo y la posición de los sindicatos, como consecuencia del aumento de las importaciones de EE.UU. y su efecto negativo sobre el nivel del empleo y los salarios, aunque sin tomar en cuenta, por otro lado, las nuevas oportunidades de empleo e inversión que surgirían del aumento de las exportaciones de ese país a Centroamérica.
- (iii) Hacer frente al costo internacional derivado de dar un trato preferencial a los cinco países centroamericanos, discriminando, de esta manera, a otros tan, o más pobres, del Caribe y de Africa.
- (iv) Aceptar los problemas originados en la proliferación de tratados bilaterales, cuyas diferencias (origen de los productos, valor agregado requerido, plazos de desgravación, por ejemplo) bien pueden dificultar la administración aduanera de EE.UU.
- (v) Crear "precedentes", al conceder ventajas a unos países, lo cual conlleva a que sea difícil, posteriormente, negárselas a otros en futuras negociaciones.

Hecho el balance entre costos y beneficios, ventajas y dificultades, oportunidades y desafíos, el resultado claramente se inclina a favor del tratado. Solo así se entiende el entusiasmo y la decisión mostrados por los cinco países centroamericanos, sin excepción, desde el momento mismo en que el Presidente Bush pronunció su discurso ante la OEA y de la manera reiterada como él, dentro y fuera de EE.UU., ha insistido, una y otra vez, en su decisión de lograr, en el futuro cercano, la firma del tratado entre su país y Centroamérica.

V. LAS OBJECIONES

A pesar del balance a favor del tratado, en ciertos círculos también existe una fuerte -tenaz y feroz en algunos casos- actitud opositora a avanzar en esta dirección. En efecto, no todo el mundo apoya el tratado. Las objeciones son de diversa naturaleza y se basan en diferentes argumentos. En los medios de comunicación han aparecido algunos de ellos. Por ejemplo:

- "Desde mi punto de vista Costa Rica ha dejado de crecer porque es un país que lo abrieron a la competencia internacional, en un afán liberalizador de apertura irrestricta de mercados, y lo que pasó es que a los políticos se les olvidó de que tenemos muchísimos empresarios a lo interno que no reúnen las condiciones de competitividad para poder salir airoso..." "... Este país tiene un tesoro que no ha sabido valorar, que somos autosuficientes en comida. Y cuando digo autosuficientes en comida, me refiero a que nosotros tenemos una suerte, por decirlo de alguna manera, por la posición geográfica, y una fortuna que pocos países del mundo tienen.
Vea, nosotros tenemos todo tipo de carnes, vacunas, avícola, porcina y de mar. Tenemos toda clase de legumbres y verduras, toda clase de frutas, casi toda clase de granos. Este país podría vivir sin importar, de aquí para adelante sin ningún problema como hemos vivido durante muchos años para atrás, y resulta que hay liberales que dicen compremos donde más barato sea, y se olvidan de un sector que le ha dado de comer a este país durante 100-50 años, y que lo han traído golpeado a garrote limpio, es la pura verdad, y lo digo con la mayor sinceridad del mundo..." (Yankelewitz [2002]).
- "...Este contexto de múltiples negociaciones significa un gran reto para el sector productivo y genera toda clase de dudas aún sin respuesta..." "... ¿Estamos trabajando con una estrategia clara o hemos estado construyendo un castillo de naipes que se derrumbará en enero de 2005..." "... Para la Cámara de Industrias de Costa Rica es fundamental una defensa legítima del sector productivo en el mercado interno, mediante el cumplimiento de los principios de reciprocidad vigentes en todos los tratados y la óptima coordinación y vigilancia entre todas las instituciones involucradas en importación y exportación..." (Carrillo Lara [2002]).
- "...La vulnerabilidad del sector agrario se observa en el creciente endeudamiento de los agricultores, los cuales no pueden honrar sus compromisos con las entidades financieras al no poder obtener los recursos económicos necesarios para tal fin, por estar el mercado saturado de productos importados que se comercializan a menor precio cuando se ven afectados por problemas climáticos, porque los costos de producción son elevados, o porque simplemente se desestiman los productos de la madre naturaleza de la dieta popular..." "... Merece también, especial mención, la pérdida de la libertad de los ciudadanos de consumir lo que realmente se requiere para mantener una vida sana. La saturación en el mercado de productos de la llamada "cocina rápida" (enlatados, embutidos, frescos deshidratados, etc.) coincide con una sociedad que vive en una alucinante prisa. Esto, definitivamente repercute en la desestimación de la utilización de los productos naturales, producidos por los agricultores..." "... a las autoridades de este país, para que propicien una legislación coherente con la realidad de este país, que es eminentemente agrícola, y que privilegien a sus ciudadanos, por encima de cualquier oportunidad económica (por ejemplo, las importaciones de productos que atentan contra la producción local), y a actuar de conformidad a los compromisos de defensa de la vida mediante la prohibición de los agroquímicos que ponen en peligro a la comunidad..." (Monseñor Sancasimiro [2002]).

Cuando se trata de sistematizar las objeciones se encuentran algunos planteamientos de importancia. A continuación se comentan los principales.

La tesis ideológica

El capitalismo y el modelo de economía de mercado son incapaces, intrínsecamente, de poder mejorar las condiciones de vida de la población en general y muy especialmente las del proletariado, por cuanto su funcionamiento está basado en la explotación de las masas de trabajadores. Las crisis económicas recurrentes darán al traste con el sistema capitalista. Por consiguiente, a la economía de mercado debe combatírsele por todos los medios disponibles, a fin de acelerar el derrumbe del capitalismo, mediante la revolución del proletariado y sustituirlo, en primera instancia, por el sistema socialista y, posteriormente, por el sistema comunista. En consecuencia, todo aquello que ayude al proceso de transición del capitalismo al socialismo debe apoyarse y todo aquello que lo posponga debe combatirse.

Así, quienes prohíjan y comulgan con esta postura ideológica se encuentran divididos en cuanto al tratado Centroamérica-EE.UU. Unos desean apoyarlo, porque acelera el grado de explotación del proletariado centroamericano, a manos del capitalismo estadounidense -léase empresas y consorcios internacionales- y, por lo tanto, propicia la revolución del proletariado, la caída del sistema capitalista y el fin del modelo de la economía de mercado. Otros lo adversan, pues consideran que sus beneficios, aun cuando transitorios y escuálidos, pospondrían la caída del sistema capitalista y, por ende, el advenimiento del sistema socialista. ¿Cuál de las dos vertientes de esta ideología llegará a prevalecer? No puede determinarse de antemano.

El desarrollo económico

Se afirma que la apertura económica de un país y su integración a la economía internacional no son condiciones necesarias para lograr su desarrollo. Esta tesis se defiende en algunos círculos "a capa y espada". En esencia, consiste en afirmar que el país debe crecer primero hacia adentro, en sus confines geográficos, y luego hacerlo hacia fuera. En otras palabras, primero se crece, internamente, después se comercia con el exterior. No se trata entonces de abrirse para crecer, sino de crecer para luego comerciar con otros países. Esta posición está relacionada con el antiguo modelo "Cepalino" de la sustitución de importaciones⁵ y, en la actualidad, con las ideas del Profesor Dani Rodrik.

La ausencia de condiciones previas

Se reconoce que la apertura al exterior y la integración a la economía internacional son necesarias y convenientes para el desarrollo económico. Sin embargo, se afirma que antes de procederse en tal sentido, se debe satisfacer un conjunto de condiciones. De lo contrario, debería posponerse la participación en el proceso de integración económica.

⁵ No así con el modelo "Cepalino" de más reciente cuño, a saber, el regionalismo abierto.

Este planteamiento con frecuencia representa una mampara para mantener el *statu quo*, es decir, el proteccionismo, y evitar la apertura. Es una manera elegante de pretender apoyar la integración a la economía internacional, pero estableciendo condiciones previas, que de antemano se sabe no podrán satisfacerse ni cumplirse.

La posición de los "perdedores"

Se afirma que el tratado Centroamérica-EE.UU. ocasionaría a los cinco países centroamericanos un numeroso grupo de "perdedores", es decir, de productores que no podrían competir y de trabajadores, en consecuencia, perjudicados. Importantes grupos de productores, de trabajadores y de políticos suscriben esta tesis. A fin de evitar esta situación, se pretendería que el tratado permitiera a los países de la región mantener la estructura de producción prevaleciente antes de la entrada en vigencia del tratado.

