

Geopolítica y geo-economía de la de la integración regional: los tratados de libre comercio Centroamérica-México y Centroamérica-Perú

Willy Soto Acosta
Catedrático
Escuela de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional
altivohaciaadelante@gmail.com
willy.soto.acosta@una.cr

“Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013”

Resumen

El trabajo examina la renegociación de los tratados de libre comercio bilaterales entre los países centroamericanos y México en un “nuevo” acuerdo común a los Estados participantes. Además examina el proceso de negociación del tratado de libre comercio (TLC) entre algunos países del istmo centroamericano y Perú.

Estos dos acontecimientos, lejos de ser hechos aislados, se inscriben la lógica de regionalismo abierto que adquirió el Mercado Común centroamericano (MCCA) a partir de los años ´90. Pero además no son simplemente hechos comerciales sino que se inscriben en un proceso geopolítico.

Palabras claves

México

Perú

Centroamérica
Comercio internacional
Tratados de libre comercio
Política internacional
Geo-economía

Introducción

Después del proceso de pacificación en Centroamérica se produce un dinamismo comercial entre esta región y México, cuya etapa actual es la renegociación conjunta de los tratados bilaterales comerciales que cada una de las naciones centroamericanas tenía con el país azteca en un único acuerdo mesoamericano. Ese dinamismo explica también el proceso tendiente a establecer un TLC con Perú.

Sin embargo, el camino que desembocó en esos tratados de libre comercio (TLC) es una concadenación de hechos de política exterior y de medidas comerciales que sobrepasan incluso a los países firmantes: la política exterior de México hacia el Istmo durante las guerras civiles; el “vuelco” de la nación azteca privilegiando su relación con Estados Unidos (EE.UU.) por sobre su pertenencia latinoamericana; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el interés (fracasado) estadounidense de constituir el Área de Libre Comercio de las Américas.

La misma lógica se aplica al TLC con el país inca. Sobresale en este caso, más allá de lo comercial, el interés de Costa Rica de integrar la Alianza del Pacífico y su lucha constante por ser miembro del Foro Asia-Pacífico (APEC).

De parte de la región centroamericana, dos hechos (articulados a los ya apuntados) destacan: el estilo de “regionalismo abierto” que adquiere la integración centroamericana post-pacificación y la negociación conjunta del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AA UE-CA).

Agreguemos a ello un hecho capital: actualmente México y Centroamérica muestran serias discapacidades para enfrentar las “amenazas emergentes” propias de la la “sociedad del riesgo global” (Ulrick Beck) (narcotráfico, crimen organizado, eventos extremos ligados al calentamiento global, etc.). De ahí que frecuentemente se les califique de “Estados fallidos”. Sin embargo, han encontrado una manera de insertarse en economía internacional y permanecer como Estados: los tratados de libre comercio, en los cuales ceden aspectos de sus soberanías pero, en el mismo acto, ganan nuevas “competencias”. En efecto, los Estados disponen de una soberanía formal, pero para hacer efectiva necesitan de otros Estados y actores:

“...el sacrificio de su soberanía operacional –es decir, de la legítima libertad de acción-obedece a la necesidad de garantizar los cambios en las políticas de otros gobiernos o de influir en ellas. Por lo general, los gobiernos hacen ese sacrificio en la medida en que los gobiernos extranjeros o los actores no gubernamentales que están fuera de su jurisdicción poseen el control sobre ciertos recursos claves. Es posible influir en las políticas ajenas una vez que se han aceptado determinados límites de la propia libertad de acción; es decir, la restricción de la propia soberanía operacional forma parte, por fuerza, del doloroso proceso de adaptación mutua que instaura la cooperación internacional” (Keohane, 2009: 352-353).

Y contrario a lo que algunas veces se escucha, de que los TLC son mecanismos muy ligeros, muy suaves de integración regional, hoy en día son ellos los que están asegurando la sobrevivencia económica de los Estados (permitiendo su inserción en la economía global) y contribuyendo a cierta “armonía”: entre más imbricadas e interdependientes estén las economías de varios países, menos posibilidades de conflictos militares entre ellos existirán.

Otro hecho que apunta a la relevancia de los TLC como mecanismos de integración regional es que el comercio internacional es mucho más que comercio: el país que exporta

e importa bienes y servicios hacia y desde otro Estado, al mismo tiempo está enviando y recibiendo patrones culturales, hábitos de vida, costumbres, maneras de comportamiento humano, etc.

I. Tres antecedentes capitales: la pacificación, el proyecto de libre comercio continental y el Acuerdo de Asociación

A partir de 1984, con la "Iniciativa para la Cuenca del Caribe" (ICC), se produce un tipo de influencia sobre el Mercado Común Centroamericano (MCCA) por parte de los Estados Unidos: acorde con nuevas transformaciones de la economía internacional se promueve, en los países centroamericanos y del Caribe, una serie de medidas económicas tendientes a abandonar la sustitución de importaciones (hasta entonces pivote de la integración económica regional) y a adoptar la promoción de exportaciones destinadas a terceros mercados (el estadounidense principalmente).

Se trataba de reemplazar, utilizando la infraestructura del MCCA, la estrategia de sustitución de importaciones por una "integración hacia terceros mercados". El programa denominado ICC estimula este cambio. Formulado en 1982 por el presidente Ronald Reagan ante la "Organización de Estados Americanos", el mismo es discutido -bajo la forma de proyecto de ley- por el Congreso de los Estados Unidos, de marzo de 1982 a julio de 1983. El 18 de este último mes se le aprueba con el nombre de "Caribbean Basin Economic Recovery Act-CBERA" o "Ley para la recuperación económica de la Cuenca del Caribe". El 5 de agosto de 1983 se promulga como Ley de la Nación, entrando a regir a partir del 1 de enero del año siguiente por un período de 12 años. Además del libre comercio para productos determinados de antemano, provenientes de los países seleccionados de la Cuenca del Caribe con destino al mercado norteamericano, el programa incluye la inversión y la ayuda económica de los Estados Unidos, así como la asistencia técnica y el adiestramiento los sectores privados (Gallardo, 1988: 5-9).

