

## ¿APERTURA POR APERTURA... O DESARROLLO SOSTENIDO?

*Antonio Burgués Terán*

Exministro de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica  
Presidente de la Junta Directiva de la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO)

*Alvaro López Mora*

Negociador principal para el ingreso de Costa Rica al GATT, Consultor y actual Director de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, Costa Rica

Las presiones domésticas que estamos presenciando en Costa Rica en los últimos años operan en el marco de una serie de requerimientos y negociaciones de carácter internacional. No se dan en el vacío ni están exentas de la influencia del proceso de globalización de la economía internacional. Pretender lo contrario sería iluso y miope.

Es más, cuanto más abierta es una economía al mercado internacional, más contundente y decisivo es el impacto sobre las economías nacionales de lo que Keohane llama los «regímenes internacionales». Estos se conciben como un conjunto de principios, normas, reglas o procedimientos decisionales en torno a los cuales convergen las expectativas de los estados en una determinada área de las relaciones internacionales. Implican para los Estados mandatos de conducta y obligaciones, aún cuando éstas no sean puestas en vigencia por medio de un sistema jerárquico legal o supranacional. La mayor parte de las veces, estos regímenes son el producto de negociaciones políticas, cuyos resultados y decisiones son ejecutados por las mismas burocracias que negocian a través de sus operadores de política.

La inserción del Istmo centroamericano en el proceso globalizador se realiza a través de un régimen de carácter internacional, entendido de esta forma, cuya punta de lanza son los programas de ajuste estructural, las decisiones que se

han tomado en el marco del Tratado General de Integración Económica de Centroamérica, en especial el Protocolo de Tegucigalpa, y la participación creciente de los países en el sistema multilateral de comercio.

Dentro de esta perspectiva, no creemos que los gobiernos nacionales hayan sido reducidos al rango de consejos parroquiales relacionándose con grandes empresas multinacionales que cubren el mundo. Pero sostenemos que los conceptos clásicos de autonomía absoluta y de soberanía han sido sustituidos por el de autonomía relativa y cada vez más relativa, por los compromisos establecidos, la acción privada del comercio internacional de bienes y de servicios y por las inversiones extranjeras, que desde agosto de 1977 la Revista Fortune denominaba como los motores maravillosamente eficaces del crecimiento económico y de la prosperidad.

Tampoco creemos que las naciones centroamericanas se hayan constituido en simples cajas de resonancia de ese régimen internacional. Su concreción en nuestros países los replantea, les impregna una velocidad y también les genera tensiones y retos de diversa índole, difíciles de resolver cuya solución depende entre otros factores, de la imaginación de los operadores nacionales de política, como huelgas y manifestaciones en respuesta a los incrementos del precio de los alimentos y la caída de los salarios reales, luchas intestinas en

los gobiernos y con los grupos de presión y convicciones ideológicas del pasado desmoronándose frente a las nuevas realidades. Tensiones que consisten en un pasado que no se resigna a morir y en un presente que no termina de nacer.

Tomamos conciencia de un pronto a otro que las estructuras que hemos creado en el pasado viven en el presente, arraigadas en las mentes de las personas y en los intereses sociales y condicionan la construcción del futuro. Tenemos la sensación de que no ha terminado el incómodo ayer, pero estamos urgidos del prometedor mañana. Pero no lo podemos construir sin partir del pasado, a partir del cual fijamos los objetivos y trazamos las estrategias para el mañana.

Lo que vivimos hoy en Costa Rica y en Centroamérica tiene sus orígenes en los principios de la década pasada y constituye la expresión más actual de un proceso histórico que trasciende partidos políticos, se gesta y decide en una estructura sociopolítica determinada e interactúa con organismos internacionales y gobiernos extranjeros que en sí mismos persiguen consolidar en nuestra región un régimen internacional caracterizado por la apertura comercial y el libre mercado interno.

Si partiéramos de cero en el proceso evolutivo, se trataría simplemente de implantar una política de desarrollo, diferente y prescindiendo de aquella que con sus limitaciones, hizo posible el crecimiento industrial en la región centroamericana durante varias décadas. No basta con una o con otra. El análisis contraría muchas veces la voluntad y nos obliga a desarrollar un plan estratégico para alcanzar nuestros objetivos, en un contexto contradictorio de intereses, que se expresa en las mesas de negociación, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. El comercio internacional no se escapa a esta dinámica intrínsecamente política.

La lógica del nuevo esquema implica el nacimiento de nuevas instituciones, el cierre o la redefinición del rol que juegan las existentes y nuevos instrumentos de política económica. Un proceso continuo que a veces se presenta lentamente y a veces se acelera y profundiza, como en los últimos años, en donde la población resiente los cambios y no siempre los entiende. Un continuum hilvanado por una lógica que conduce a la apertura comercial.

El régimen internacional permea el ámbito nacional a través de una estructura de toma de decisiones cuyos actores se ubican en diversas posiciones, no solamente estatales, desde donde impulsan su concreción, dándole a ésta su propia celeridad y redefiniéndolo en su contenido. Cambian según los gobiernos, pero son impulsados en sus acciones respetando

los parámetros que fija ese régimen internacional y por las propias necesidades derivadas de un proceso que cada vez más inserta a Costa Rica y a Centroamérica en el mercado internacional.

Esta paulatina inserción condicionada por nuestros rasgos nacionales, impacta a los sectores productivos, los obliga a introducir cambios para adaptarse a los nuevos requerimientos internacionales y ser competitivos. Ellos mismos presionan y de este modo aceleran la reforma estatal, en un proceso continuo de retroalimentación conducente a romper las barreras institucionales que impiden una competencia equitativa en un mercado ampliado, en última instancia, a sobrevivir.