De esta manera, prácticamente no habría "perdedores" entre los productores y los trabajadores centroamericanos.⁶ Se trataría de convencer a los estadounidenses de que ellos abran su mercado a los productos de Centroamérica, sin que los países del Istmo procedan de igual manera con su mercado. El argumento está basado en la tesis del "pobrecito". En efecto, dada su disparidad en cuanto al nivel de desarrollo, Centroamérica no puede competir con EE.UU. y, por lo tanto, necesita un largo período -¿una década?- para prepararse y capacitarse y poder llegar así a una situación en la cual realmente le sea posible competir.

Las actividades estratégicas

Se considera que existen ciertas actividades de carácter estratégico y, por consiguiente, no deben estar sometidas al régimen de libre comercio. Cada país debe autoabastecerse de los bienes y servicios inherentes a esas actividades, las cuales, en algunas oportunidades pueden estar en manos privadas y otras en manos públicas. Dentro de este orden de ideas, con frecuencia se mencionan la "seguridad alimentaria" y la "soberanía alimentaria", como actividades estratégicas. Desde este punto de vista, cada país debe producir, dentro de sus fronteras, todos aquellos alimentos que su población consume. En otras naciones de la región centroamericana, específicamente en Costa Rica, se considera que ciertos servicios públicos deben ser producidos y distribuidos por monopolios estatales; por ejemplo, telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, combustible y agua potable.

⁶ Si EE.UU. abriera su mercado y CA no, aun en este caso podría haber "perdedores" en CA. Esto por cuanto la expansión de las empresas de exportación en CA ocasionan el aumento de los costos de producción internos, como salarios, lo cual afectaría a las empresas dedicadas a la producción para el mercado interno. Recuérdese al respecto, en el caso de Costa Rica, el efecto de INTEL y, en general, de las zonas francas en el costo de la mano de obra calificada.

VI. LA REACCION ANTE LAS OBJECIONES

A continuación se comentan los puntos principales a los cuales se refieren las objeciones mencionadas en la sección anterior.

- A. La importancia del tamaño del mercado, desde el punto de vista del desarrollo económico de un país, no puede dejar de reiterarse, una y otra vez. Y cuanto más pequeño sea, más relevante es esta afirmación. En efecto, un país pequeño y pobre no podrá desarrollarse si pretende hacerlo dentro de sus propios límites geográficos; si no aprovecha las oportunidades de la economía internacional y participa activamente en ella, simplemente no se desarrollará. No abrirse significa simplemente condenarse al subdesarrollo.

Desde la época de Adam Smith se ha venido insistiendo en la gran importancia del tamaño del mercado, como factor de primordial importancia para el desarrollo económico. El ejemplo de este autor referente a la producción de alfileres es clásico.

Para los consumidores es de marcada relevancia el tamaño del mercado, porque de él depende la multiplicación, o no, de las fuentes de abastecimiento para atender sus necesidades. Cuanto mayor sea el tamaño del mercado, mejor podrá satisfacerlas.

Para los productores también el tamaño del mercado es de gran trascendencia. Las posibilidades de obtener economías de escala y de aglomeración y, por ende, de especializarse reduciendo así los costos unitarios de producción, dependen de la amplitud del mercado. Una fábrica de textiles al producir pequeñas cantidades de una gran diversidad de telas, tendrá costos unitarios por metro cuadrado más elevados que los de otra fábrica, especializada en la producción de sólo dos o tres telas diferentes, e igual sucede en los casos de muchas otras fábricas, como las de zapatos y de muebles.

Mercados como el costarricense (US\$16.000 millones anuales) o el centroamericano (US\$55.000 millones anuales) son muy reducidos y no ofrecen posibilidades de producir volúmenes de bienes y servicios compatibles con las tecnologías de producción contemporáneas, desarrolladas para abastecer mercados de mucho mayor volumen. Por ello, la incorporación de técnicas modernas y los aumentos de productividad que dicha incorporación trae aparejados, depende del tamaño del mercado.

Además, cuando el mercado es muy reducido, los productores se ponen de acuerdo más fácilmente entre ellos para explotar al consumidor. La apertura y la integración a la economía internacional, incrementan el grado de competencia, pues los productores centroamericanos se verían forzados a competir con los estadounidenses. Cuanto más aumente la competencia, mayor será, en términos generales, el beneficio para los consumidores, no sólo en términos de precio, sino también de calidad, diversidad de productos y servicio al cliente.

Así, la ampliación del tamaño del mercado, gracias al tratado Centroamérica-EE.UU., le permitiría a los países centroamericanos aumentar la productividad de sus factores de producción (tierra, trabajo, capital), acelerar el proceso de innovación tecnológica, elevar el grado de competencia y mejorar las condiciones de vida de los consumidores.

En otras palabras, más crecimiento económico, más empleo y mejores condiciones de vida.

- B. Debe reconocerse que todo cambio en la estructura de la producción nacional genera cierto "crujir de dientes", en algunos casos considerable, aunque en otros no tanto. Ahora bien, esos ajustes estructurales tienen diversas causas, como la adopción de novedosas tecnologías, la producción de nuevos bienes y servicios o modificaciones en el gusto de los consumidores. Todos estos cambios, así como la apertura e integración a la economía internacional, ocurren constantemente en la economía, ocasionando efectos importantes a los agentes económicos. Concretamente, los productores se ven obligados, con frecuencia, a adecuarse a esos cambios: dejar de producir ciertos bienes y producir otros; adoptar nuevos procedimientos de compras, ventas, financiamiento y producción; incorporar modernas tecnologías y abandonar otras. Los consumidores, por su parte, tienen también que adaptarse: dejan de demandar algunos bienes y servicios y comienzan a requerir otros nuevos. Los trabajadores igualmente deben afrontar situaciones como, cambiar de lugar de trabajo, de ocupación y a adquirir nuevos conocimientos. Nada de esto es nuevo o inesperado. Así, funciona, cotidianamente, la economía.

Por consiguiente, proceder a la apertura e integración de una economía a los mercados internacionales y pretender, por otro lado, que el país siga produciendo lo mismo, significa no entender la esencia de ese proceso. Esta posición no tiene "ni pies, ni cabeza".

- C. La tesis según la cual los países centroamericanos no tienen capacidad para competir y, por consiguiente, deberían buscar el mayor acceso al mercado estadounidense, pero abriendo lo menos posible el centroamericano a los productos de EE.UU., no es valedera, por varias razones, entre las cuales se destacan:
- (i) Como deben transcurrir períodos muy extensos para poder abrir el acceso al mercado centroamericano, ello significaría posponer el beneficio que los consumidores de la región obtendrían del tratado. Y debe recordarse que el objetivo último de la actividad económica, incluido el del tratado, no consiste en proteger a los productores, sino en beneficiar a los consumidores.
 - (ii) Los cinco países de la región ya están compitiendo con éxito en el mercado de EE.UU. Sólo así puede explicarse que en la actualidad una proporción elevada de sus exportaciones se destine a ese país. Evidentemente, si no fueran competitivos, los estadounidenses no les comprarían sus productos. Los países centroamericanos obviamente deben capacitarse, de manera continua, para competir mejor cada día. Ahora bien, debe tenerse presente que por más esfuerzo que haga, Centroamérica no puede ser competitiva en la producción de todos los bienes y servicios, ni EE.UU. tampoco. Así entonces, el comercio y la apertura tienen la gran ventaja de permitirle a cada país dedicarse a producir aquellos bienes y servicios en los cuales tenga ventajas comparativas.

Por eso cuando se plantea la tesis de aceptar la apertura, siempre y cuando sea "inteligente", se crea confusión y desconfianza. En otras palabras, en tanto "inteligente" signifique lograr la máxima apertura de parte de EE.UU. y la mínima de Centroamérica, es decir, tratar de jugar de "vivillos", el planteamiento no tiene sentido, pues sólo le traería perjuicio a los consumidores y a los productores de la región centroamericana.

- D. El tema de la necesidad de satisfacer ciertas condiciones previas a la vigencia del tratado, tampoco tiene razón de ser. Con mucha frecuencia, como se indicó anteriormente, esta posición, sólo constituye una excusa para posponer la apertura. Pero aun cuando no fuera así,

se estaría pasando por alto que bastantes de esas condiciones no pueden alcanzarse en un vacío político. Son precisamente los cambios originados por la apertura misma, los creadores de las circunstancias propicias para adoptar luego las decisiones políticas pertinentes y así poder satisfacer esas condiciones. De tal modo, las condiciones necesarias no podrían alcanzarse previamente, sino de manera paulatina y paralela, conforme la apertura se lleve a cabo.