A partir de 1983 en Costa Rica, los "otros productos" (en su mayoría artículos de exportación no tradicionales) comienzan a superar a los productos tradicionales, si éstos se toman separadamente. Para el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), "... este cambio en las estructuras de las exportaciones costarricenses es ya un claro indicio de que los objetivos expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Ajuste Estructural, empiezan a alcanzarse" (MIDEPLAN, 1989: 18).

Esta intervención de los Estados Unidos, vía los organismos financieros internacionales, para modelar la economía costarricense constituía un elemento de un proceso mucho más global en el cual Costa Rica y en general Centroamérica y el Caribe, eran elementos subordinados: la conformación del tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, que más adelante se materializará en el TLCAN.

La ICC vislumbra este fenómeno y la "Iniciativa para las Américas" propuesta por el entonces presidente George Bush en junio 1990, oficializa este proceso de creación de una zona americana de libre comercio, teniendo a los Estados Unidos como locomotora.

Un paso más firme en esta dirección lo constituye la decisión de los presidentes americanos tomada en diciembre de 1994, de crear el "Área de Libre Comercio de las Américas". Este acuerdo de la llamada "Cumbre de las Américas" pretendía eliminar las barreras al comercio y a la inversión en el continente, a más tardar en el año 2005. Sin embargo, este proyecto naufragará ante la oposición de países suramericanos como Venezuela, quienes le contraponen la "Alternativa Bolivariana de las Américas" (ALBA).

A partir de 1984, con el primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I), Costa Rica oficializa la estrategia de promoción de exportaciones, concebida como el pivote de un nuevo modelo de desarrollo. El plan de paz *regional* de Oscar Arias -quien toma el poder en febrero de 1986, vale decir, después de la aplicación del PAE I- no es ajeno al proceso de cambio estructural *interno* en Costa Rica.

Después del proceso de Esquipulas II (1987-1990) se comienza a diseñar la "nueva" etapa del MCCA, específicamente a partir de la cumbre de jefes de Estados centroamericanos realizada el 2 y 3 de abril de 1990 en Montelimar (Nicaragua). Esta nueva fase comienza a concretizarse con el "somet" realizado en Antigua (Guatemala) el 16 y 17 de junio del mismo año, con la elaboración del "Plan de Acción Económica para Centroamérica" (PAECA), y cobrará cuerpo definitivamente con el "Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana" o "Protocolo de Guatemala", rubricado por los presidentes centroamericanos el 29 de octubre de 1993.

Esta etapa de MCCA conlleva dos elementos: a nivel nacional, los países adoptan como estrategia la producción de nuevos productos de exportación. A escala regional, los países centroamericanos actúan en bloque para colocar esos bienes no tradicionales en terceros mercados, en condiciones que les sean favorables.

El interés de Costa Rica en promover el proceso de pacificación en Centroamérica radicaba en que, además de reforzar su papel de país "superior" de la región (Soto 1991; 1994), buscaba la integración centroamericana perfecta para ese país: una orientada hacia afuera, o mejor dicho, una cooperación centroamericana en la búsqueda de mercados extra-regionales. En este tipo de integración, *ese país realiza la síntesis entre su aislamiento, su oposición histórica para integrarse políticamente con los otros Estados centroamericanos, y su necesidad en ese momento de trabajar conjuntamente con ellos para tratar de resolver sus problemas económicos.*

El ajuste estructural en Costa Rica y en los otros países centroamericanos tenía necesidad de un "ajuste estructural" regional: es decir, hacer que el MCCA girara alrededor ya no tanto de la sustitución de importaciones sino principalmente de la producción de bienes no tradicionales destinados a terceros mercados.

Tomando en cuenta que la competencia en la economía internacional se desarrolla ahora más entre "bloques" que entre Estados individuales, Costa Rica ha comprendido que *debe darle un carácter regional a su aislacionismo tradicional* en Centroamérica: para protegerse económicamente (es decir, colocar sus nuevas exportaciones, mejorar los precios de los

productos tradicionales y no-tradicionales, etc.), se ve conducido a cooperar con los otros Estados centroamericanos. "Región" y "aislacionismo" parecieran ser dos palabras opuestas. Pero el país quiere resolver esta contradicción actuando como líder de ese "bloque" centroamericano.

Ante los conflictos político-militares en los países centroamericanos, que asestaron un duro golpe al MCCA, se intentaron varios acuerdos de pacificación. El que va a lograr culminar será el denominado "Plan Arias".

Lograda la pacificación de la región, en la declaración final de la VIII Cumbre Presidencial (Antigua) de los jefes de Estado centroamericanos, realizada en junio de 1990, se define lo que en adelante va a ser la integración regional. En efecto, los jefes de Estado centroamericanos se comprometen a:

"Impulsar el desarrollo sostenible de Centroamérica mediante una estrategia conjunta hacia afuera, estableciendo mecanismos de consulta y coordinación para fortalecer la participación de nuestras economías en el comercio internacional".

"Reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como los organismos regionales centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional para imprimirles renovado dinamismo y facilitar su adaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprenden los países centroamericanos, aspirando a la conformación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano".

En esta cumbre se adopta el PAECA como parte integrante de la declaración final, el cual operacionaliza esta etapa del MCCA, a la cual se le califica como "... la nueva estrategia conjunta hacia terceros mercados".

Será con el "Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana" o "Protocolo de Guatemala", suscrito en la XIV Reunión Presidencial realizada en octubre de

1993, en donde tomará forma definitivamente la "nueva" integración económica regional.

Entonces, podemos identificar lo que llamamos **la lógica económica de la pácificación** El interés de Costa Rica en promover el proceso de pacificación en Centroamérica a través del “Plan Arias” radicaba en que, además de reforzar su auto-percepción de Estado "superior" de la región, Costa Rica buscaba la integración centroamericana perfecta para ese país: una orientada hacia afuera, o mejor dicho, una cooperación centroamericana en la búsqueda de mercados extra-regionales.

