

AJUSTE ESTRUCTURAL E INTEGRACION ECONOMICA EN CENTROAMERICA: UN SOLO REGIMEN INTERNACIONAL

DR. ALVARO LOPEZ MORA

PROFESOR

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

La teoría realista compara la política mundial con un estado de guerra, y el orden a nivel internacional se define por medio de una competencia de unidades, que no conoce otras limitaciones, que aquellas que imponen las necesidades del juego y las conveniencias superficiales de los jugadores. En virtud de esto, los estados pueden confiar solamente en los medios que ellos puedan generar, y en los arreglos que puedan establecer. Cada estado es juez de su propia causa y puede usar la fuerza para concretar sus juicios. Estos se justifican en nombre de conflictos de intereses fundamentales. Dentro de esta concepción, pareciera que la cooperación es el resultado de los patrones globales de conflicto, aunque quedan sin explicación los sistemas más amplios de cooperación en los que se benefician muchos países que no están ligados por sistemas de alianzas en contra de un adversario, cual parece ser el caso de la integración económica entre los países centroamericanos en el momento actual.

Lo anterior no quiere decir que la cooperación no se relacione con el conflicto. Este tiene que ver con una concepción más integral, que no deje por fuera ni los enfrentamientos económicos, ni otras soluciones que no sean la guerra, como la cooperación comercial. Parece que la maleabilidad de los intereses crea en muchas oportunidades relaciones de este tipo.

La corriente institucionalista considera que la cooperación es una solución fundamental en un mundo de interdependencia económica, y argumenta que los intereses econó-

micos compartidos, como sería evitar una guerra comercial, o los conflictos derivados de la persistencia de la pobreza, crean la necesidad de leyes e instituciones internacionales, que no parecen ser para algunos pensadores de esta corriente, meros edificios ocupados por personal especializado, sino más bien patrones de prácticas reconocidos donde las expectativas convergen y afectan la conducta estatal.

Surgen así, en la terminología de Robert Keohane, los regímenes internacionales, como son los acuerdos para liberar el comercio y las finanzas internacionales. Estos se pueden concebir como el conjunto de principios, implícitos o explícitos, normas, reglas o procedimientos decisionales en torno a los cuales, convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales. Las normas, reglas o procedimientos contienen mandatos de conducta e implican obligaciones, aun cuando estas no sean puestas en vigencia por medio de un sistema jerárquico legal, o supranacional, que puede tener mayor o menor especificidad. Son más bien rubros que se tratan en negociaciones comunes, por las mismas burocracias encargadas de estos tópicos, por oposición a los temas que se tratan separadamente y a veces de manera descoordinada. Este parece ser el caso de los programas de ajuste estructural en los países del istmo centroamericano, y la nueva concepción de integración económica.

En la implementación de las políticas pertinentes parece existir armonía, ya que un estado considera las políticas dictadas por otro, como un medio para facilitar el logro de sus

propios objetivos, al menos en lo que se refiere a la integración económica, aún cuando estas políticas hayan sido dictadas originalmente sin consideración a este interés.

La presente ponencia pretende indagar sobre la relación de convergencia existente entre integración y ajuste estructural, tomados ambos como un régimen internacional, al menos en lo que se refiere a su aspecto más relevante, la apertura comercial, tomando como base los compromisos adquiridos por los países del istmo en los programas de ajuste estructural y en el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito entre cinco de los seis países centroamericanos el 14 de mayo del presente año.

Aparentemente para muchos, pareciera incompatible un proceso de integración económica basado en una política de apertura comercial. Aquí sostenemos que la existencia de una tendencia marcada a la reducción de las dispersiones arancelarias, a la reducción de los aranceles y a la eliminación de las barreras no arancelarias, lejos de dificultar el proceso de integración, lo facilita, puesto que crea las condiciones para la adopción de un arancel centroamericano de importación razonable para los intereses económicos de la región.

Anteriormente, una de las principales características de una unión aduanera fue la adopción de un arancel externo común altamente proteccionista, que sirviera de barrera arancelaria frente a terceros y otorgara una preferencia a los productos originarios en la región. Esto fue así en la concepción anterior de integración, la que se encuentra plasmada en los documentos constitutivos del Mercado Común Centroamericano, suscritos en la década de los años sesenta. Se partía del criterio de crear una zona de libre comercio entre los estados contratantes, con una gran protección a la producción interna. Esta concepción de integración se tradujo en instrumentos de política como: bajos aranceles para las materias primas o insumos, altos aranceles para los bienes terminados, y el establecimiento de cuotas, licencias y permisos previos para un sinnúmero de bienes importados.