- E. Finalmente, en cuanto al tema de las llamadas actividades "estratégicas", es necesario evitar caer en la trampa y "no pisar las cáscaras de banano". La "seguridad" o "soberanía" alimentaria, definida como la decisión de producir dentro de las fronteras de cada país todo aquello que su población se come, incluido el caso de EE.UU. (y para efectos prácticos también los demás países), representa un pésimo negocio para las naciones centroamericanas y, concretamente, para Costa Rica. De hecho, Costa Rica importa entre US\$300 y US\$400 millones de productos alimenticios al año y exporta entre US\$1.500 y US\$1.700 millones. Es decir, por cada dólar que importa, exporta cuatro o cinco. Si cada país produjera lo que se come, significaría que Costa Rica dejaría de importar US\$300 o US\$400 millones, pero, a la vez, dejaría de exportar US\$1.500 o US\$1.700 millones. Los sufrimientos de los agricultores serían enormes, pues actividades como la del café exporta el 90% de su producción y la del banano el 95% de la suya. Algo semejante sucede con otros productos agrícolas no tradicionales de exportación, como piña, melón, follajes, cítricos y pescado cultivado. Con este planteamiento se estaría asestando un golpe de muerte a los agricultores del país, de incalculables efectos negativos sobre la producción, el empleo y el nivel de vida. A esto conduciría la ocurrencia de la tan sonada "soberanía" alimentaria.

Se cae de nuevo en el error de creer que Costa Rica "está jugando sola en la cancha". Esta vez se considera que si Costa Rica impide las importaciones de productos alimenticios, entonces los demás países no reaccionarán y seguirán comprándole tal como lo hacen en la actualidad. Antes, se había ya mencionado como al no participar en el tratado Centroamérica-EE.UU. se creía que la situación imperante hoy seguiría vigente, es decir que Costa Rica continuaría disfrutando de las ventajas de la ICC y de la cuota de azúcar para exportar a EE.UU. En ambos casos se pasa por alto la reacción de los demás países, en concreto de EE.UU., ante tales posturas de Costa Rica.

VII. LOS CAMINOS ALTERNATIVOS

No cabe duda de la necesidad de la apertura y de la integración a la economía internacional, como elemento esencial del desarrollo económico del Istmo centroamericano. Estos países han reconocido este hecho desde hace mucho tiempo. Además, han aceptado avanzar, de manera simultánea, por varios caminos y adoptar distintos enfoques para alcanzar ese cometido.

Así, se han seguido diferentes caminos alternativos: el unilateral (reducción unilateral del arancel externo); el bilateral (México, Canadá, República Dominicana, Chile); el subregional (Mercado Común Centroamericano - MCCA); el regional (ALCA) y el multilateral (OMC). La importancia relativa de cada uno de estos enfoques ha variado en el transcurso del tiempo, según hayan cambiado las circunstancias. Así, por ejemplo, en los últimos años no se ha puesto gran empeño en la consolidación del espacio económico centroamericano, pero sí se ha puesto en cuanto a la integración bilateral, el ALCA y la Ronda de Doha.

Al existir varias alternativas, es necesario entonces analizar la conveniencia de tomar un paso adicional -el tratado Centroamérica-EE.UU.- por el camino del bilateralismo. En efecto, no basta sólo señalar los beneficios para los países centroamericanos, de un posible acuerdo con EE.UU., sino también llevar a cabo otras acciones, como son el enfoque unilateral, subregional, regional y multilateral, bajo las circunstancias concretas actuales. En los párrafos siguientes se examinan esas opciones.

El enfoque unilateral

Centroamérica avanzó considerablemente por este camino. De hecho, el elevado arancel promedio, de más del 50%, vigente a mediados de los años ochenta, se redujo paulatinamente hasta alcanzar a alrededor del 10% en la actualidad, a pesar de la persistencia de algunos aranceles altamente proteccionistas, sobre todo para ciertos rubros de productos agrícolas.

Sin embargo, dado ese bajo arancel promedio ya alcanzado, no pareciera existir mucho margen para continuar por tal camino, excepto, claro está, en lo tocante a algunos de esos productos agrícolas, para los cuales aún están vigentes aranceles proteccionistas.

En el caso centroamericano, cualquier reducción adicional del arancel promedio debería estar acompañada, preferentemente, de la obtención de acceso a nuevos mercados. Años atrás, para Centroamérica resultaba aconsejable y necesario reducir su arancel externo de manera unilateral, es decir, sin obtener reciprocidad de otros países, pues el propósito era eliminar o reducir las distorsiones generadas por el elevado proteccionismo arancelario, en cuanto a la asignación de los factores de la producción. Ahora, la rebaja del arancel externo debería ir acompañada del acceso a nuevos mercados, pues se trata no sólo de mejorar la asignación de dichos factores, sino también de poder aumentar las exportaciones e importaciones como elemento esencial para propiciar su desarrollo económico. El camino unilateral, con las importantes excepciones señaladas en la actualidad, pareciera haber agotado sus posibilidades. El momento ha llegado de proceder a alcanzar acuerdos, caracterizados por el "toma y daca", es decir, la reducción recíproca del arancel, de manera tal que los países centroamericanos abran más sus economías, a cambio de un mayor acceso a los mercados de otros países. Se trataría de un *quid pro quo*.

El enfoque subregional

El esfuerzo integracionista centroamericano, esto es, el MCCA, fue catalogado en su época como el programa más avanzado de integración económica entre países en vías de desarrollo. Sin embargo, debe reconocerse que si bien el camino recorrido ha sido considerable, aún queda un largo trecho por cubrir, además de que los países centroamericanos no han puesto gran empeño en los últimos años por consolidar y ampliar el espacio económico subregional. Algunos de ellos han optado por tomar el proceso de integración centroamericano como rehén para propósitos políticos internos. Un claro ejemplo ha sido la gran dificultad de ponerse de acuerdo, entre todos, para establecer un procedimiento eficaz que permita resolver las controversias dentro del MCCA. Y esto es aún más sorprendente cuando se observa que los mismos cinco países aceptaron un procedimiento para tal propósito en sus respectivos acuerdos de libre comercio con México, Chile y otros países, pero no lo han aprobado para resolver sus propios problemas regionales.

Sin duda, existe la posibilidad y la necesidad de ampliar y profundizar el MCCA, dados los múltiples factores históricos, geográficos, demográficos y económicos de la región que favorecen dicho proceso. Sin embargo, debe reconocerse que en el mediano plazo, la integración subregional no presenta perspectivas muy halagüeñas. Esto se debe fundamentalmente al tamaño reducido del MCCA, que apenas alcanza los US\$55.000 millones al año. Un mercado de estas dimensiones no puede servir de base para el desarrollo económico de estos cinco países en el mediano plazo. Ellos requieren tener acceso a mercados mucho más amplios y de ahí la necesidad de esquemas de integración regional, como el ALCA, y multinacionales, como el de la OMC. Además, debe recordarse que algunos de los temas espinosos aún no resueltos dentro del MCCA, están siendo ya abordados en las negociaciones del ALCA, de manera que los países centroamericanos no resolverán esos problemas de manera directa, es decir, entre ellos mismos, sino indirectamente, en el contexto de acuerdos regionales mucho más amplios.

En conclusión, el camino subregional del MCCA tampoco ofrece perspectivas suficientemente buenas en el mediano plazo.

Otra discusión es la de si como requisito para negociar el tratado con EE.UU., es necesario avanzar en la consolidación del espacio económico centroamericano. Este tema amerita una consideración más detallada, a fin de determinar cuáles serían los aspectos de la integración regional, sobre los cuales los cinco países miembros del MCCA tendrían que ponerse de acuerdo para negociar con Estados Unidos.

El enfoque regional

Los países centroamericanos han participado activamente, desde un comienzo, en el proceso del ALCA, el cual le ofrece a Centroamérica lo que el enfoque subregional (MCCA) no puede ofrecerle, o sea, acceso a un mercado de grandes dimensiones, condición necesaria, como se indicó anteriormente, para el desarrollo económico de la región.

La dificultad principal del ALCA reside en el plazo tan largo para poder obtener sus beneficios. En efecto, la fecha prevista del año 2005 para completar la negociación, posiblemente haya necesidad de extenderla -¿dos años más?- en vista de las actuales vicisitudes por las que atraviesa

Argentina. Además, luego de la suscripción del acuerdo habría necesidad de la ratificación por el Congreso de cada una de las partes contratantes, lo cual tomará sin duda, cierto tiempo. Finalmente, una vez ratificado el tratado, comenzarían a correr los plazos -¿diez años?- para el cumplimiento de los compromisos de cada país, entre ellos la desgravación arancelaria y la eliminación de determinados obstáculos al comercio. Cuando se toman en consideración todos estos elementos, entonces no sería de extrañar que el ALCA estuviera funcionando plenamente hasta a partir del año 2020.