En síntesis, después del proceso de pacificación de Esquipulas II en Centroamérica, la integración económica asume una clara postura de **regionalismo abierto**, es decir, en lugar de seguir insistiendo en la profundización de la integración hacia adentro, se toma el grado de integración existente para proyectarse a terceros mercados.

Esta nueva orientación de la integración centroamericana hay que ubicarla en el contexto latinoamericano y global. En efecto, en un estudio bastante polémico, en 1994 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) daba cierto giro a su idea inicial de la integración económica latinoamericana, concibiéndola no ya como un espacio propio, intra, sino más bien como un puente para que los países latinoamericanos se insertarán al economía internacional. Esto lo hacia utilizando el concepto “regionalismo abierto”, que definía como:

“ ... un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente ” (Fuentes, 1994: 35).

No se trataba de abandonar lo esquemas integracionistas y retroceder a los Estados aislados, sino más bien, en lugar de seguir insistiendo en la profundización de la integración hacia adentro, tomar lo existente para proyectarse a terceros mercados:

“... se denomina "regionalismo abierto" al proceso que surge al conciliar ... la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen” (Fuentes, 1994: 38).

Uno de los principales laboratorios de regionalismo abierto es el AA UE-CA suscrito entre Centroamérica y la Unión Europea en mayo del 2010. El Acuerdo de Asociación es un elemento importantísimo para los “nuevos” TLC y esto por dos motivos: a) el AA incentiva a Centroamérica a proseguir con la política de regionalismo abierto; y b) de la negociación con Europa, la región centroamericana obtuvo lecciones que trata de aplicar a otros tratados comerciales. Esto es particularmente relevante en la renegociación de los acuerdos comerciales con México.

II. Para entender los acuerdos comerciales: la política exterior de México hacia Centroamérica y sus intereses comerciales

Los intereses de México en Centroamérica iniciaron mucho antes de la firma de los tratados comerciales de primera generación en los años noventa del siglo pasado y por supuesto, antes de la “refundición” de esos primeros acuerdos en un “nuevo” TLC multilateral al finalizar la primera década del Siglo XXI.

No se puede entender a Centroamérica sin México y EE.UU: el país azteca es un «mediador» y “colchón” entre la región centroamericana y Estados Unidos pero con pretensiones y aspiraciones de pequeña «potencia» regional en Mesoamérica. Como lo apunta Rodrigo Páez, la política compleja de México en relación con EE.UU. radica en dos factores: la realización de intereses propios en materia de política externa como pretende todo Estado, y tener cuidado en no provocar demasiado con sus acciones los intereses estadounidenses; es decir, el país azteca quiere ejercer un margen de maniobra sin irritar a

su poderoso vecino del norte. Y con respecto a Centroamérica, México percibe a la región como su “área de influencia”, su «frontera sur» y «cordón umbilical» que la une con Sudamérica; y con sus acciones políticas, comerciales y de cooperación pretende tener una presencia activa, cuidándose eso sí - a diferencia del poder “desnudo” de la política de EE:UU hacia Centroamérica- de no hacerle sentir mucho a los países centroamericanos las desventajas de una relación asimétrica (Páez, 2011).

Y siguiendo con el principio metodológico de este trabajo, a saber que no podemos separar acuerdos comerciales y política interna/política exterior de los países, los conflictos político-militares en los países centroamericanos en los años 1980 y la política estadounidense hacia Centroamérica en esa coyuntura, explica en mucho la relación con México, hoy en día caracterizada por los acuerdos comerciales y la “mesoamericanización” de los riesgos globales.

En efecto, “...Centroamérica se convirtió en objeto de especial atención para los gobiernos mexicanos, a medida que se incrementaban los conflictos dentro del istmo. El triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua (1979) y el desarrollo de conflictos bélicos tanto en ese país como en El Salvador y Guatemala, dieron pie a una excepcional actividad diplomática de México en la región. Se suelen considerar los años que van de 1979 hasta 1986 como el período de mayor activismo latinoamericano de México, así como el de mayor independencia relativa con respecto a la política exterior norteamericana” (Páez, 2013: 76).

Dos hechos ponen en evidencia el papel protagónico que México desempeñó en Centroamérica en esos años. Por un lado, la firma de la famosa “Declaración Franco-Mexicana” en 1981, en donde Francia y el país azteca reconocían a las fuerzas guerrilleras y políticas opositoras salvadoreñas (FMLN-FDR) como actores representativos. Por otro, la participación de México en el Grupo de Contadora, que buscaba una solución pacífica a los conflictos en Centroamérica.

Sin embargo, hay un hecho capital de corte comercial que redimensiona la política exterior mexicana hacia Centroamérica (y hacia toda Latinoamérica): la incorporación de México en 1994 al TLCAN junto con Estados Unidos y Canadá. Pero ello no fue una ruptura con Centroamérica sino más bien, alcanzada la pacificación, se produce una articulación

comercial mesoamericana, firmábase una serie de tratados de libre comercio: en 1994 se firma uno entre Costa Rica y México (1994); cuatro años después, en 1998, el TLC entre Nicaragua y México; y en el 2000, el acuerdo comercial entre los países del Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras-) y México (Paéz, 2013).