Detrás de toda esta maraña existe el presupuesto de un modelo neoliberal que augura a priori el éxito garantizado por el análisis de casos provenientes de otras latitudes, que aumentan la certeza de que a los desgarramientos del presente sucederá una sociedad más próspera y equitativa.

Sin embargo, el libre comercio internacional, en el sustrato de este discurso, oculta la frustración cuando aparece, por ejemplo, el monstruo de las mil caras en condiciones nacionales específicas.

Ni los deseos de la Ronda Uruguay se escapan al ceteris paribus con el que los economistas construyen sus modelos de economía perfecta. No basta el aliciente de las nuevas zonas de libre comercio, que se constituyen al amparo del artículo 24 del Acuerdo General de Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT), y se levantan como signos promisorios y proféticos de que el enfrentamiento con el monstruo es un hecho, para garantizar el resultado que buscamos.

Hemos vencido en forma relativa pero esperanzadora al proteccionismo de viejo cuño. El promedio arancelario en el mundo se ha reducido por la acción del GATT en un 50% en los últimos 50 años, pero aparece con fuerza y en forma simultánea el nuevo proteccionismo, las barreras no-arancelarias, que impiden colocar nuestros productos en los mercados-meta. No desconocemos la importancia de la competitividad por parte de las empresas, pero nada podríamos hacer, a pesar de ella, sin mercados abiertos. Es más, nos parece que, sin esta condición sería imposible lograrla.

No todo han sido pérdidas en la lucha contra el monstruo de mil caras. Pero ésta está comenzando. Es cierto que con buenos augurios, como el nuevo sistema multilateral de comercio, pero comenzando.

El arma principal que utilizamos es la magia de un

concepto: la negociación. La negociación continua que no es nada pero que puede serlo todo si sabemos negociar y tenemos la capacidad para hacerlo. Todo depende de nosotros. Saber negociar es saber hacer alianzas, es sumar fuerzas frente al adversario, proponer alternativas viables de solución, prever los retos a enfrentar descubriendo nuestros intereses, diseñar una estrategia a seguir.

Esto podría ser más fácil ahora y a la vez más difícil. Más fácil porque las condiciones de la región centroamericana se traducen en un mayor poder de negociación, en la medida en que hemos avanzado hacia un mayor grado de integración y coordinación en nuestra política económica. Más difícil porque el entorno internacional de la Región es hoy día mucho más competitivo y complejo que a mediados de siglo, cuando los llamados nuevos países industriales iniciaron lo que Rostow llamó el «despegue».

Este hecho implica para nosotros una pronta y mayor capacidad de respuesta, a veces lenta, un programa de desarrollo, a veces ausente o insuficiente, teniendo en consideración la necesidad de eliminar lo que conocemos como sesgo antiexportador, de aumentar nuestra competitividad y capacidad de negociación, en forma multilateral y bilateral, mejores condiciones de apertura para la inserción de nuestros productos, entre ellos los agrícolas y tropicales, en el mercado internacional.

Por lo demás, la prosperidad del nuevo modelo no es posible mediante la sola apertura, aunque esta fuera recíproca. La apertura por la apertura, lo único que asegura es la profundización de los problemas del subdesarrollo en los sectores y la falta de incentivos a la inversión no especulativa.

Toda economía debe basarse en un programa de desarrollo con una perspectiva de futuro, en una política social y económica con una perspectiva de futuro. Pero esta no debe contener solamente los objetivos macroeconómicos de corto plazo. Debe existir por ejemplo, una congruencia entre los objetivos fiscales de corto plazo y las políticas de los sectores productivos, como el agropecuario, el industrial y el de los servicios, donde la capacitación tecnológica y la competitividad sean parte básica de los resultados. Es mejor tener un modelo que pueda definir políticas microeconómicas claras que adolecer

de él, dejando a las presiones coyunturales internas o externas apuntadas más arriba, la configuración del proceso de desarrollo nacional.

En el caso de Costa Rica, el modelo cepalino fue sustituido por un modelo de ajuste estructural caracterizado por la apertura al mercado exterior, liberalización de precios y mercados de capitales, desaparición del estado-empresario y un proceso muy marcado de desregulación. Sin embargo, se adolece de un nuevo esquema de desarrollo en el que se incluya también la política económica de corto y largo plazo, entendiendo por esta última la definición de las metas y los objetivos económicos y sociales del país para principios del próximo siglo y su implementación en forma organizada. Vale la pena apuntar que el proceso de desarrollo es de carácter multidimensional, incorporando en él no sólo elementos económicos sino también factores sociales, políticos y culturales.

A nivel económico, es indudable que el logro de la competitividad internacional es un objetivo central en el nuevo esquema de desarrollo, el cual depende de una mayor productividad, de la inversión de capital y de la eficiencia en los servicios. El producto final depende cada vez más del establecimiento de una cadena de factores estructurados y organizados con la finalidad de producir en forma competitiva. Sin materias primas, por ejemplo, el sector industrial no puede producir, así como una infraestructura deficiente impacta en forma negativa los niveles requeridos de competitividad internacional de los productos. Los antagonismos entre el sector público y el sector privado, entre la agricultura y la industria y la falta de políticas de coordinación entre el desarrollo de la infraestructura y la inversión, son factores que en nada contribuyen a la formación de un clima adecuado para la producción y la exportación competitiva. Sin ese clima es imposible incrementar la producción de bienes y servicios, los ingresos y en general el bienestar social.

En definitiva, el proceso de desarrollo sostenido no depende únicamente de la posibilidad de colocar nuestros productos en un mercado internacional más abierto. Tampoco depende exclusivamente del incremento de la producción exportable. Depende de una serie de factores, incluidos éstos y también la distribución equitativa de la producción y la capacidad incrementada de negociación, entre otros.