Por consiguiente, si bien debe continuarse adelante con el ALCA, no pueden cifrarse muchas esperanzas de contar con un tratado de esa índole en el mediano plazo, sobre todo tomando en cuenta los intereses de países como Brasil, más orientados al mercado interno (MERCOSUR) y al multilateralismo, como la Ronda de Doha, en la OMC.

El enfoque multilateral

No hay dudas que en el largo plazo el enfoque multilateral, dentro del contexto de la OMC, es el camino mejor para las pequeñas economías centroamericanas, en vías de desarrollo. Esto por cuanto:

- (i) se logra acceso, prácticamente, al mercado mundial, sobre todo después del ingreso de China y la futura participación de Rusia, en la OMC; y
- (ii) se dispone de un procedimiento internacional de solución de controversias, que brinda a los países centroamericanos mejores posibilidades de lograr un tratamiento adecuado en sus relaciones con naciones más grandes y más desarrolladas. Así, los países centroamericanos pueden defender mejor sus intereses.

La nueva ronda de negociaciones acordada en Doha abre otras perspectivas y esperanzas, en especial por la posibilidad de lograr avances quizás significativos en cuanto al comercio internacional de productos agropecuarios.

Sin embargo, deben señalarse dos limitaciones muy importantes, desde el punto de vista de los países centroamericanos. Una es el tiempo requerido, en el marco de la OMC, para llegar a concretar acuerdos de ámbito mundial (varios años serán necesarios, sin ninguna duda). Otra se refiere al ámbito de las negociaciones, que en el caso del tratado con EE.UU. serán, muy posiblemente, más amplias, al abarcar temas de carácter no-comercial, no contemplados en la Ronda de Doha.

Aquí de nuevo, al igual que en el caso del ALCA, los países centroamericanos deben participar activamente en la Ronda de Doha, pero sin esperar resultados en el futuro cercano. Esto es aún más cierto, a la luz de las últimas medidas de EE.UU. con respecto al acero y los subsidios a la agricultura. Ambas decisiones representan, a no dudarlo, claros obstáculos para el avance de la Ronda de Doha.

Formuladas las consideraciones anteriores, sobre las perspectivas de los diferentes enfoques para lograr la integración a la economía internacional, no cabe duda de la alta prioridad que los países centroamericanos deben darle a sus negociaciones con EE.UU. Deben poner gran empeño en

suscribir un tratado relativamente ambicioso, de amplia cobertura ("amistad e intereses recíprocos") en el futuro inmediato.

Sin embargo, Bhagwati [2002] y otros autores levantan su voz, con fuerza, en contra del bilateralismo (y el regionalismo). Ellos apuntan tres problemas a este enfoque:

- (i) Los posibles efectos negativos de la "desviación de comercio", tanto para los países participantes, como para el resto del mundo.
- (ii) El surgimiento de grupos de interés y de presión, que obstaculizarán posteriormente la transición del bilateralismo (y regionalismo) al multilateralismo.
- (iii) El descuido, y la posposición consiguiente del multilateralismo, porque los países, al poner énfasis en el bilateralismo (y regionalismo), deben dedicar su capacidad política y sus escasos recursos humanos especializados a este tipo de negociaciones.

La voz de alarma y advertencias de Bhagwati deben tenerse presentes. Por otro lado, países tan pequeños, de poca importancia relativa como los centroamericanos, deben proceder con: (i) realismo, pues ellos no pueden modificar las circunstancias internacionales y desde ese punto de vista, el posible tratado con EE.UU. ofrece beneficios (ámbito y plazo) que no obtendrían del ALCA, ni de la Ronda de Doha; y (ii) pragmatismo, pues no se trata de abandonar los otros enfoques, por ello Centroamérica debe continuar muy interesada en el ALCA, así como en la Ronda de Doha. Cabe reconocer, sin embargo, el posible tratado con EE.UU. como un asunto urgente, de vital importancia para el futuro de los países centroamericanos. Es una cuestión de énfasis en los diferentes caminos para integrarse a la economía internacional y de aprovechar la gran oportunidad de la iniciativa del Presidente Bush.

VIII. LA POSICION RAZONABLE

Dado el poco sustento de las objeciones examinadas en la sección VI y de las perspectivas de los diferentes caminos para lograr la integración a la economía internacional, comentadas en la sección anterior, pareciera claro que la posición centroamericana debería consistir en lo siguiente:

- (i) Reconocer la apertura y la integración a la economía internacional, como un elemento de primordial importancia para lograr el desarrollo económico de los cinco países centroamericanos.
- (ii) Dar una alta prioridad y poner todo el empeño para aprovechar la oportunidad de suscribir un tratado de libre comercio ("amistad e intereses recíprocos") con EE.UU.
- (iii) Continuar la participación activa de Centroamérica en las negociaciones del ALCA y de la Ronda de Doha, en la OMC.

Este planteamiento incluye, claro está, la posibilidad para cualquier país centroamericano de no participar en la negociación con EE.UU. y quedarse a la espera del ALCA y de la Ronda de Doha. El argumento principal para proceder así consistiría en esperar que de esas otras dos negociaciones sea posible obtener mayores concesiones de parte de EE.UU., que de una exclusivamente entre Centroamérica y ese país. El riesgo, empero, sería muy elevado, pues el país, al no participar, podría perder las ventajas comerciales vigentes, tales como el ICC y la cuota azucarera, las cuales desaparecerían cuando las demás naciones del área suscriban el tratado con EE.UU. Además, los costos podrían resultar también elevados, porque los países participantes en el tratado obtendrían importantes beneficios del acceso al mercado de ese país, los cuales no estarían al alcance del país no participante.

IX. LAS CARACTERISTICAS DE LA NEGOCIACION

Si se toma la decisión, como debe hacerse, de proceder cuanto antes de manera decidida y a paso firme, sin titubeos, a la negociación del tratado con EE.UU., entonces es indispensable abocarse a examinar "el terreno que se va a pisar", a fin de reconocer, al menos, algunas de las principales características del proceso de negociación y así tener una mayor claridad sobre las restricciones y limitaciones.

1. La negociación no será regional, sino nacional. De hecho, en un lado de la mesa de negociaciones no estará Centroamérica, como región o como bloque y EE.UU. en el otro, sino que más bien estará cada uno de los cinco países centroamericanos frente a ese país. No le asiste razón, por consiguiente, al editorialista de *La Nación* ("El arranque oficial", 26/03/02), cuando se refiere a un "equipo negociador regional", pues este no existirá; serían negociadores nacionales. Los países centroamericanos aún no están preparados para delegar la responsabilidad en un representante regional, quien actúe en nombre de toda el área y cuyas decisiones sean vinculantes para los cinco países. Las naciones centroamericanas no actúan de esta manera en el ALCA, ni en el seno de la OMC, y tampoco lo harán cuando se trate de negociar con EE.UU.

Evidentemente, los cinco países deberán mantener una muy estrecha coordinación entre ellos para elaborar su posición frente a EE.UU., en cada uno de los diferentes temas del tratado, pero al final de cuentas la negociación será nacional.

2. Por su parte, EE.UU. debería dejar bien en claro, desde el comienzo de las negociaciones, su deseo de negociar con el conjunto de los cinco países, hasta suscribir el tratado, pero en el entendido de que ningún país centroamericano tendría derecho a veto. Es decir, ninguno de ellos podría tomar el proceso como rehén y, por esa vía, impedir que los otros cuatro continúen avanzando.

Debe establecerse una política de "puerta abierta", de manera que puedan manejarse estas tres situaciones:

- (i) Sacar (invitar diplomáticamente) a un país del proceso, si, por ejemplo, comenzara a "arrastrar los pies" y a obstaculizar el avance de las negociaciones, exigiendo, abierta o encubiertamente, que un problema entre ese país y otro del área se resuelva, no como parte de las negociaciones con EE.UU., pero sí mientras ellas se llevan a cabo. Tal sería el caso de temas como el del Río San Juan, entre Costa Rica y Nicaragua, o la disputa fronteriza entre Honduras y Nicaragua. Son problemas que no tienen relación directa con el tratado con EE.UU. y, en tal sentido, no deben ser causa de atraso. Por consiguiente, para no caer en la tentación del oportunismo, ningún país debe tener derecho a veto.
- (ii) Permitir a un país salir temporalmente, por iniciativa propia, del proceso de negociación, dejándole abierta la puerta para adherirse posteriormente.