Esta relación comercial primaria con Estados Unidos y secundaria con Centroamérica calza con el calificativo de “sub-hegemón” que se le ha dado al país azteca en Mesoamérica:

“Desde una perspectiva derivada, un subhegemón (un estado semiperiférico y potencia regional o potencia media) reúne las siguientes características: 1. Capacidad de ejercer hegemonía en un ámbito regional, es decir cuentan con la capacidad generativa de organización y de orden regional. 2. Capacidad generativa de procesos de integración regional, medianamente importantes, es decir son capaces de impulsar la conformación de mesosistemas de integración regional. 3. Además los subhegemones tienen compromisos con el hegemón, pero su base natural de acción son los Estados periféricos vecinos (su propia subregión o microrregión) y cercanos (los países de las subregiones o microrregiones vecinas). 4. También los subhegemones son más favorables a la cooperación y a la corrección de asimetrías en sus relaciones con los Estados periféricos y cercanos. 5. Los subhegemones pueden ser líderes regionales. 6. En resumen, los subhegemones cuentan con capacidad de iniciativa geopolítica y geoeconómica más allá de su entorno inmediato (su subregión), hasta llegar a su entorno mediato (la región)”

(Rocha, 2006: 315-316)

Estos dos acontecimientos, en realidad dos dimensiones de un solo hecho (el TLCAN y los tratados comerciales entre los países centroamericanos y México), se articulan a una tercera dimensión: la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR- CAFTA), en la primera década de este siglo.

III.Los TLC centroamericanos de “nueva generación” con México

Ya hemos adelantado la idea de que la negociación conjunta (bloque a bloque) entre Centroamérica y la UE, superando el clásico esquema de negociaciones bilaterales, permitió a los países del Istmo adquirir experiencia de materia de “regateo” comercial. También hemos avanzado la hipótesis de que, no obstante sus asimetrías económicas y políticas, México y Centroamérica comparten un “mínimo común denominador”: el constituir un espacio caracterizado por riesgos globales/regionales (narcotráfico, crimen organizado, nuevas formas de violencia urbana, escenario de eventos extremos ligados al cambio climático, etc.).

En nuestro criterio, estos dos elementos coadyuvan a que en la primera década del Siglo XXI estos países traten de darle una dimensión mesoamericana a los acuerdos comerciales bilaterales firmados en la última década del siglo pasado. Y aquí recordamos lo acotado más arriba: lejos de ser mecanismos de integración “lights”, los tratados de libre comercio constituyen hoy por hoy un instrumento práctico para que los países nominalmente dotados de soberanía (pero en la práctica, en algunas dimensiones, “Estados fallidos”) puedan darle contenido real a sus minusválidas soberanías.

De nuevo, la decisión de renegociar los TLC bilaterales no es algo que aparece en el vacío, no es algo que no tenga una historia, no es algo que no se inscriba en un proceso político y comercial. La idea de la renegociación, de darle un nuevo formato y dimensión conjunta a los acuerdos comerciales bilaterales surge en el marco del “Acuerdo de Complementación Económica entre México y Centroamérica”, que a inicios de la década del 90 de siglo pasado, el país azteca propuso a sus vecinos del sur, y cuya instancia deliberativa lo constituye las Cumbres del Grupo de Tuxtla Gutiérrez.

En “nuevo” acuerdo comercial fue diseñado mediando ocho rondas de negociación: en México (mayo 2010); El Salvador (agosto del mismo año); México (setiembre 2010); Guatemala (enero 2011); México (mayo 2011); El Salvador (agosto 2011); México (septiembre .2011); El Salvador (octubre 2011).

El siguiente cuadro constituye una síntesis de los alcances de este TLC:

Cuadro N. 1

Principales resultados de la negociación del Tratado de Libre Comercio México-Centroamérica

**PRINCIPALES RESULTADOS ZONA DE LIBRE
COMERCIO**

Se crea un espacio económico ampliado entre los países de Centroamérica y México con reglas comunes que facilitará el comercio en la región.

BENEFICIOS ARANCELARIOS

Se mantienen las preferencias arancelarias del tratado vigente desde 1995 y se mejora el tratamiento para algunos productos que se encontraban excluidos de los beneficios arancelarios.

MEJORAS EN REGLAS DE ORIGEN

Se adaptan a la realidad productiva nacional y se atienden los intereses de los sectores productivos.

ACUMULACIÓN DE ORIGEN

Se facilita la utilización de materiales originarios de la región para la producción de una mercancía final.

FACILITACIÓN DE COMERCIO

Se establecen mecanismos para agilizar, simplificar y automatizar los procedimientos aduaneros.

MODERNIZACIÓN

Se actualizan las disposiciones en inversión, servicios, y propiedad intelectual.

ACTUALIZACIÓN

Se revisaron las reglas para la administración del tratado

vigente y facilitación de comercio, en línea con otros acuerdos más recientes logrando mejorar su aplicación y administración.

Fuente: Elaborado por COMEX. Tomado de: Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, 2012: 10.

En este acuerdo comercial hay una complementariedad entre intereses geopolíticos y geoeconómicos de México e intereses comerciales de los países centroamericanos. En relación con este segundo aspecto, para poner el caso de un país de la región, “el intercambio comercial entre Costa Rica y México mostró un crecimiento substancial durante el período 2000-2011. En 2000, el comercio bilateral sumaba US\$ 491 millones, mientras que en 2011 la cifra alcanzó los US\$ 1.410 millones, lo que representó un aumento promedio anual de 10,1%. En 2011, se experimentó un incremento de 27% en las exportaciones y 22% en las importaciones en relación con 2010” (http://www.comex.go.cr/tratados/proceso_legislativo/mexico.aspx). Los países centroamericanos ven entonces en esta reformulación del tratado, un vía para potencializar sus intereses económicos.

El Embajador de México en Costa Rica sintetiza de esta manera las relaciones comerciales entre ambos países:

“...Costa Rica es ya para México el principal socio comercial en Centroamérica y también el principal socio de cooperación técnica y científica. Por su parte, México es para Costa Rica el tercer socio comercial y el tercer inversionista extranjero a nivel mundial, así como la principal fuente de turistas de América Latina. Desde que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre nuestros países, el intercambio bilateral se ha hecho 28 veces mayor, al pasar de 122 millones de dólares en 1994 a 3.648 millones de dólares en 2011, alcanzándose en este último año la cifra histórica más alta del comercio bilateral, lo que da cuenta de lo profundamente vinculadas que están nuestras economías” (Alvarez, 22/12/2012: 31 A).

