

COOPERACIÓN Y COMERCIO INTERNACIONAL EN LA PRESENTE DÉCADA

Dr. Alvaro López Mora

DR. ALVARO LÓPEZ MORA

Profesor, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.

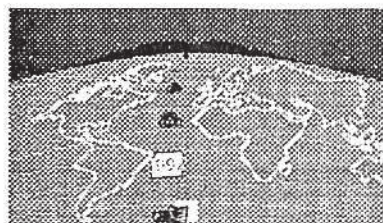
1 La cooperación internacional la podríamos definir como un modo de las relaciones internacionales, que ■ implica la puesta en marcha de una política, perseguida durante un cierto tiempo y destinada a hacer más íntimas, gracias a la constitución de mecanismos permanentes, las relaciones internacionales en uno o en varios dominios específicos, pero sin cuestionar la independencia de los estados concernientes por un proyecto de cooperación. Es la antítesis del conflicto. Es más que la simple acción ocasional. Inversamente, es menos que la integración política; pero un proyecto de integración política presupone la cooperación internacional en varios campos de los estados que van a fusionarse mediante mecanismos pacíficos. Cuando hablamos de integración económica nos referimos a proyectos de cooperación en el campo económico.

2. La presente ponencia tiene como objetivo incursionar en el campo de la cooperación internacional de carácter comercial en Centroamérica, su estado actual, y sus diversas perspectivas a futuro, tomando en consideración el contexto en el que opera, o sea, la necesidad de actuar en un entorno mundial nuevo en forma conjunta, a partir de la redefinición del viejo esquema de integración económica regional.

3. A partir de los años sesenta, los cinco países centroamericanos intentan realizar una política de sustitución de importaciones, aplicable a un mercado ampliado pero cautivo, el cual, a finales de los años setenta, experimenta una crisis de viabilidad, caracterizada, entre otros factores, por una brecha insalvable de recursos permanentes.

Cualquiera que fuera la solución a este problema, para salvar esta brecha, me parece que será necesario encauzar los esfuerzos para lograr pautas de cooperación internacional que hagan de Centroamérica una región competitiva en el mercado internacional y de este modo, diversifiquen y aumenten las fuentes y montos de financiamiento disponibles para el desarrollo.

4. Conviene, en consecuencia, preguntarse si las condiciones del entorno internacional favorecen la creación y aumento de los flujos de cooperación internacional en temas ligados al comercio exterior, entre los países de la región y de



MEMORIA
Seminario Internacional
EL FUTURO DE LA
COOPERACION INTERNACIONAL

ésta con el resto del mundo, y si el sistema multilateral de comercio tiene la capacidad jurídica y la credibilidad política para acoger y promover una efectiva cooperación internacional en favor de los países centroamericanos.

5. Las condiciones actuales de esta región, en mi opinión, harán que las presiones en favor de un movimiento amplio de cooperación e integración económica, esta vez redefinida, se acrecienten, sobre todo si continúan los esfuerzos para lograr una inserción activa, en el mercado internacional, ya que una inserción individual parece poco probable hoy día, por las tendencias a la globalización en el mundo y las condiciones del mercado internacional; por ejemplo, para lograr desarrollar en Centroamérica, entre otros elementos, un impulso tecnológico, ahora decisivo para aumentar la competitividad de las empresas en los mercados internacionales, será necesario crear canales de cooperación internacional entre los países centroamericanos, y entre éstos con el resto del mundo, dada la envergadura de los proyectos y el foso tecnológico existente.

6. América Latina globalmente, y Centroamérica en particular, se encuentran al inicio de un largo proceso de inserción activa en la economía internacional. Se han dado los primeros pasos para propiciar las condiciones básicas que permitan una industrialización para las exportaciones. Los programas de estabilización y ajuste estructural, adoptados finalmente por toda la región, orientan a las economías al incremento de las exportaciones y presionan para una reestructuración del viejo esquema de integración, orientándolo esta vez hacia los principios del libre mercado. Finalmente, la experiencia ha demostrado que el crecimiento de las exportaciones y los superávits en las balanzas comerciales, como los de Brasil en los últimos años, sólo pueden lograrse en un mercado mundial abierto. Sólo a este nivel, es posible realizar exportaciones nuevas de productos agrícolas, alimentos y bienes intermedios o finales.

7. Para ello será necesario confrontar sistemas productivos, esquemas institucionales y organismos sociales, en los que la empresa privada constituye un elemento de primordial importancia, que deberá ser integrado a una red de vinculaciones con el sistema internacional, y al interior de la región, con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, las relaciones laborales, el sistema financiero, y en general, el aparato institucional, público y privado.

