

No confundamos TLC´s con procesos de integración

Luis Murillo Orozco *

EL PRESENTE ARTÍCULO TIENE COMO PROPÓSITO *establecer la diferenciación entre Procesos de Apertura Comercial (TLC´s) y Procesos de Integración Económica propiamente dicho. Tal diferenciación es establecida en dos sentidos: a) tomando como base la comparación de los procesos de integración, el europeo y el centroamericano y b) cinco claves que deben tomarse en cuenta para tener éxito en cualquier proceso de integración económica.*

Este análisis es apenas una pequeña contribución que pretende aportar el autor a fin de dilucidar un poco la confusión que existe actualmente, entre los procesos de apertura comercial y de integración económica. Ambas procesos son fenómenos que se encuentran presentes en el contexto actual y que si no se hacen reflexiones desde los propios afectados, luego solamente nos quedará aceptar los efectos adversos que de ellos se deriven, sobre todo de los procesos de liberalización económica (TLC´s) que los teóricos del neoliberalismo hacen pasar como un sofisma de integración entre países.

Lo que pretende este pequeño escrito es apenas avivar el interés reflexivo de la sociedad nicaragüense y demostrar que los TLC´s no son ese fenómeno digerible que nos quieren imponer y que solamente se supone es del dominio de especialistas en comercio internacional y globalización, sino más bien hacer ver que más allá de los TLC´s existe una mejor forma de cohesión regional denominada proceso de integración, que con su carácter endógeno puede significar una mejor opción para economías en vías de desarrollo que pretenden enfrentar el fenómeno de globalización.

Actualmente, la gran cantidad de literatura neoliberal y los fenómenos que se están gestando en los últimos diez años (NAFTA, TLC México – Nicaragua, TLC México – Triangulo del Norte, CAFTA) nos han hecho creer que, en el mundo, lo que se está gestando son procesos de integración económica, por el hecho de que un conjunto de economías deciden juntarse para enfrentar las nuevas formas de competencia y competitividad que la globalización exige. No obstante, el fenómeno de

* Coordinador de la carrera de Economía Aplicada, UCA

globalización es el detonante para que el agente económico denominado Estado-Nación reaccione tomando cualquiera de las dos siguientes posiciones, a saber:

- a) Integración económica.
- b) Apertura comercial (TLC).

Dos procesos parecidos¹, pero a la vez diferentes por sus objetivos, amplitud e impacto respecto a sus partes integrantes y sobre todo a los tiempos en que se perfeccionan.

La integración económica puede ser entendida como un proceso gradual, de carácter endógeno, de fuertes compromisos entre naciones y cuyos principales objetivos son:

- a) generar un mejoramiento de los niveles de vida de los agentes económicos, sociales y políticos de las partes integrantes y
- b) lograr y consolidar procesos de pacificación entre espacios en conflictos bélicos seculares².

La integración económica requiere, para poder perfeccionarse, de todo un proceso de negociación, consenso y voluntades, en que se transita sobre etapas que van desde la Zona de Libre Comercio³, hasta la integración total regional, pasando por una Unión Aduanera, Mercado Común, Integración Monetaria. Transiciones que no se pueden hacer de forma espontánea y expedita sino más bien de manera gradual, buscando consolidar la base económica y social de los miembros sobre principios de equidad, consenso, asimetría, legalidad, entre otros, que permitan a las partes integrantes generar efectos positivos para todos los miembros y no se convierta en un juego de suma cero en que el socio más fuertes se lleve la parte mayor del pastel y las partes más débiles el porcentaje marginal del mismo.

La apertura comercial (TLC's) es una estrategia creada por las partes más poderosas⁴ de un tratado, que pretenden una ampliación de sus mercados naturales, sin que ello signifique una responsabilidad de compromiso ni consenso para las partes participantes. Esto es llevado a cabo de manera automática sin la aplicación del principio de asimetría en su sentido más amplio de la palabra⁵. Ello indica que los TLC's se generan o surgen a partir de intereses exógenos a las partes más débiles.

El objetivo básico que persiguen los TLC's es precisamente lograr una apertura comercial en mercados naturales, no avanzando hacia las posteriores etapas que contempla un verdadero proceso de integración económica, a lo sumo puede significar una cierta ampliación en materia financiera, prueba de ello es el NAFTA y el CAFTA, en los cuales no se pretende siquiera perfeccionar una Unión Aduanera en su sentido real.

Como los análisis comparativos no son fructíferos si no se toman en cuenta algunos criterios básicos tomemos como referencia las siete claves que han significado el éxito en el proceso de integración económica más avanzado del mundo nos referimos al Proceso de Integración Europea, claves que no se logran visualizar con claridad en el marco de los TLC's.

1. **Fidelidad a las raíces:** Quiere decir tener una identidad regional, lo que no significa necesariamente tomar esta clave en un sentido geográfico – regional, sino que, a través del consenso, todos los países miembros tomando en cuenta sus raíces funden una entidad integradora a la cual guardan fidelidad por la conciencia de su situación frente al proceso de globalización.