Siguiendo con el caso específico de Costa Rica, veamos en el siguiente cuadro los aspectos más relevantes de su relación económica con México:

Cuadro N. 2

Relaciones económicas Costa Rica-México

Exportaciones

Valor total durante US\$ 318,6 millones

2011

Principales productos Aceites de palma; preparaciones alimenticias; partes de asientos; juntas o empaquetaduras de caucho; artículos y aparatos de prótesis; tapas, tapones y accesorios para envases; neumáticos.

Importaciones

Valor total en 2011 US\$ 1091,5 millones.

Principales productos Televisores a color; medicamentos; celulares; vehículos; papel y cartón recubiertos, impregnados o revestidos de plástico, combinaciones de refrigerador y congelador.

Inversiones

En 2011, se recibieron US\$ 181,9 millones por concepto de flujos de inversión proveniente de México. Este monto fue 4,5 veces superior al recibido un año antes y ubicó a México en tercer lugar como país que más invirtió en Costa Rica. El primer y segundo lugar fue ocupado por los Estados Unidos y España respectivamente. En los

últimos 5 años, en promedio se recibieron US\$ 62,7 millones por concepto de flujos de inversión proveniente de México.

Fuente: Elaborado por Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. Tomado de: http://www.comex.go.cr/tratados/proceso_legislativo/mexico.aspx

Conviene ahora hacernos la pregunta acerca de la potencialidad de este TLC en cuanto medio de integración regional.

Lo primero que conviene subrayar son las competencias de la región (mesoamericana) y de los Estados: la negociación se hace en bloque (Centroamérica por un lado, México por otra), aunque la ratificación del acuerdo comercial lo hace cada Estado por separado, según sus normas constitucionales internas (hasta el momento, diciembre 2012, El Salvador, Nicaragua y México han puesto en vigencia el tratado, faltando la ratificación de los otros países). Por su supuesto, el “bloque” centroamericano no es una voz homogénea, sino que cada país de la región trató de impregnar, durante las rondas de negociaciones, su sello “personal”, atendiendo la dinámica de sus propios sectores socio-económicos y burocráticos.

El tratado contiene dos conceptos importantes (que designan instrumentos comerciales), los cuales permiten el reforzamiento de la integración intra- centroamericana y la articulación entre este acuerdo comercial mesoamericano y tratados de libre comercio que los países centroamericanos hayan firmado bilateralmente con terceros Estados. El primero es la *acumulación regional*:

“El tratado promueve la integración productiva y económica entre Centroamérica y México, al permitir la acumulación regional, la cual facilita la utilización de materiales originarios de los países miembros del tratado para la producción de una mercancía final. Por ejemplo, Costa Rica puede importar melaza de Nicaragua, producir ron a partir de melaza originaria de Nicaragua y exportarlo a México como producto originario del tratado, lo cual le permitiría gozar de las preferencias arancelarias” (Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, 2012: 13).

La siguiente ilustración ejemplifica este mecanismo:

Gráfico N. 1



Fuente: Elaborado por COMEX. Tomado de: Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, 2012: 13.

El segundo instrumento que concibe este TLC es del de *acumulación ampliada*:

“Con la acumulación ampliada se brinda una oportunidad adicional a los operadores económicos de importar materias primas provenientes de otros países que no forman parte de este tratado pero que han suscrito un acuerdo comercial con algún país de Centroamérica o México. Este mecanismo de acumulación no es automático, ya que se deben cumplir una serie de requisitos que se establecerán caso por caso. Por ejemplo, Costa Rica podrá importar alambcón de cobre fabricado en Chile (país con quien Costa Rica y México firmaron un tratado de libre comercio) para la producción de conductores eléctricos de cobre, el cual se considerará originario y cuando Costa Rica exporte a México podrá gozar de la preferencia arancelaria del tratado” (Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, 2012: 13).

III. El TLC de Centroamérica con Perú

Indiquemos que por ser un hecho no solo reciente sino también en proceso, el desarrollo de este apartado de la ponencia será inevitablemente escueto.

Dos hechos explican la negociación conjunta entre los países centroamericanos (a excepción de Nicaragua que no participó) con Perú en aras del establecimiento de un acuerdo comercial: el “espíritu” de regionalismo abierto que adquirió el MCCA, el mismo que –como ya hemos señalado- explica los acuerdos con México. El segundo es la capacidad de negociar en grupo que aquellos países adquirieron en el proceso con la Unión Europea tendiente al Acuerdo de Asociación.

Primero que todo, hay que señalar por lo menos dos antecedentes de la negociación de un TLC entre los países centroamericanos y Perú. Uno de ellos es el interés de la política exterior costarricense de ingresar a la APEC y a la Alianza del Pacífico, organizaciones comerciales de las que Perú es miembro y tiene cierto poder decisorio acerca del ingreso de nuevos socios. Por otro, el hecho no menos importante de que a partir de enero del 2012, Perú se convirtió observador regional del SICA.

Conviene señalar desde el punto de vista geo-político que, a diferencia del TLC con México que –como ya se explicó- se inscribe en cierta “lógica estadounidense”, el tratado comercial con el país andino puede ayudar a aminorar la dependencia comercial con respecto a Estados Unidos. El pionero regional de esa diversificación es Costa Rica, que ha establecido acuerdos con China, Singapur, Chile, más los que están en proceso, a saber el de Perú, Colombia, y Corea del Sur. Hechos “comerciales” que van acompañados en el mismo acto por medidas de política exterior, toda vez que apuntan al acercamiento de Costa Rica a la región Asia-Pacífico.

La negociación del TLC Perú- Centroamérica arranca a finales del 2010 con una primera ronda de negociación en Lima, Perú del 8 al 12 de noviembre. Le siguieron otras tres rondas más una mini- ronda, de tal manera que en mayo 2011, en un tiempo muy corto, los principales aspectos del tratado comercial ya estaban negociados.