La crisis que en parte generó el agotamiento de esta concepción, se caracterizó por una fuerte inestabilidad política, crisis del sector externo, desequilibrios financieros de los estados centroamericanos, endeudamiento externo, deterioro de la integración económica y disminución de los intercambios comerciales entre los países del istmo. Tanto los programas de ajuste estructural en cada país centroamericano, como la nueva concepción de la integración económica se presentan como un esquema de solución coherente y convergente a estos conflictos, que los países adoptan en mayor o menor medida a través de iniciativas globales o sectoriales.

Si examinamos los compromisos adquiridos por los países en el marco de los programas de ajuste, podemos constatar la existencia de condicionantes que apuntan hacia la apertura comercial: la reducción arancelaria, la reducción de las dispersiones de aranceles y la eliminación de los obstáculos al comercio o barreras no arancelarias. Puede notarse una confluencia de intereses al constatar que la nueva integración centroamericana tiene como objetivo también la formación de una unión aduanera, que se caracteriza básicamente por la liberación de aranceles y medidas no arancelarias, y la adopción de un arancel externo común razonable.

Cabe aclarar que, en la medida en que la reducción arancelaria sea homogénea en los países centroamericanos y otorgue grados razonables de protección a la producción interna frente a terceros países, menores serán los problemas derivados de la distribución de costos y beneficios para cada país centroamericano, tan cruciales para el éxito del proceso de integración. De esta manera, los incentivos recibidos para los sectores de producción serán parejos.

En esta materia y con diferentes intensidades, cada país adopta los compromisos en forma escalonada. Por ejemplo, Costa Rica es el primer país de la región centroamericana en suscribir un Préstamo de Ajuste Estructural en 1985, en el cual se acuerda reducir la dispersión de aranceles a un rango comprendido entre el 5% y 40%, mediante un programa gradual a realizarse entre 1988 y 1990. Los aranceles sobre calzado, textiles y confecciones se ajustarán en un período de cinco años. En el PAE II, se exceptuaron de dicho rango aquellos productos de consumo popular no competitivos y bienes estratégicos, y en el Préstamo Sectorial Agrícola, (pendiente de aprobación en la Asamblea Legislativa) se acordó establecer a más tardar el 30 de junio de 1992, aranceles máximos de 20% para la importación de granos básicos y frijoles, salvo acuerdo de excepción con el Banco.

Otro tanto podríamos decir del resto de los países centroamericanos. El Salvador acordó reducir el rango de aranceles en tres etapas hasta alcanzar en el presente mes de junio de 1993, un 20% de techo y un 10% de piso, aunque este acuerdo se aplicará para textiles y calzado con un año de retraso; igual Guatemala, en el préstamo suscrito en 1991, acordó reducir la dispersión arancelaria hasta llegar a un rango del 10%-20% para el tercer desembolso. Nicaragua acuerda reducir sus aranceles en el mismo rango pero en diciembre de 1993. Honduras acuerda hacerlo con un rango del 5%-20% en diciembre de 1991.

El Arancel Externo Común, quedó debidamente negociado, siguiendo los parámetros dados por los mandatarios centroamericanos, y en este momento se encuentra en vigen-

cia en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, y se prevé que en Costa Rica, aunque ya fue aprobado en tercer debate por la Asamblea Legislativa, entre en vigor el 1 de julio de 1993. Es importante destacar sobre este particular, que existe coherencia entre los compromisos adoptados por los países con los organismos financieros y la negociación regional del arancel.

Un arancel externo elevado implica la sustitución de fuentes de abastecimiento externas por fuentes regionales menos eficientes. Esto significa que los consumidores nacionales pagarán la factura, ya que tendrán que comprar productos más caros y quizás de menor calidad. En la Cumbre Presidencial de Puntarenas, realizada en este puerto costarricense en diciembre de 1992, se acordó la revisión del Arancel Centroamericano de Importación, para poner en vigencia un nuevo arancel uniforme a más tardar el 31 de diciembre de 1992. El rango para el nuevo arancel se fijó entre 5% y 20 %, salvo excepciones para productos esenciales y de carácter fiscal.