Esto acontecería si:

- La relación costo/beneficio, en el transcurso del proceso de negociación, se presentara bastante menos satisfactoria de lo que se esperaba en un principio.
- Las dificultades políticas y sociales internas de un país evolucionan desfavorablemente e hicieran aconsejable posponer su participación en el proceso.

- (iii) Mantener la puerta abierta, de manera tal que cuando un país no participante en el proceso, después de cierto tiempo, logre llenar los requisitos y satisfacer las condiciones, pueda solicitar su incorporación al tratado y suscribirlo.
3. Se ha insistido en la necesidad de adoptar un conjunto de medidas por parte de los países centroamericanos como condición para poder negociar el tratado con EE.UU. En razón de lo anterior, se han confundido asuntos diferentes y, por lo tanto, es necesario aclarar la situación.
- (a) Una cosa clara e inobjetable es la de que cada país ha de tomar importantes medidas **nacionales** en varios ámbitos, si tiene el firme propósito de llegar a suscribir un tratado con EE.UU. Pero se trata, reiterando, de medidas **nacionales**. Sobre diversos temas, EE.UU. demandará a los cinco países cierto mínimo común denominador, pero no una legislación igual para todos. En efecto, más allá de ese mínimo, cada país quedará en libertad de ir más lejos si a bien lo tiene. Por consiguiente, en estos temas no sería necesario legislar por igual en todos los países de la región.
 - (b) Otra cosa diferente es la conveniencia de resolver ciertos problemas existentes, para evitar que los países centroamericanos se vean ante la situación de solicitarle a EE.UU. concesiones que ellos no han estado dispuestos a concederse mutuamente. Tal es el caso, por ejemplo, de los obstáculos de Costa Rica a las importaciones agrícolas del resto de Centroamérica, o del arancel de Nicaragua a las importaciones hondureñas. Quizás algunos de estos problemas no deban resolverse de manera anticipada, pero sí deben serlo de manera simultánea con la negociación del tratado Centroamérica-EE.UU. De hecho, ese país no hará ciertas concesiones, si los países centroamericanos no están dispuestos a hacerlas entre ellos.
 - (c) Otra cosa también distinta es la relacionada con aquellas decisiones regionales necesarias para poder negociar el tratado, aunque en esa materia no existe aún suficiente claridad. Se afirma que "...se requiere un urgente remozamiento de la estructura institucional de la integración centroamericana..." (*La Nación*, Editorial, 26/03/02). Y que la oferta del Presidente Bush "...ha supuesto un fuerte espaldarazo al proceso de integración de la región..." (*La República*, 25/03/02, p. 13A) ¿Por qué? ¿cuál es la razón? Se comenta, también en esa misma nota editorial, sobre la necesidad de dar, de inmediato, un tratamiento regional a los siguientes temas: la unión aduanera, la solución de contravenciones, el tratamiento de inversiones y los temas laborales, sociales, ambientales y migratorios. ¿Por qué? Debe tenerse claro que si los cinco países centroamericanos se vieran ante la obligación de adoptar legislaciones iguales sobre estos temas de manera previa a las negociaciones con EE.UU., éstas se pospondrían prácticamente *sine die*. Debe recordarse también que en los casos de las negociaciones con México y con Canadá, no se planteó la necesidad de promulgar una misma legislación en los cinco países centroamericanos sobre esa clase de temas.

Por eso es de suma importancia determinar aquellos asuntos en los que sí es necesario lograr acuerdos entre los cinco países, cada uno de los cuales debe, indudablemente y con ese fin, "poner la casa en orden", como indica Eduardo Ulibarri (*La Nación*, 02/03/02, p. 15). Solo así cada país puede, primero, negociar con éxito y, luego, aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos del tratado Centroamérica-EE.UU. Pero ello no significa, como afirma el mismo autor, la necesidad de "...darle a nuestra integración un carácter dinámico, moderno y promisorio." (*Ibidem*). Más bien, pareciera que la

integración centroamericana perderá importancia relativa, no absoluta, conforme se negocie el ALCA y, consecuentemente, aumenten las exportaciones de cada uno de los cinco países hacia fuera de Centroamérica.

Si EE.UU. pretendiera ir más allá, como condición para negociar el tratado, representaría una injerencia grosera en los asuntos internos de los países centroamericanos y obstaculizaría innecesariamente el proceso de negociación. En efecto, debe evitarse a toda costa, la tentación, por parte de EE.UU. y de los países centroamericanos, de utilizar el tratado para lograr reformas internas en cada uno de ellos, más allá de lo estrictamente necesario. Es demasiado lo que está en juego, para permitirse esos desvaríos y ocurrencias.

4. Deben reconocerse las limitaciones y restricciones de las partes contratantes.
 - En el caso de los seis países involucrados, el tratado se elaboraría de manera compatible con la OMC y dentro del marco de las negociaciones del ALCA.
 - EE.UU., por su parte, tomaría en consideración los límites del TLCAN, así como algunos acuerdos bilaterales, por ejemplo el de Jordania y, especialmente, el que suscribiera con Chile.
 - Los países centroamericanos tendrían en cuenta los tratados del MCCA y los acuerdos con México, Canadá, Chile y República Dominicana.

Todos los países tomarían en cuenta los compromisos adquiridos en estos tratados y acuerdos, a la hora de negociar el tratado Centroamérica-EE.UU., lo cual, sin embargo, también contribuirá a facilitar el proceso de negociación, dados los niveles de convergencia que existen entre esos convenios -particularmente con el TLCAN como punto de partida- y el camino que ya se ha avanzado en los diversos temas incluidos en estos acuerdos.

5. EE.UU. tiene también otro tipo de restricciones y limitaciones.
 - (i) El Poder Ejecutivo obtuvo la aprobación del Congreso de la Ley de la Autoridad de Promoción Comercial, lo que facilita las posibilidades de negociación sustancialmente. Sin embargo, un punto clave será el tratamiento que se dará a las prioridades y objetivos que se fijan en dicha legislación, para negociar tratados de libre comercio, especialmente en cuanto a temas como agricultura, inversión, condiciones laborales y medio ambiente.
 - (ii) Si bien EE.UU. ha tomado la iniciativa y tiene interés en suscribir un tratado con Centroamérica, ese interés es limitado, dada la importancia geopolítica y económica, relativamente pequeña, de los países centroamericanos. Para EE.UU. es tan relevante como para Centroamérica, que los beneficios del tratado resulten mayores que los costos, pues de lo contrario no participaría en las negociaciones. Por ello, el Istmo no puede "jalarle demasiado el rabo a la ternera", pues se corre el riesgo de que la iniciativa estadounidense no fructifique y "se vaya a pique".
 - (iii) Asimismo, EE.UU. pondrá especial cuidado a la creación de precedentes, que puedan ser utilizados por otros países, en futuras negociaciones.
6. Un punto de gran trascendencia es el referente a la posición de EE.UU. con respecto a cuáles de sus diversos intereses prevalecerán en la negociación. En efecto, el Representante de Comercio

pondrá énfasis, principalmente, en los asuntos comerciales, mientras otras dependencias gubernamentales, como la Casa Blanca, Relaciones Exteriores, Defensa y el Congreso, quizás pongan especial interés en otros temas. Las posibilidades y dificultades para cada uno de los países centroamericanos dependerá de cuáles de esos intereses lleguen a prevalecer, sobre todo al momento del cierre de la negociación. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, si el énfasis se pusiera en los temas comerciales, que incluirían la apertura en cuanto a productos agrícolas y a ciertos servicios, las perspectivas serían muy difíciles. Por el contrario, si el interés se pusiera más bien en temas tales como los derechos humanos, la democracia o el medio ambiente, las perspectivas para Costa Rica serían bastante mejores.