Recalquemos el doble aspecto a la vez multilateral y bilateral del proceso. En efecto, las negociaciones se llevaron a cabo de manera coordinada entre todos los países, lo cual dió como resultado productos o textos comunes. Pero a la vez, la culminación del proceso es bilateral en el sentido de que cada Estado rúbrica el tratado por aparte y cada texto presenta especificaciones propias (en materia de acceso al mercado de bienes, servicios, inversiones y compras públicas) del país centroamericano y Perú, particularidades que se incluyen en los anexos. En otras palabras, no se trató de una negociación del SICA como comunidad y el país andino. Aún más, Nicaragua no participó en el proceso (aunque en un futuro puede incorporarse), el cual fue iniciado de manera unilateral por Panamá (país con el cual el tratado ya está en funcionamiento), a quien se fueron sumando otros países centroamericanos.

Señalemos una particularidad de este tratado comercial que lo distingue de otros en que Centroamérica participa, como lo es cierto énfasis puesto en beneficios a pequeñas y medianas empresas centroamericanas y de Perú (Calvo; Fernández; Rossman, 2012).

No obstante el potencial comercial de este tratado, en nuestro criterio reviste una importancia política capital: constituye un puente y mecanismo para integrar tanto los Estados y esquemas integracionistas de Centroamérica (MCCA, SICA) como de Sudamérica: Unión de Naciones del Sur (UNASUR) y Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Ya hay dos antecedentes de esto que casi funcionan simultáneamente: Petrocaribe (que comenzó como un acuerdo petrolero pero ahora se va extendiendo a una zona económica y que incluye a cinco miembros del SICA, además de países caribeños y sudamericanos) ; y la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) , de la cual Nicaragua es socio.

Esto cobra especial interés con la reciente creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). El TLC con Perú permite dar sustento orgánico, estructural, a la CELAC y posibilita que no se convierta en una simple sumatoria de países y de bloques sub-regionales.

Consideraciones finales

Para terminar este trabajo y adelantar algunas ideas para futuros estudios, quisieramos hacer una serie de observaciones, algunas que retoman ideas ya expresadas a lo largo de esta ponencia, otras constituyen reflexiones derivadas de la misma:

1)*La necesidad de una perspectiva teórico-metodológica integral en el análisis de los tratados de libre comercio y otros mecanismos de integración regional.* Es importante articular las dimensiones de política y de economía internacional y no ver las cosas de manera unidimensional y aisladas. En el caso del proceso de renegociación del TLC entre México y los países centromericanos así como referente al TLC con Perú, hemos visto que constituyen una concadenación de hechos de política exterior y de medidas comerciales internas, regionales y continentales: la política exterior de México hacia el Istmo durante las guerras civiles; el cambio relativo de México priorizando su relación con EE.UU. y desplazando parcialmente su pertenencia latinoamericana; el TLCAN; el antiguo proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas; el estilo de “regionalismo abierto” que adquiere la integración centroamérica post-pacificación; la negociación conjunta del AA UE-CA, etc.

2)*La realidad política y comercial como proceso de construcción social y no como voluntad absoluta de un único actor.* Aunque pudiera interpretarse de la lectura de este trabajo que el proceso que condujo al TLC con México “ya estaba escrito”, ya tenía su guión preparado, eso no es del todo así, si bien es cierto una serie de actores maniobraron en esa dirección. Prueba de ello es el fracaso relativo de los EE.UU. de cuajar su proyecto del "Área de Libre Comercio de las Américas" y el surgimiento del ALBA como propuesta alternativa. Ello si bien es cierto el TLCAN, los primeros tratados de libre comercio bilaterales México-Centroamérica y el tratado unificado, así como el DR- CAFTA, es lo que quedó de la pretensiosa iniciativa estadounidense de una zona de libre comercio que abaraca todo el continente americano. Sudamérica, con todas sus iniciativas propias de integración política y económica, puso un freno a la pretensión estadounidense.

Algo similar sucede con el TLC con Perú: aunque nace con fines comerciales ya hemos mencionado su potencial para fortalecer la CELAC.

3) *La articulación entre factores internos y externos de los Estados como realidad compleja que da origen a los procesos de integración regional, al alcance de éstos, y al papel que dentro de ellos juegan los Estados miembros y los órganos comunitarios.* Un antecedente y a la vez causa y efecto de la política exterior y comercial de México hacia Centroamérica, que a la postre conduce a los acuerdos comerciales bilaterales y al TLC “único”, lo constituye el proceso de pacificación liderado por Costa Rica en los años 80’s e inicios de los 90’s.

Como hemos apuntado, en el interés costarricense de promover el proceso de pacificación estaba presente el estilo de integración centroamericana ideal para ese país: uno orientado hacia afuera, en la búsqueda de mercados extra-regionales, impregnado de un regionalismo abierto.

En este mismo punto hay que mencionar lo siguiente: la nueva modalidad que adquiere la integración centroamericana post-Esquipúlas II no es el producto de la voluntad absoluta de los EE.UU. y fuerzas externas que actuaron para modelar la región centroamericana. Hubieron agentes internos que impulsaron los procesos de ajuste estructural en cada país y que posteriormente impulsaron el estilo de integración destinado a terceros mercados. Y no dejemos de lado que las guerras civiles habían asestado un duro golpe al MCCA.

Igualmente la idea de un TLC con Perú que aunque fue iniciativa de Panamá, pesó el interés costarricense de ver en ese país andino un socio para ingresar a la Alianza del Pacífico y a la APEC.

4) *“Al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios”:* crecimiento económico y redistribución social en los procesos de integración regional. Algunas veces se formulan críticas y hay movimientos de oposición contra la participación de países en procesos de

libre comercio, cobijados en el argumento de que los TLC no coadyuvan a la redistribución del ingreso y aún más, enfatizarían la concentración económica en las élites empresariales.