Uno de los compromisos que se encuentra contenido para cada país centroamericano en cada uno de los documentos de préstamo, es el referente al mantenimiento de un tipo de cambio real. Aunque una armonización cambiaría corresponde a esquemas de integración más avanzados como el de la Comunidad Europea, en una unión aduanera, como la que pretendemos construir en Centroamérica, los gobiernos recomiendan incluir tipos de cambio realistas y únicos.

Actualmente, los países del área, tienden a aplicar un tipo de cambio flexible y único ya que en los años anteriores, se habían producido una serie de distorsiones en el intercambio regional debido a que las políticas cambiarias se manejaron con criterios muy disímiles y poco ortodoxos desde el punto de vista financiero. Esto llevó en muchos casos a que la existencia de un alto arancel frente a un tipo de cambio sobreevaluado produjera una protección negativa para un determinado bien. Además, esta política generó una buena parte de los desequilibrios de los acuerdos de pagos centroamericanos, llegando finalmente a la paralización de la Cámara de Compensación Centroamericana. En consecuencia, la adopción de este instrumento, favorece y complementa los esfuerzos que se desarrollan actualmente, en favor de la apertura y el libre comercio.

Es importante destacar, que estos préstamos de ajuste, si bien tienen sus propias particularidades, dependiendo de lo que acontece en cada país centroamericano, se dan temporalmente en una misma época, o sea al inicio de los años noventa, a excepción del de Costa Rica que se inició en 1985. Este período, coincide con el resurgimiento y replanteamiento de la

integración económica centroamericana, paralizada durante la década anterior.

Recordemos que una vez firmado el Plan de Paz para Centroamérica en 1987, los mandatarios centroamericanos se reúnen sucesivamente para tratar una agenda de carácter político, y no es sino en la Cumbre de Montelimar en 1989, en donde resuelven que a partir de la Cumbre Presidencial de Antigua se deben priorizar los temas del desarrollo económico y de la integración económica centroamericana, bajo una nueva concepción: la de libre comercio y apertura comercial. Coincidentemente, y como un dato curioso, en setiembre de este último año circula un memorándum del Banco Mundial titulado «Trade liberalization and economic integration in Central América», en donde se propone una redefinición del antiguo Mercomún, bajo los conceptos de libre comercio y apertura comercial. Esto significa una flexibilización de las posturas tradicionales del organismo financiero, quien había mantenido relaciones bilaterales con cada país centroamericano individualmente, convergiendo con la de los gobiernos. Pareciera que se adopta una nueva estructura hegemónica, en el sentido de Gramsci, ya que el poder adopta primordialmente una forma consensual, que a su vez genera acuerdos o regímenes internacionales como son los programas de ajuste estructural y de integración económica.

Es así que en la reunión de mandatarios, realizada en junio de 1990 se suscribe el Plan de Acción Económica para Centroamérica, mejor conocido como PAECA, en el cual instruyen a los ministros responsables de la integración para que se aboquen a la revisión de los instrumentos jurídicos que legitiman la integración, para adecuarlos a las nuevas condiciones imperantes en la región y en el mundo. En ese mismo documento se resalta la nueva concepción de integración económica con apertura comercial.

Por otra parte, es necesario destacar que las decisiones y orientaciones en materia de integración, abarcan en este momento un universo mucho más amplio, que el que existió en décadas pasadas; el quehacer centroamericano ha dejado de ser un tema únicamente de los despachos de economía, para dar paso a la participación de todos los actores públicos y privados que hacen la integración económica. El panorama de este nuevo régimen internacional, corresponde al límite del área temática del ajuste y la integración, ya que los gobiernos tratan problemas que consideran estrechamente relacionados, contrariamente a lo que sucedió en décadas pasadas, en donde se trataron en forma separada y sin ninguna o escasa coordinación.

Dentro de este aspecto, haremos mención especial a la incorporación del sector agropecuario centroamericano en la

temática aludida, no sólo por ser el responsable de la producción, en un momento en que la estrategia de desarrollo de todos los países centroamericanos se centra en la promoción de las exportaciones, sino porque en el pasado, sobre la premisa de la seguridad alimentaria, era el sector más controlado por el estado, y el que no tuvo participación alguna en el proceso de integración. Sin embargo, actualmente se han dedicado dos Cumbres Presidenciales al sector agropecuario. (San Salvador, julio 1991, y Panamá, diciembre 1992).