7. Debe señalarse el sentido de urgencia de las negociaciones, esto al menos por tres motivos:
 - (i) Si la negociación entre Centroamérica y EE.UU. avanzara muy lentamente y se tornara demasiado difícil, entonces ese país bien podría trasladarla al seno del ALCA. Por ello, si bien es importante no precipitar las negociaciones, sí se les debe imprimir un ritmo satisfactorio.
 - (ii) Es muy importante que los beneficios del tratado comiencen a percibirse con cierto grado de rapidez, a fin de asegurar el apoyo político necesario para que el proceso de negociación culmine con éxito. Ciertos grupos, sobre todo empresariales, como los textiles, azucareros, lecheros, productores de prendas de vestir, deben percibir beneficios concretos rápidamente, para así poder contrarrestar a los grupos que, indudablemente, se opondrán al tratado, tal como apunta Salazar-Xirinachs [2002]. Los beneficios deberían poder empezar a percibirse rápidamente no sólo por la vía de las concesiones comerciales, sino también por medio de la cooperación y asistencia técnica que puedan lograrse en diversas áreas, tendientes a fortalecer la capacidad física, humana e institucional de la región.
 - (iii) Los países centroamericanos, como se indicó anteriormente, no cuentan con suficiente personal capacitado para llevar a cabo negociaciones complejas, como las del tratado con EE.UU., en circunstancias en que es necesario también avanzar activamente en el ALCA y en la Ronda de Doha. Así, cuanto antes se concrete el tratado Centroamérica-EE.UU., más rápido se podrá desplazar recursos humanos a otras negociaciones de gran trascendencia para los países centroamericanos.
8. EE.UU. debe evitar "caer en la trampa" de utilizar múltiples canales para llevar a cabo las negociaciones. Existe, en efecto, la tentación de que cada país centroamericano trate de establecer un canal directo y bilateral con EE.UU. El país respectivo trataría de que EE.UU. acoja propuestas de su interés, a cambio de que ese país negocie y convenza a los otros cuatro países de aceptar algún punto de interés para EE.UU. Algo semejante sucedería si EE.UU. tratara de dividir la posición de los cinco países centroamericanos, mediante negociaciones directas "por la puerta de la cocina". De caerse en este tipo de "trampas", la complejidad de la negociación sería mucho mayor al multiplicarse los canales de negociación, perderse la transparencia del proceso y aumentar la desconfianza.
9. La negociación debe ser de carácter global. En otras palabras, ningún asunto se decidirá de manera definitiva mientras no se alcance acuerdo sobre todos los temas incluidos en el tratado. Se trata, de hecho, de una sola negociación (*single undertaking*). Si bien habrá una

serie de negociaciones parciales sobre asuntos específicos, estos resultados serán tan solo provisionales.

Como es de esperarse, para lograr los grandes beneficios de un tratado con EE.UU., será inevitable "navegar por mares procelosos" y aceptar el reto de enfrentar incertidumbres significativas. Pero debe tenerse siempre claro que este tratado "...puede ser el elemento que cambie el destino de los pueblos centroamericanos para que éstos logren alcanzar un importante crecimiento y una muy importante reducción de la pobreza y desigualdad" (Presidente Miguel A. Rodríguez, *La Nación*, 25/03/02, p. 5A). Para ello se requiere, sin duda, gran disciplina, empeño de trabajo y una clara visión sobre los intereses nacionales.

X. LA AGENDA

Dos son los puntos principales de la agenda para culminar con éxito el tratado Centroamérica-EE.UU.:

- prepararse para negociar el tratado hasta su entrada en vigencia, y
- prepararse para aprovechar las oportunidades y hacer frente a los retos que el mismo tratado plantea.

A. Prepararse para negociar

La responsabilidad básica para "llevar a buen puerto" el tratado debe recaer en el Ministerio de Comercio Exterior, en el caso de Costa Rica, tema respecto al cual, varios cambios parecen ineludibles.

- (i) El Ministro de Comercio Exterior, como máximo jerarca del proceso, necesitaría liberar tiempo para dedicarlo a esta labor. Por esta razón, deberá poder contar con un viceministro de experiencia en la materia que pueda tener a su cargo las negociaciones de los nuevos tratados (ALCA, Doha, Panamá, Trinidad y Tobago), excepto la negociación del tratado con EE.UU.
- (ii) El Ministro de Comercio Exterior establecería un Grupo de Trabajo Especial (*Task Force*), con el propósito único de dedicarse a las negociaciones del tratado Centroamérica-EE.UU. El Jefe de este Grupo de Trabajo Especial (JGTE), puesto parecido al del *Special Trade Representative* de EE.UU., tendría rango de embajador. El jefe del grupo tendría a su cargo la labor técnico-política cotidiana y sería la "mano derecha" del Ministro de Comercio Exterior en las negociaciones con los países centroamericanos y con EE.UU. La vida de ese grupo de trabajo sería limitada, pues desaparecería cuando entre en vigencia el tratado.
- (iii) La Presidencia de la República establecería un Grupo Interinstitucional formado por los Ministros y Presidentes Ejecutivos de las dependencias públicas e instituciones más vinculadas con el proceso de negociación. Funcionaría bajo la jefatura del Ministro de Comercio Exterior. En el seno de este grupo se establecería la política gubernamental del país.
- (iv) El Ministro de Comercio Exterior sería el representante de Costa Rica en el Grupo de Coordinación de Política Regional, conjuntamente con los representantes de los otros cuatro países centroamericanos. En el seno de dicho Grupo se elaboraría la posición regional.
- (v) El Ministro de Comercio Exterior establecería un grupo consultivo conformado por representantes de intereses generales como consumidores, CINDE y Amcham, y de intereses específicos, como la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) y sindicatos. Se recabaría de estas organizaciones sus puntos de vista y se les mantendría informadas sobre el curso de las negociaciones.

En cuanto a este punto, tres observaciones son pertinentes:

- Los grupos de interés, generales o específicos, no participarían en las negociaciones. Existirá sin duda un "cuarto adjunto", pero la negociación sería entre los gobiernos de los países centroamericanos y el estadounidense. En otras palabras, la negociación no se llevará a cabo en una "pecera", es decir con los representantes de los intereses particulares adentro del salón.
 - Las consultas son necesarias e indispensables, pero deben mantenerse en un ámbito razonable. En efecto, no sería posible, ni conveniente, pretender incorporar al proceso de consultas a decenas de entidades, ni a centenares de ONG.
 - No puede pretenderse que los resultados de las consultas con entes privados sean vinculantes para los gobiernos, pues no sólo son ellos contradictorios entre sí a lo interno de un país -piénsese, por ejemplo, en el interés que tiene el usuario de un insumo de poder importar libre de aranceles ese insumo a la entrada en vigor del tratado *versus* el interés del productor nacional del insumo, de contar con un período de desgravación antes de que el producto importado pueda entrar a competir a su mercado-, sino que al ser la negociación un proceso mediante el cual se busca encontrar una solución mutuamente satisfactoria a intereses contrapuestos entre los países, es necesario que unos y otros estén dispuestos a dar unas concesiones a cambio de recibir otras si se quiere arribar a una conclusión exitosa.
- (vi) El Jefe del Grupo de Trabajo Especial sería el representante del país ante el Comité de Coordinación Técnica Regional, con los representantes de los restantes cuatro países centroamericanos.
- (vii) El Jefe del Grupo de Trabajo Especial podría suscribir acuerdos para:
- recabar información con la SIECA, CEPAL y OMC;
 - llevar a cabo estudios técnicos con organismos como INCAE e IFPRI;
 - recibir asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial;
 - "concientizar" a los grupos políticos (partidos) y a los de interés, con programas a cargo del INCAE, entre otros.
- (viii) Además, el Ministro de Comercio Exterior mantendría reuniones periódicas con la Comisión de Asuntos Internacionales y los Jefes de Fracción de la Asamblea Legislativa, para mantenerlos debidamente informados de la marcha de las negociaciones.
- (ix) La gestión política interna es indispensable y de gran trascendencia. De ella depende, en buena medida, el éxito o el fracaso de las negociaciones. Como de costumbre, los "perdedores" potenciales se encuentran bien organizados y los "ganadores" potenciales no lo están. Entonces es de esperarse, sin duda, la formación de alianzas entre ciertos grupos de empresarios, sindicatos, asociaciones medioambientalistas y grupos universitarios, para oponerse al tratado. Será necesario promover otras alianzas entre los "ganadores" (empresarios, trabajadores, consumidores) para contrabalancear a los primeros y dar apoyo a la suscripción del tratado.

Como puede apreciarse, las negociaciones políticas del tratado deben llevarse a cabo, de manera simultánea, en varios ámbitos:

- dentro del propio Gobierno (Grupo Interinstitucional), con ministros y representantes de entes públicos vinculados con el tratado;
- con los grupos de interés particulares;
- con los países centroamericanos, para elaborar la posición regional frente a EE.UU.; y
- con EE.UU., la negociación en sí del tratado.

Las labores de carácter político son de suyo de muy variada naturaleza y todas ellas difíciles y delicadas, sin duda.

- (x) Finalmente, el país debe prepararse para llevar a cabo, conjuntamente con los otros países centroamericanos, una importante labor de cabildeo (*lobby*) en EE.UU. Esta tarea es de fundamental importancia en el seno de la Cámara de Representantes y del Senado, en donde será necesario crear una red (*network*) de apoyo al tratado Centroamérica-EE.UU. Igualmente, se requerirá buscar el apoyo de grupos empresariales y medios de comunicación, así como neutralizar a la AFL/CIO, en su casi segura oposición al tratado.