8. El objetivo central, me parece, es la sustitución de exportaciones a base de volumen, por aquellas basadas en los precios. Un aumento en las cantidades no significa necesariamente una mejoría en la posición de la región en el mercado internacional. Un aumento en el valor de las exportaciones se logra haciendo fuertes inversiones tecnológicas, programas efectivos de reconversión industrial, atrayendo inversión extranjera, formando mano de obra capacitada en procesos productivos más complejos, identificando canales de distribución adecuados y normalizando los procedimientos. El resultado final será la creación de nuevas ventajas comparativas en productos más elaborados con demanda internacional. Estas tareas no pueden concebirse si no es mediante la cooperación internacional y una acción empresarial decidida y agresiva. Hoy día, el mercado internacional es mucho más competitivo y exigente que el de hace unos años, tanto la oferta como la demanda, y los recursos disponibles son escasos.

Se trata de crear nuevas ventajas comparativas, en donde el "contenido intelectual" sobresale sobre las ventajas comparativas clásicas. Países con una base educativa apropiada lo pueden lograr. Pero existen factores coadyuvantes como los canales de transmisión tecnológica: patentes, licencias, subcontrataciones, coinversiones, ventas de equipo, etc. En otro momento fueron monopolio de Estados Unidos y Europa. Hoy día, mediante la cooperación internacional, nuestros países podrían, en forma paulatina, tener acceso a ellos.

9. Por otra parte, en América Latina, las empresas nacionales tienen dificultades para orientarse al mercado mundial, acostumbradas a una política generosa de compras estatales, subsidios y medidas proteccionistas de carácter permanente. Algunas han logrado superar este esquema, a las que se le suman las ensambladoras que establecen contratos de maquila con los centros industrializados. En el caso de Centroamérica, se crean entonces las condiciones para su participación en operaciones productivas, fruto de las políticas de subcontrataciones de países como Estados Unidos. Aquí, existe un factor coadyuvante adicional que es la cercanía geográfica.

10. Sin embargo, orientado al mercado interno y fuerte-

mente protegido, el comercio centroamericano otorgaba beneficios empresariales claramente mayores que los que se podían imaginar en el mercado internacional. Las exportaciones extrarregionales comenzaron, en general, en la fase recesiva con el propósito de utilizar la capacidad instalada, pero con serias dificultades para competir con terceros países en precios y calidad. Esto se debió en mi criterio, y entre otros factores, a lo reducido de la integración industrial, a las exigencias indirectas de contenido local y a una demanda interna reducida. Aunque la participación posterior de manufacturas al mercado norteamericano creció, debido en gran medida a las industrias de ensamblaje, no se dibuja aún una división estable del trabajo industrial entre Estados Unidos y Centroamérica. Quizás porque el perfeccionamiento pasivo, a base de salarios mínimos en las maquiladoras, no son suficientes para la dinamización del proceso de industrialización y la elevación de la competitividad internacional. En muchos productos, la oferta exportable está compuesta por saldos pertenecientes a sectores estructuralmente débiles en los mercados meta, como el sector agrario en la Comunidad Europea y las industrias sensibles en Estados Unidos, lo cual se traduce en obstáculos a las importaciones.

11. Con instrumentos bilaterales de cooperación muchas de estas deficiencias podrían solventarse. Esto es aún más imperativo si percibimos un mercado internacional cuya coyuntura es muy diferente a la de otras épocas. El crecimiento en Estados Unidos en las dos últimas décadas, ha sido insuficiente. Su enorme déficit fiscal abre enormes interrogantes sobre su política comercial. Hasta el momento, la solución ha consistido en la devaluación de la moneda americana y en una política de atracción de capitales, mediante la implementación de altas tasas de interés. En el futuro, contrariamente a lo que se afirma, una posibilidad podría ser el manejo de mayores márgenes de protección a sectores sensibles, con el fin de evitar un mayor deterioro comercial y del empleo. Ello podría significar una disminución de las operaciones de subcontratación en el exterior, a cambio de una mayor innovación tecnológica, y una disminución de las importaciones. No en vano, uno de los temas de actualidad en Estados Unidos es el de incrementar y especializar la educación de la población para su inserción en operaciones de alta tecnología, siguiendo el modelo japonés de reeducación para la robotización de los procesos, innovación tecnológica y comercialización.

El mercado único de 1992 en Europa, podría implicar sólo una apertura hacia adentro, por los costos sociales que implicaría una apertura hacia afuera, sobre todo en sectores sensitivos. Como dato curioso, la participación de España en la Comunidad Europea, ya ha traído como primera consecuencia, para América Latina, una disminución de las exportaciones latinoamericanas a ese país.