Congruentes con la concepción de apertura, a nivel sectorial, en toda la región se decretó el Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana (PAC), aprobado por los Presidentes en la Cumbre de San Salvador, en julio de 1991. En esa oportunidad, se decretó el libre comercio para una lista de doce productos de origen agropecuario de carácter sensitivo como son el arroz, frijol, maíz amarillo y blanco, sorgo, azúcar, huevos de gallina, leche fluida, carne de pollo, pollos vivos, y ganado vacuno en pie, dando un paso muy importante hacia la integración de las cinco economías centroamericanas.

A nivel de otros instrumentos de política comercial también puede apreciarse la misma concepción de apertura, como en el Reglamento de Normas de Origen, en las Normas de Competencia Desleal y Cláusula de Salvaguardia, y recientemente en el documento más importante para el restablecimiento de la normalidad jurídica, como es el Protocolo al Tratado General de Integración Económica; siguiendo una perspectiva institucionalista, tal como la señalamos al inicio, queda establecido en su artículo I lo siguiente:

«Los Estados Contratantes se comprometen a alcanzar de manera gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región, sobre los siguientes fundamentos:

a) La integración económica regional se concibe como un subsistema de la integración dentro del esquema global para consolidar la paz y fortalecer el sistema democrático en Centroamérica, y es un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional».

Los préstamos de ajuste estructural, no persiguen algo diferente. Independientemente de sus resultados, implican para el país beneficiario la puesta en marcha de una serie de transformaciones en su estructura económica y productiva, que pretenden dar solución al problema irresuelto del desarrollo de esta región. Esta nueva forma de concesión de préstamos tiene como objetivos primordiales:

1. Respaldo programas de cambio de políticas y reformas institucionales destinadas a reducir el déficit de cuenta corriente a niveles sostenibles.
2. Asistir a un país a cubrir los costos de transición de los cambios estructurales en la industria y la agricultura aumentando la oferta de divisas libremente utilizables.
3. Actuar como catalizador para la afluencia de un capital externo, que ayude a mitigar las crisis en las balanzas de pagos.

Como las condiciones internas de cada país varían, los aspectos específicos de cada préstamo también varían, según las características del país beneficiario. En el caso de Costa Rica y más de la mayor parte de los países centroamericanos, se trató en un primer momento y en forma primordial, de diversificar y aumentar las exportaciones no tradicionales a terceros mercados, coincidiendo con el nuevo objetivo integracionista, de procurar una inserción activa en el mercado internacional, siguiendo la terminología de Karl Esser. Aunque en otros programas se trata de reestructurar el estado, o modernizar el sistema financiero, este objetivo sigue siendo válido.

Ya que el sector de comercio exterior se ha constituido en la «punta de lanza» de los programas de ajuste en Centroamérica, conviene señalar que un primer fruto de estos, es la armonización observada de las políticas macroeconómicas de los cinco países centroamericanos, que entre otros beneficios, como ya lo dijimos anteriormente, han reducido los costos potenciales de la integración, como es el caso de la desviación del comercio.

Reforzando la concepción de régimen internacional, dicha armonización se ha visto favorecida por los procesos de adhesión de los países centroamericanos al GATT (en proceso de negociación se encuentran todavía Honduras y Panamá), los cuales podrán lograr una armonización del tratamiento arancelario para los diferentes sectores, en el seno del Acuerdo General, ya que si bien, a nivel regional, se cuenta con el Arancel Externo Común, los niveles consolidados con las Partes Contratantes apuntan a la reducción de aranceles, y oscilan entre el 60% y 55% consolidado para Costa Rica, y el 30 % que consolidó Guatemala.

Por otra parte, la adopción de compromisos para eliminar restricciones cuantitativas y controles estatales al comercio, así como a suscribir los códigos de valoración aduanera, antidumping y subvenciones, son posibles gracias a la armonización de políticas a que nos referimos más arriba. Por otra parte la participación conjunta de Centroamérica en la Ronda

Uruguay puede producir frutos positivos, como la arancelización de las medidas en frontera, como lo exige el Proyecto de Acta Final, que favorece una armonización de los aranceles para los productos más sensibles de la región. Conviene agregar que, el ingreso al GATT parece ser un esfuerzo complementario de los programas de ajuste estructural, puesto que dota a los exportadores de un nuevo marco constituido por reglas claras y transparentes.