En nuestra opinión debe haber una *diferenciación de competencias* entre los Estados que participan en un TLC y éste. Un tratado de libre comercio no persigue como objetivo principal e inmediato, coadyuvar a la equidad social vía redistribución del ingreso (ésto más bien es función y potestad a lo interno de los países participantes) sino más bien a lograr el crecimiento económico.

Estados “fuertes”, con adecuadas políticas fiscales y sociales, sacarán beneficios sociales del crecimiento económico logrado a través de un tratado de libre comercio. Por el contrario, Estados “débiles”, con alta concentración de la riqueza a lo interno, que no disponen o no quieren tener instrumentos de recudación de impuestos adecuados que permitan gravar a los sectores empresariales para canalizarlos hacia otras capas de la sociedad, no sacarán mucho provecho de los TLC y el crecimiento económico se quedará concentrado en las élites empresariales. Pero esto no es es culpa de la integración sino un factor atribuible a los Estados mismos.

Dicho lo anterior, en un segundo momento, la lógica del TLC puede conducir a formas superiores de integración económica, en las cuales aparece la lógica social (de redistribución del ingreso, de velar por la “sociedad regional”, etc.). Pero antes de ampliar esta idea, recordemos dos cosas.

Primero, las fases de la integración económica. La etapa inicial, el *área de libre comercio*, se caracteriza fundamentalmente por la eliminación de aranceles y restricciones cuantitativas entre los Estados participantes; no obstante que cada uno de los miembros conserva sus propios aranceles en relación con terceros países. En la fase siguiente, la *unión aduanera*, además del libre movimiento de mercancías dentro de la región o zona, se establece una barrera arancelaria común en contra de terceros Estados. En el tercer paso, el *mercado común*, se avanza en el sentido de que no solamente se eliminan los obstáculos comercio sino que también las se abolen las limitaciones a los movimientos de factores. Por últimos, en una *unión económica*, a todo lo anterior se agrega una de armonización de las políticas

económicas, monetarias, fiscal, social y anticíclicas de los países participantes en la integración (Balassa, 1967: 6-7).

Segundo, lo anterior no es un camino tan lineal como aparenta. Tal como lo plantea la teoría intergubernamentalista, lejos de un desbordamiento económico y político (*spillover*), los procesos integracionistas más bien presentan una lógica de retrocesos pero también de aceleraciones o re-inicios (*fits and starts*), comportamiento de avances-retrocesos-parálisis que depende de las negociaciones entre los gobiernos participantes. Habrá progreso, estancamiento o vuelta atrás según los gobiernos logren articular o no la «política baja» (*low politics*); es decir las ganancias económicas provenientes de la integración, con la «alta política» (*high politics*), la que gira en torno a los temas de soberanía, seguridad y política exterior (Sánchez, 2003: 51). Así, podemos tener sectores empresariales altamente proclives a la integración y gobiernos reacios a la misma.

No obstante, el extrapolar a escala regional la lógica de beneficio social que debería caracterizar a lo interno a los Estados, tiene que ver con el pasaje de un TLC a una forma de “integración positiva”. En efecto, siguiendo a Tinbergen, hay que diferenciar entre «integración negativa» e «integración positiva». La primera consiste fundamentalmente en la abolición de barreras al comercio que permite la emergencia y consolidación de mercados ampliados. Por su parte, la integración «positiva» hace referencia a la institucionalización (vía normas comunitarias y/o órganos) tendiente a crear y consolidar mecanismos de corrección social, laboral, y ambiental que por sí solos no se derivan o no los crean la integración económica (citado por Sanahuja, 2007: 87-88).

5) Si la producción de bienes y servicios se desplaza de los Estados al mercado regional, se hace necesario resolver en una escala igualmente regional problemas sociales, ambientales y relativos a los Derechos Humanos. Los temas fundamentales del respeto a los derechos laborales de las personas y del respeto al ambiente ante los riesgos ecológicos que amenazan el planeta, no se pueden dejar a la buena voluntad de las fuerzas del mercado operando a una escala regional en un proceso de integración económica, pues

sencillamente el apetito insaciable de lucro de algunas empresas y empresarios primaría por sobre el respeto al trabajador y al ambiente. Si la producción opera a escala regional, en la misma dimensión hay que proteger y asegurar las garantías sociales y ecológicas. Y esto solo se logra con instrumentos (instituciones y normativas) vinculantes para los actores de los procesos de integración.

Aún más: no solo hay que “someter” al capital a un “contrato social regional” que garantice el derecho legítimo a la ganancia pero respetando los igualmente legítimos derechos sociales y ambientales. Hay que “someter” al Estado a garantizar y respetar plenamente los Derechos Humanos. Aquél se ve tentado, arbitrariamente, a reconocer en unos casos sí y en otros no, los Derechos Humanos de sus ciudadanos: éstos pueden demandar a “sus” Estados ante las cortes de justicia regionales de las cuales esos Estados son miembros.

Entonces, aquí tenemos una visión más completa de la naturaleza de los procesos de integración: éstos son “instrumentos” de los Estados para hacer efectiva su soberanía, pero también constituyen mecanismos de los ciudadanos para hacer respetar sus Derechos Humanos incluso contra pretensiones autoritarias de sus propios países de origen.

6) Los Estados necesitan de los TLC y en ese camino, se hacen más “humildes” (al reconocer sus debilidades) y fuertes a la vez (al adquirir nuevas competencias).

Hemos señalado que hoy en día México y Centroamérica (pero lo mismo se aplica a Perú) muestran serias limitaciones para enfrentar las “amenazas emergentes”, propias de la “sociedad del riesgo global”: narcotráfico, crimen organizado, eventos extremos ligados al calentamiento global, violencia urbana, el fenómeno de las “maras”, etc.. Aunado a ello, se ubican en una economía globalizada, en donde su poder decisorio individual es mínimo.

Pero han encontrado una manera de insertarse en la economía internacional y sobrevivir como Estados: los tratados de libre comercio, en los cuales al mismo tiempo que ceden aspectos de sus soberanías, obtienen otras “competencias”, entre ellas, participar en la toma de decisiones del bloque regional.