Sólo Japón ofrece una prospectiva más optimista. Se caracteriza por sus altas tasas de crecimiento interno, de su comercio internacional y del ahorro. Presenta hoy día una tendencia aperturista de su mercado interno, debido a estas características y a las presiones internacionales sobre su distorsionante excedente. Conjuntamente con los otros países asiáticos de reciente industrialización, su demanda interna se encuentra en plena fase expansiva.

12. En este contexto internacional, mucho más difícil y competitivo, las empresas centroamericanas deberán actuar. Los vientos que soplan a favor de la conformación de mercados regionales, les facilitará la tarea, aunque no se las garantiza. Lo que sí es obvio es que Centroamérica parece obligada a establecer modelos de cooperación más eficientes y a reactivar, redefiniéndolo, el Mercado Común, esta vez para aumentar sus exportaciones, su capital y las inversiones extranjeras para la exportación. Esta política posibilitará otras cosas, como la complementación industrial y la especialización de los países. Las empresas pequeñas y medianas podrían jugar, en ramas seleccionadas para la exportación, un importante papel, procurando encadenamientos industriales que faciliten los rendimientos de escala.

La percepción de la necesidad de la cooperación, será más clara en esta región, en la medida en que continúe abriendo sus mercados, ya que los nuevos imperativos del entorno internacional, irán poniendo en evidencia las debilidades nacionales de producción y negociación.

13. Sólo la integración regional, exige el desmantelamiento de barreras internas, la homogeneización de políticas y armonización de procedimientos, tareas imposibles de concebir sin efectivas políticas e instrumentos de cooperación. Algunos organismos internacionales y países están ejerciendo presión en este sentido. Otras medidas habrá que implementar también, como una mayor capacidad en mercadotecnia, un mejor conocimiento de las cadenas de distribución y normas de embalaje, etiquetado, control de gustos, etc.

14. La homogeneización de políticas debería apuntar al campo fiscal y monetario, sobre todo en lo que se refiere a incentivos y tipos de cambio, los cuales deberán permanecer flexibles.

15. Esta vez, la integración regional debería apuntar a intensificar al mismo tiempo la cooperación y la competencia, como sucede en el mercado informal de Asia. La primera debería servir para acrecentar la segunda. El efecto de entrenamiento que se derivaría sería de gran utilidad en el mercado internacional. En Europa, las grandes empresas transnacionales esperan que las políticas de ajuste y desgravación

contribuyan a incrementar el comercio intrarregional, al mismo tiempo que fijan las reglas de ese comercio. La cooperación debería contribuir, sobre todo, a construir una política económica más coherente en áreas clave como inversión extranjera, desarrollo tecnológico, medio ambiente, legislación social, etc. Se trata, por lo tanto, de un intercambio intensivo de experiencias y una especialización industrial concertada en productos clave y compitiendo entre sí, más que una planificación de industrias de integración, como en el pasado.

16. La cooperación en esta región, que trato de dibujar, debería buscar también encadenamientos industriales con otras zonas de América, aprovechándose de los nuevos intentos de integración que se realizan en todo el continente. Los países pequeños, como el nuestro, han admitido empresas en sectores económicos, que por sí solas difícilmente podrán llegar a ser competitivas. La experiencia demuestra que sólo la existencia de núcleos industriales fuertes, lleva a la constitución de núcleos secundarios, en zonas adyacentes. También contribuyen a endogeneizar innovaciones tecnológicas seleccionadas que aumentan la capacidad competitiva. Empresas medianas y pequeñas pueden cumplir funciones de suministro y servicio en forma de subcontrataciones, y vender innovaciones prácticas a los grandes conglomerados industriales. Pueden, como en Japón y los NPI, conformar núcleos secundarios, que les permitan reducir el grado de profundidad del proceso de ensamblaje final y ganen terreno en el mercado internacional. Por lo demás, está demostrado que los encadenamientos contribuyen a definir la especialización de los países de menor desarrollo relativo o espacio territorial. Desde esta óptica, creo que no debemos temer la constitución de polos de desarrollo eventuales, como lo fueron El Salvador y Guatemala en los años 60. Ello contribuiría, a su vez, a una mayor especialización al interior de la integración. Esta última contribuiría a aumentar la capacidad de negociación de toda la América Latina.