Antes de terminar, conviene traer a colación el tema de la coherencia en materia de aplicación de los instrumentos de comercio exterior. Si esta no existiera, la aplicación de un arancel externo común moderado, podría ser ficticio en sus efectos. Por ejemplo, se incluyen aquí los gravámenes, sobretasas, o impuestos a las importaciones, incluidos los impuestos de ventas, consumo o valor agregado, cuando se aplican en forma discriminatoria, contraviniendo lo especificado en el artículo III del Acuerdo General del GATT. La diferencia de dichos cargos sería el equivalente a un arancel. Amplían el margen de preferencia que da el arancel común, alterando las condiciones de competencia a favor de la producción y de los países que conforman la integración económica. Sobre este particular, el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, en su artículo 18, señala que «los estados contratantes se comprometen a no cobrar, con motivo de importación o en razón de ella, derechos arancelarios distintos a los establecidos en el Arancel Centroamericano de Importación».

Aunque algunos países del istmo, han venido aplicando este tipo de recargos, los programas de reforma económica establecidos en todos ellos, tienden a su eliminación, lo cual contribuye a la apertura comercial de la región, y a la consolidación del nuevo régimen internacional.

Lo mismo sucede con las restricciones cuantitativas, como son las limitaciones de las cantidades importadas, como licencias o permisos. El Protocolo de Limón sobre granos básicos contiene una restricción de este tipo, al establecer un mecanismo de consulta previa para las importaciones fuera de la región. Los países también aplican restricciones a granos básicos y al azúcar, pero la tendencia es a reducir estas restricciones en la mayor parte de los países y reducir el papel de las empresas estatales, como el Consejo Nacional de Producción (CNP), en la comercialización e importación de este tipo de productos. Como los Presidentes acordaron «reducir significativamente el papel del estado en la comercialización de productos agropecuarios» y la revisión del Protocolo de Limón, es muy probable que, muy pronto, siguiendo la tendencia dominante, se incluyan cláusulas específicas sobre

este particular en el Tratado de Integración y en el Convenio sobre el Régimen Arancelario.

Otros instrumentos de comercio sí tienen ya una legislación pertinente. Por ejemplo el Artículo 21 del Tratado establece una prohibición para otorgar franquicias o exenciones de derechos arancelarios a la importación, con algunas excepciones muy particulares. Estos instrumentos, que también alteran los márgenes de preferencia, aunque en sentido inverso a como lo hacen los instrumentos para-arancelarios, han sido ya abolidos en algunos países del istmo, de acuerdo con los compromisos establecidos con el Banco Mundial.

Finalmente, en los instrumentos de integración existen disposiciones específicas que propenden a armonizar la aplicación de medidas compensatorias contra prácticas desleales de comercio, como son los subsidios y el dumping, y a aplicar una política externa común. En el primer caso, el Tratado de Integración, en su artículo 11, establece la prohibición de otorgar subsidios a las exportaciones destinadas a la región. Como se sabe, la tendencia actual, es a reducir su monto o a propender a su eliminación, como en Costa Rica fundamentalmente por razones fiscales.

En el caso de la política comercial externa, el Tratado establece en su artículo 25, que «los estados signatarios convienen en no suscribir unilateralmente con países no centroamericanos, nuevos tratados que afecten los principios de la integración económica centroamericana. Asimismo, convienen en mantener la cláusula de excepción en los tratados comerciales que celebren sobre la base del tratamiento de nación más favorecida con países distintos a los estados contratantes». A pesar de la existencia de Acuerdos de Alcance Parcial con Colombia, México y Venezuela, o Tratados comerciales con Panamá o República Dominicana, zonas de libre comercio con Estados Unidos, la tendencia apunta hacia una negociación multilateral, que incluye a todos los países del istmo y al establecimiento de listas de productos que no formarán parte de los acuerdos.

En definitiva, todas estas evoluciones señalan, cada vez con mayor claridad, las nuevas reglas del juego, jurídicas o simples prácticas internacionales, las cuales conforman un movimiento de cooperación regional, con libertad de comercio e inserto en el mercado internacional; los actores de esa cooperación, los estados centroamericanos y los organismos financieros internacionales, iniciaron un proceso de convergencia de sus políticas, que tiende a producir finalmente un nuevo régimen internacional, que se presenta como una posibilidad, quizá la última, de superar los conflictos del subdesarrollo, y los atentados que provocan contra la paz y la democracia en el istmo centroamericano.