Para contar con un desempeño especializado en la materia, el Ministerio de Comercio Exterior deberá tener una oficina en Washington que se encargue de estas labores, en coordinación con los demás países centroamericanos y apoyada, por supuesto, por la Embajada en Washington.

En este ámbito la Embajada de Costa Rica en Washington ha de asumir la mayor responsabilidad, con las de los demás países del área.

- (xi) Cabe hacer especial mención al "paquete" de leyes que el Poder Ejecutivo deberá someter al Congreso, para su aprobación, el cual debe contemplar los tres temas siguientes:
- el tratado entre Centroamérica y EE.UU.;
 - los tratados anexos o convenios simultáneos sobre temas específicos, como el medio ambiente y los derechos laborales, y
 - los acuerdos entre los países centroamericanos, a fin de ampliar y profundizar el proceso de integración regional cuando sea necesario, a la luz de los dos puntos anteriores.

B. Prepararse para aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos

Ningún país participante en un tratado de libre comercio aprovecha satisfactoriamente las oportunidades, ni encara adecuadamente los retos de manera automática. El maná, de hecho, no cae del cielo. Cada país debe, por lo tanto, no sólo prepararse bien para llegar a suscribir un tratado adecuado a los intereses de la población, sino también para beneficiarse de las oportunidades adicionales y enfrentar los nuevos desafíos, cuando el tratado entre en vigencia, pues de lo contrario, quedaría marginado. Para lograr este propósito se necesita ejecutar una política clara y decidida, que contemple al menos los siguientes objetivos:

- (i) Determinar cuáles son las oportunidades y posibilidades, así como los eventuales retos y desafíos.

- (ii) Lograr la debida flexibilidad de la economía, a fin de poder desplazar y reasignar los factores de la producción, así como adoptar y difundir las nuevas tecnologías, todo ello con miras a cambiar, constantemente, la estructura de producción de bienes y servicios, de acuerdo con la evolución de las ventajas comparativas. Como es bien sabido, la apertura del mercado nacional a la competencia externa, significa dejar de producir hoy lo que se producía ayer y dejar de producir pasado mañana lo que se producirá mañana. La tecnología cambia, los gustos de los consumidores cambian, la competitividad de los países cambia, las ventajas comparativas cambian; en resumen, todo cambia, incluida, claro está, la composición de la producción nacional.
- (iii) La debida flexibilidad de la economía aumentará los beneficios que el país logre obtener del tratado, es decir, los "ganadores" serán muchos, pero será inevitable también la oposición de algunos "perdedores", no sólo por razones de solidaridad, sino para evitar que sus reclamos lleguen a representar un obstáculo, quizás insalvable, para el éxito del tratado.

Algunos puntos importantes de la agenda se mencionan a continuación:

- (a) En el campo institucional sería necesario reforzar:
 - la oficina de aplicación de acuerdos comerciales, a fin de hacerse cargo de los asuntos atinentes al tratado Centroamérica-EE.UU.;
 - la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), para redoblar el esfuerzo exportador hacia EE.UU.;
 - la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), para multiplicar el esfuerzo de atracción de inversiones extranjeras directas;
 - la Embajada de Costa Rica en Washington, para capacitarla en el manejo de relaciones comerciales más intensas que surgirán, de la aplicación del tratado.
- (b) En el campo de la competitividad debe echarse mano de los estudios realizados por el INCAE, inspirados en buena parte por el Prof. Porter, en los cuales se analizan de manera pormenorizada las áreas prioritarias y las principales medidas a tomar en cada una de ellas.

Países pequeños y pobres, como los centroamericanos, tienen "la cuesta bien empinada" para lograr su desarrollo. Esto los obliga a ser muy vigilantes y no dejar cabos sueltos. También deben poner atención permanente a todos los factores que inciden en su competitividad, por más pequeños que aparenten ser.

La labor del Ministerio de Economía, Industria y Comercio en este ámbito juega un papel de mucha trascendencia, sobre todo en lo referente a los programas de desregulación de la economía, defensa del consumidor, fortalecimiento de la competencia y promoción de las microempresas y PyMEs, así como facilitar los "encadenamientos" de empresas nacionales con los exportadores.

- (c) En cuanto a los "perdedores", ya se trate de productores o de consumidores, es necesario hacer algunas consideraciones.

- (i) Algunos de los "perdedores" no requieren realmente de la ejecución de programas especiales o específicos para ayudarlos. En efecto, en no pocas ocasiones, los problemas de los "perdedores" se resolverían en el corto plazo, gracias a las nuevas oportunidades -de producción y de trabajo- que surgirían del acceso al mercado estadounidense y del mayor crecimiento económico, consecuencia, precisamente, del tratado Centroamérica-EE.UU. Por ello, es de tanta importancia poner especial énfasis en asegurar la debida flexibilidad de la economía, para facilitar el desplazamiento expedito de los factores de la producción de unas actividades a otras.
- (ii) Los plazos de la desgravación arancelaria pueden utilizarse para diluir, hasta cierto punto, el problema de los "perdedores" en el tiempo.⁷
- (iii) El problema de los "perdedores" debe enfrentarse, para evitar dificultades políticas y sociales, las cuales bien podrían obstaculizar el avance de las negociaciones del tratado. Por ello, es necesario establecer, con cierta frecuencia, programas orientados a ayudar a los "perdedores" durante el período de transición, esto es, al dejar sus actividades presentes y asumir otras nuevas. Los programas de ajuste estructural facilitarían, por su parte, la reconversión de empresas en diversos sectores de la economía. Sería necesario, asimismo, poner en marcha programas orientados a ayudar a los trabajadores forzados a cambiar de ocupación, tales como:
 - Capacitación y entrenamiento.
 - Asistencia técnica, agrícola e industrial.
 - Líneas de crédito especiales.
 - Comercialización: participación en ferias internacionales, viajes para presentar productos, etc.
- (d) Habrá necesidad de hacer un gran esfuerzo, a fin de consolidar paulatinamente, en la medida de lo posible, los tratados ya suscritos por los países centroamericanos con México y Canadá, para lograr la consolidación del espacio económico norte-centroamericano y que, de ahí en adelante, se pueda seguir trabajando en la profundización de la integración en esta región del mundo.

C. El apoyo de los organismos financieros internacionales

Una tercera tarea subsidiaria, pero no menos importante, consiste en conseguir el apoyo de los organismos financieros internacionales, especialmente el BID y el BCIE, así como de la Corporación Andina de Fomento (CAF), en este último caso en menor medida, pues de los países del área sólo Costa Rica es miembro. Tales organismos deben jugar un papel importante en dos momentos diferentes:

- (i) Apoyar a los cinco países durante el proceso de negociación, mediante donaciones, encaminadas a sufragar determinados gastos, tales como:

⁷ Cuanto más se posponga la apertura, para evitar la aparición de "perdedores", más se pospondrán también los beneficios de los consumidores, tal como se indicó anteriormente.

- contratación temporal de personal,
 - recopilación de información requerida para las negociaciones, y
 - contratación de estudios especiales.
- (ii) Una vez suscrito el tratado Centroamérica-EE.UU., conceder líneas de crédito especialmente orientadas a la reconversión de empresas para mejorar su posición competitiva, incluidos ciertos programas de capacitación de recursos humanos y proyectos de infraestructura.

XI. REFLEXION FINAL

El desarrollo económico de Costa Rica, y para efectos prácticos, de Centroamérica en su conjunto, se ha basado, *grosso modo*, en el modelo tradicional de aprovechar las ventajas comparativas originadas en la utilización de recursos naturales (suelo, agua, clima) y la oferta relativamente abundante de mano de obra, poco calificada. Ahora bien, este modelo de desarrollo, como lo explicaba recientemente el profesor Sachs en un desayuno de trabajo, en San José, no podrá permitirle a estos países aumentar su ingreso por habitante, a US\$6.000 o US\$8.000 al año. En efecto, si se desea multiplicar el ingreso por habitante a esos niveles, o aún más allá, forzosamente debe cambiarse el modelo de desarrollo y aplicarse otro cuyo fundamento sea:

- difundir la innovación tecnológica en todos los sectores de la economía,
- incorporar recursos humanos altamente calificados, y
- absorber capital privado extranjero para complementar el ahorro nacional.

El propósito de este nuevo modelo consiste en reducir la brecha del ingreso per cápita entre los países centroamericanos y el de los países altamente desarrollados.