17. Por otra parte, la inserción industrial en la economía internacional, implica exigencias tecnológicas, económicas y financieras, que un solo país no está en capacidad de afrontar, al menos en Centroamérica. Las acciones de cooperación en Centroamérica, como sucede en Europa, podrían contar con recursos más abundantes para emprender programas destinados a apoyar y elevar el nivel de competitividad de nuestras empresas en sectores claves seleccionados. Una industria competitiva sólo surge con el desarrollo de una estructura industrial coherente, altamente especializada y con el máximo de relaciones internacionales. Como en los NPI de Asia, la política comercial debe ser restrictiva y selectiva. Debe comenzar por la diversificación de los productos tradicionales, como se ha hecho aquí. Vender lo que ya tiene mercado y ventajas comparativas, como helechos, plantas ornamenta-

les, melones, etc., pero debería crear simultáneamente ventajas comparativas en productos más elaborados. Se podría ofrecer a los países que son competitivos en determinadas ramas, créditos o subsidios, como lo hacen los NPI, para que subcontraten determinados procesos de suministro o servicios en Centroamérica, constituyendo canales de transmisión tecnológica. Por ejemplo, con Estados Unidos en informática, con Japón en partes de vehículos, con algunos NPI en textiles. Se podrían ofrecer ventajas a Europa o a Estados Unidos, que continuará siendo nuestro principal mercado, para que vengan a producir en sectores en los cuales ellos tienen problemas estructurales. Debemos considerar que el rol tradicional de Centroamérica, como abastecedor de materias primas a mercados industrializados, no ofrece grandes posibilidades a futuro, por las políticas de sustitución de importaciones en Estados Unidos y Europa y las ventajas comparativas de otros países subdesarrollados en productos tradicionales, como el café en África, muy competitivo por volúmenes y costo de la mano de obra. Será cuestión de tiempo y desplazará a Centroamérica. Por lo demás, son productos con una demanda internacional fluctuante y poco dinámica.

18. Es alentador observar, en el análisis de entorno, que el proyecto de acta final de la Ronda Uruguay ofrece buenas perspectivas en cuanto a la liberalización del comercio y el acceso a los mercados. Tanto aquí, como en el concurso de voluntades que se dio para definir los objetivos contenidos en la Declaración de Punta del Este, por su alcance y dimensiones, representan un progreso notable en materia de cooperación económica internacional, en temas de vital importancia para los países de América Latina y el Caribe. Para ellos es prioritario contar con un sistema multilateral de comercio fortalecido y tener la expectativa de que éste podrá evolucionar positivamente. El proyecto de Acta Final conduce al optimismo. Por ejemplo, en una importante medida, los resultados contribuyen a prescribir el comercio administrado y la repartición de mercados. El trato especial y diferenciado se concretiza en muchas áreas, lo cual revela el propósito de ir más allá de las buenas intenciones. El sistema de solución de diferencias resulta significativamente fortalecido, lo cual representa una garantía para los países pequeños y medianos, de tener un efectivo recurso para proteger sus intereses y concretar los beneficios que se derivan de derechos y obligaciones. A ello contribuye la idea de administrar el mecanismo a través de un órgano propio.

Además, existiría por primera vez una verdadera organización (la Organización Multilateral de Comercio) y no un mero acuerdo, con una competencia ampliada y con capacidad política para administrar resultados y hacer frente a los nuevos desafíos. El fortalecimiento del sistema de reglas, funcionamiento, solución de diferencias y aspectos institucionales en general, contribuyen a apuntalar lo que resulte en materia de liberalización del comercio en las negociaciones sobre acceso a los mercados. En materia de propiedad intelectual, se definen aspectos muy importantes de las condiciones de producción del conocimiento y de la tecnología. En cuanto a los servicios, el acuerdo cubre modalidades de prestación transfronteriza y los que requieren de una presencia comercial, como las inversiones extranjeras. En agricultura, se fijan límites efectivos a las políticas nacionales agrícolas, dados los efectos que tienen sobre el comercio internacional.

19. Aún quedan algunas áreas en donde será necesario desencadenar una efectiva cooperación internacional. Por ejemplo, el vínculo deuda, financiamiento y comercio, carece de una acción concertada y de propuestas operacionales en el plano comercial. Será necesario redoblar esfuerzos para enfrentar el problema de los recursos para el desarrollo, como uno de los más importantes desafíos en el futuro.

Será necesario actuar en la elaboración de disciplinas que protejan la competencia interna de los países, de tal manera que eviten la conformación de monopolios o el menoscabo de las obligaciones contractuales del sistema multilateral de comercio. De la misma forma, el medio ambiente debe ser incorporado a los temas del comercio, asegurándose un consenso sobre la aplicación del comercio a los objetivos ambientales y sobre la eficiencia económica.

20. Nada haría Centroamérica sin un marco multilateral que proteja su comercio y desarrollo. El fomento de la cooperación internacional en la construcción y fortalecimiento del sistema, juega un papel trascendental, sobre todo para los países pequeños, como son los centroamericanos. La posibilidad de obtener respaldo negociado al acceso preferencial del banano costarricense al mercado europeo, alienta esta creencia y legitima los esfuerzos que realicemos en este sentido.