Y más allá de la fortaleza económica que a los Estados le puede dar su participación en un TLC, un acuerdo comercial se convierte también en un instrumento para realizar algunos de los objetivos de política exterior de los Estados participantes: su voz en el mundo puede alcanzar mayores decibios actuando dentro de un esquema de integración regional. Tal es el caso de Costa Rica, que espera sacar algunas ventajas en este campo mediante el tratado comercial con el país azteca. En palabras del propio Embajador mexicano en San José: “México apoya a Costa Rica para su ingreso a la Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos (OCDE), el Mecanismo de Cooperación ASIA-Pacífico (APEC) y la Alianza del Pacífico” (Álvarez, 22/12/2012: 31 A).

Bibliografía:

Álvarez, Armando (22/12/2012). “La asociación estratégica entre Costa Rica y México”. En: *La Nación*. Costa Rica: Grupo Nación.

Beck, Ulrich (1988 a). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. España: Paidós.

Beck, Ulrich (1988 b). *La sociedad el riesgo*. España: Paidós.

Beck, Ulrich (2000) “Retorno a la teoría de la ‘sociedad del riesgo’ “, en: *Estudios*. Boletín de la A.G.E., N. 30.

Beck, Ulrich (2004). *Poder y contra poder en la era global. La nueva economía política mundial*. España: Paidós.

Balassa, Bela (1967). "Hacia una teoría de la integración económica" .En:*Integración de la América Latina* (compilado por Miguel Wionczek). México: Fondo de Cultura Económica.

Bodenheimer, Susana (1981). "El Mercomún y la ayuda norteamericana". En: *La inversión*

extranjera en Centroamérica (compilado por Rafael Menjivar). Costa Rica: EDUCA.

Calvo, Daniela; Fernández, Alejandra; Rossman, Daniela (2012). *La negociación bloque centroamericano-Perú tendiente al establecimiento de un TLC*. (Trabajo presentado en el curso “Integración Regional”). Costa Rica: Universidad Nacional.

Canessa, Georgianna; Darce; Laura; Jenkins, Agripina (2012). *Renegociación Conjunta del Bloque Centroamericano de los TLC'S (bilaterales) con México con miras a un acuerdo multilateral* (Trabajo presentado en el curso “Integración Regional”). Costa Rica: Universidad Nacional.

CEPAL (1989). *Evolución de la Integración Centroamericana, 1985-1987*. México: Comisión Económica para América Latina.

CEPAL (1989). *Evolución de la integración centroamericana en 1988*. México: Comisión Económica para América Latina.

Colburn, Forrest (1989). "La dimensión política del ajuste estructural: el caso de Costa Rica". En: *Revista INCAE*, Vol. III, N°.1. Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.

Fuentes, Juan (1994). “El regionalismo abierto y la integración económica”. En: *Revista de la CEPAL*, N. 53. Chile: CEPAL.

Gallardo, María (1988). “La Iniciativa para la cuenca del Caribe. Su importancia en Centroamérica”. En: *Cuadernos de Ciencias Sociales*, N°. 10. Costa Rica: FLACSO.

Guerra, Alfredo (1986). Apuntes para un balance de los aspectos críticos de la integración centroamericana. Costa Rica: ICADIS.

Guerra, Alfredo (s.f.). “¿Tiene futuro la integración económica de América Latina?”, en: *La*

integración latinoamericana entre el regionalismo abierto y la Globalización. Venezuela: Biblioteca Digital Andina.

Keohane, Robert (2009) . “La soberanía, la interdependencia y las instituciones internacionales”. En: Borja, Arturo (compilador) (2009). *Interdependencia, cooperación y globalismo* (compilado por Arturo Borja) . México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

MIDEPLAN (1989). *Evolución económica y social de Costa Rica en 1988*. Costa Rica: MIDEPLAN.

Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (2012). *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y México. Documento explicativo*. Costa Rica: Ministerio de Comercio Exterior.

Páez, Rodrigo (2013). “México-Centroamérica: vicisitudes de la integración”. En: *Mesoamérica: Integración Regional y Geopolítica* (compilado por Willy Soto Acosta). Costa Rica: Universidad Nacional.

Rocha, Alberto (2006). “La geopolítica de México en Centro América:¿una hegemonía regional?”. En: *Sociologias*, Año 8, N. 16. Brasil: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Sanahuja, José (2007). «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas».En: *Pensamiento Iberoamericano*. N. 0. España.

Sánchez, Rafael (2003) «El Sistema de Integración Centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: Una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional».En. *Integración y Comercio*; N. 19. Argentina INTAL.

Soto, Wily (1991). “Costa Rica y la Federación Centroamericana: Fundamentos Históricos del aislacionismo”, en: *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Volumen 17-Fascículo 2. Universidad de Costa Rica.

Soto, Willy (1994). “Orígenes históricos de la (des-) integración de Centroamérica: Epoca colonial y República Federal”, en: *Encuentros en Catay*, N° 8. Taiwán: Universidad Fujen.

Soto, Willy (2010). “Integración Regional: Desafíos para Costa Rica en el marco de las negociaciones con la Unión Europea”. Ponencia presentada en: *V Jornadas de Investigación*. Costa Rica: Universidad Nacional.

Valenzuela, Pablo; Lifschitz, Ricardo (2013). “El Sistema de Integración Centroamericano frente a amenazas emergentes no militares: el crimen organizado, la pobreza y las necesidades energéticas”. En: *Mesoamérica: Integración Regional y Geopolítica* (compilado por Willy Soto Acosta). Costa Rica: Universidad Nacional.

Vega, Mylena (1994). “La exportación de bienes no tradicionales en Costa Rica a partir de la década del ochenta. Rasgos económicos, socio-económicos y político-organizativos del sector”. En: *Contribuciones* N°18. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

http://www.comex.go.cr/tratados/proceso_legislativo/mexico.aspx