Los requisitos para adoptar con éxito y en un plazo razonable ese nuevo modelo de desarrollo, son en realidad, bien conocidos y no presentan misterio alguno:

- Estado de derecho y seguridad de personas y bienes.
- Economía orientada al mercado (*market friendly economy*).
- Competitividad sistemática, tanto en el sector privado como en el público.
- Apertura e integración a la economía internacional.
- Inversión masiva en recursos humanos.
- Protección de los recursos naturales y medio ambiente.
- Práctica de la democracia.

Dentro de este marco general de referencia, el posible tratado con EE.UU. se presenta a los países centroamericanos como una oportunidad de oro para acelerar el proceso de cambio y facilitar así la transición del modelo tradicional de desarrollo, basado en los recursos naturales y la mano de obra relativamente barata, al nuevo modelo, basado en el conocimiento y la mano de obra calificada.

El tratado Centroamérica- EE.UU. no debe verse como un fin en sí mismo, ni como una alternativa o un sustituto del ALCA y de la Ronda de Doha, sino más bien como un paso encaminado en la dirección de esos tratados, de más amplio alcance geográfico. Se pasaría así de una reciprocidad restringida (MCCA y tratado Centroamérica-EE.UU.), a una reciprocidad cada vez más amplia (ALCA y Ronda de Doha), es decir, de los enfoques bilateral y subregional, al regionalismo y multilateralismo. En efecto, economías tan pequeñas como las centroamericanas encontrarán las mayores ventajas y beneficios en los tratados multilaterales. Este debe ser el fin último.

Sin embargo, las dificultades para pasar de un modelo al otro son formidables y no deben, de manera alguna, subestimarse. El obstáculo fundamental lo representa la triste herencia de la política económica llamada "de sustitución de importaciones", acompañada de un fuerte y amplio intervencionismo estatal. Lo anterior originó un modelo socio-político-económico conocido como el GPP (gremialismo, paternalismo y populismo, Lizano [1999]), que a su vez genera múltiples grupos de intereses de diversa naturaleza: empresariales, laborales, profesionales. Su acción consiste, en buena medida, en tomar el Estado "por asalto", para ponerlo a su propio servicio, es decir, proteger y fortalecer los intereses específicos de los grupos de presión, económicos, sociales y políticos; en síntesis, se trata de acrecentar su poder y su prestigio. Esta estructura de poder defiende el *statu quo* "a capa y espada". En estas circunstancias, como es fácil de entender, se dificulta de manera muy considerable, cualquier proceso de transición, para pasar del modelo tradicional de desarrollo al nuevo modelo. El proceso de cambio, cuyo propósito principal consiste en oxigenar y airear el sistema socio-económico y político, se convierte en una tarea ardua y harto difícil. Con frecuencia no se dan las condiciones políticas mínimas, necesarias para lograr el proceso de transición requerido para asegurar el desarrollo económico de los países centroamericanos.

Y este es el reto último que se presenta a estos países: *statu quo* o cambio; estancamiento o progreso; subdesarrollo o desarrollo. Depende de cómo evolucione el escenario político en los países de la región, el tratado con EE.UU. tendrá o no posibilidades de salir adelante. La esperanza es que los líderes estén a la altura de las circunstancias y no defrauden -¿una vez más?- a la población. Sólo la historia lo dirá.

BIBLIOGRAFIA

BHAGWATI, JAGDISH. *Free Trade Today*. Princeton Univ. Press. 2002.

BRUCE JIMÉNEZ, EMILIO. "Tratado de Libre Comercio con Canadá", *La República*, p. 10 A. 22 de marzo, 2002.

BURTLESS, GARY; ET AL. *Globaphobia, Confronting Fears about Open Trade*. Brookings Institution, Progressive Policy Institute, Twentieth Century Fund, Washington. 1998.

CARRILLO LARA, RAFAEL (Presidente Cámara de Industrias). "Las interrogantes sobre Tratados de Libre Comercio". *La República*. 19 de marzo, 2002.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. "Estrategias y Políticas de Competitividad en Centroamérica. De la integración externa a la integración interna", LC/MEX/L.447. Noviembre, 2000.

DEVLIN, ROBERT Y ANTONI ESTEVADEORDAL. *What's New in the New Regionalism in the Americas*, Serie INTAL-ITD-STA, Working Paper N° 6. Buenos Aires: BID-INTAL. Mayo, 2001.

DOLLAR, DAVID Y AART KRAAY. *Trade, Growth, and Poverty*. Development Research Group, World Bank. 2001.

DUEÑAS, TOMÁS. "Comercio Exterior, una política de estado", *La República*, p. 48. 21 de marzo, 2002.

FAJNZYLBER, FERNANDO. "Competitividad Internacional: Evolución y Lecciones", *Revista de la CEPAL*, N° 36, p. 1-24. 1988.

GUTIÉRREZ, FRANCISCO DE PAULA. *Política Económica para la Competitividad: Reflexiones para el caso de Centroamérica*. INCAE. 1999.

HERNÁNDEZ, ESTEBAN. "El necesario comercio con Canadá", *La República*, p. 10A. 26 marzo, 2002.

INCAE-HIID. *Centroamérica en el siglo XXI. Una agenda para la Competitividad y el desarrollo sostenible*. INCAE-CLADS. 1999.

LA NACIÓN. "El arranque oficial", Editorial. 26 de marzo, 2002.

LINDERT, PETER Y JEFFREY G. WILLIAMSON. *Does globalization make the world more unequal?*, Working Paper 8228, National Bureau of Economic Research. 2001.

LIZANO, EDUARDO. "La Política de Comercio Exterior de Costa Rica", Academia de Centroamérica, Documentos 4. 2001.

LIZANO, EDUARDO. "Integración Regional e Integración Internacional", Foro INTAL: 35 Años de Compromiso con la Integración Regional, 27 y 28 noviembre de 2000, Buenos Aires. Reimpreso en *Integración & Comercio*, Año 5, N° 14, pp. 117-128. Buenos Aires: BID-INTAL. Mayo-Agosto, 2001.

LIZANO, EDUARDO. "Ajuste y Crecimiento en la Economía de Costa Rica 1982-1994", Academia de Centroamérica, Estudios 13. 1999.

MASSON, PAUL. *Globalization: Facts and Figures*, IMF Policy Discussion Paper, PDP/01/4. 2001.

RODRÍGUEZ-CLARE, ANDRÉS. "Costa Rica Development Strategy Based on Human Capital and Technology: How it Got there, the Impact of Intel, and Lessons for other Countries", *Journal of Human Development*, Vol. 2, N° 2. 2001.

SABORIO, SYLVIA Y CONSTANTINE MICHALOPOULUS. *Central America at a Crossroads*, Working Paper N° 922. World Bank Policy Research, World Bank. 1992.

SACHS, JEFFREY. "Globalization and Patterns of Economic Development", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 136, N° 4, pp. 579-600. 2000.

SACHS, JEFFREY Y JOAQUÍN VIAL. "Can Latin America Compete?", (mimeo). 2002.

SALAZAR-XIRINACHS, JOSÉ MANUEL. "A Free Trade, Agreement between the United States and Central America: Background and Prospects", (mimeo) Inter-American Dialogue, Senate Office Building. Febrero, 2002.

SALAZAR-XIRINACHS, JOSÉ MANUEL. "Latin American Trade Policies: Diagnosis and Prognosis", (mimeo) Third Annual Global Development Conference, Brazil. 2001.

SALAZAR-XIRINACHS, JOSÉ MANUEL. "Trade, Labor Standards and Global Governance: A Developing Country's Perspective", (mimeo) Research Institute of European Affairs, Vienna University of Economic and Business Administration. 2001.

MONSEÑOR SANCASIMIRO, ANGEL. "Sector Agrario Debilitado", (entrevista) *Eco Católico*, pp.4-5. 17 de febrero, 2002.

YANKELEWITZ, SAMUEL (Presidente de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada - UCCAEP), Entrevista por Elberth Durán, Radio Reloj, Punto Crítico, Ediciones I. 15 de enero, 2002.

Srinivasan, T.N. Y JHAGDISH BHAGWATI. *Outward-Orientation and Development: Are Revisionists Right?*, Discussion Paper N° 806. Economic Growth Center, Yale University, Center. 1999.

THE ECONOMIST. "Bob Zoellick's Grand Strategy", p. 33. 2 de marzo, 2002.

ULIBARRI, EDUARDO. "Ordenar la Casa", *La Nación*, Buenos Días. 2 de marzo, 2002.

WORLD BANK, *Trade Blocs*, Policy Research Report. World Bank. Agosto, 2000.

ZOELICK, ROBERT B. Statement before the Committee of Finance of the U.S. Senate. 6 de febrero, 2002.