Cuando los europeos decidieron enmarcarse en su proceso integrador, ellos se pusieron de acuerdo en formar la Comunidad Europea, surgida del consenso y no de la percepción geográfica de lo que siempre nos han dicho que es el continente europeo, a pesar de tener una diversidad cultural y lingüística heterogénea, lo que no ha sucedido con el caso centroamericano, en que participan cinco pequeñas economías muy similares en cuanto a cultura, idioma y velocidades de crecimiento económico; no obstante, no han sido capaces de ponerse de acuerdo en cuanto a su identidad integradora, más bien, han tenido influencias muy marcadas desde el exterior.

2. **Pragmatismo economicista:** Significa que los cimientos de un proceso de integración no se crean sobre la base de un idealismo maximalista, sino de fortalecer el ámbito económico que genera los recursos suficientes para una estructura política, siendo un error frecuente comenzar la construcción del tejado hacia el piso, en una carrera obsesiva por crear un entramado institucional pesado, que a la postre es el responsable de un proceso de hiperburocracia que diluye cualquier avance del proceso de integración.

La experiencia ha demostrado que trabajar primeramente en materia económica, con una visión de mejoramiento de los ámbitos futuros, puede ser una senda adecuada en el proceso de integración económica, así lo hicieron los miembros de la actual Unión Europea, lo que se puede resumir el texto de Jean Monnet⁶: “Logremos primero, los acuerdos económicos que permitan hacer ver a los europeos las ventajas de la unión, así iremos creando las condiciones que posibiliten afrontar en el futuro la unión política Europea” (Romero Rodríguez, José Juan; Caldentey del pozo, Pedro; Ortega Carpio; María Luz, 2000; 4:).

Los países centroamericanos han querido llevar acabo un proceso en que se ataquen todos los ámbitos a la vez (económico, político, ambiental, etcétera) sin tomar en cuenta los retrasos estructurales que presentan en materia económica y competitiva frente al resto del mundo. A esto se añan las terribles presiones que son objeto, por parte de los IFI's, conduciéndolos hacia un proceso de apertura

comercial sin la preparación previa de sus sectores y sin ninguna visión de compensación y asimetría para las partes más débiles.

Lo anterior no quiere decir que se dogmatice enteramente el ámbito económico, ni mucho menos que no se avance en las otras áreas. Lo que se quiere explicar es que indudablemente lo económico seguirá siendo importante en un proceso de integración, pero para corregir la hipertrofia que se pueda generar de ellos se hace necesario crear políticas y fondos de compensación evitando caer en la idolatría del mercado para salvaguardar las especificidades de un modelo social.

3. Juridicidad: Quiere decir, que para la consolidación de la integración se requiere de la construcción de una institucionalidad basada en un estado de derecho y una estabilidad política, con estados nacionales de espíritu integrador y con ciudadanos informados y concientes del proceso, que crean y respeten las reglas del juego, buscando lograr mayores beneficios para todos.

Cuando se está funcionando en un esquema integrador, el resultado máximo de la juridicidad es la conformación de un ordenamiento jurídico comunitario en que por medio del consenso las partes integrantes negocien, se comprometan y sobre todo respeten lo acordado.

Por lo general, cuando nos circunscribimos a la juridicidad de acuerdos comunitarios, éstos se expresan en textos legales denominados tratados internacionales. Estos tratados van reconfigurando el entramado institucional y los principios que deberán respetarse en el proceso de integración; pero, lo más importante es tener claridad en el hecho que una vez comprometidas las partes no hay retorno y lo que se firma se cumple.

Los países de la Unión Europea han creado un ordenamiento jurídico comunitario bastante avanzado, que les ha servido de referente para la conformación de su institucionalidad, lo que se ve reforzado con el principio de legalidad y legitimidad, puesto que cualquier acuerdo de importancia trascendental que quieran hacer los estados nacionales tiene que ser precedido de un "Referéndum" que involucre a toda la población, la cual ha sido informada y concientizada de las repercusiones y significados que tiene el compromiso que se asumirá.

Los países centroamericanos han pasado por un relativo proceso de integración regional, el cual data de la década de los años 60 del siglo XX y su renovación en la década de los 90 del mismo siglo. No obstante, en ninguna de las dos etapas se observó de manera real el interés de legalizar y legitimar el proceso de integración, no se diga ya el proceso de apertura comercial (TLC's) que se ha sometido desde finales de los años 90 del siglo XX. Este proceso se maneja casi a niveles de secretos de estado, manejado por eruditos que creen tener en sus manos la piedra filosofal que les indica los mejores horizontes para el bienestar de la sociedad, pero

que al postre terminan haciendo malas negociaciones que afectan a sectores enteros de la sociedad a la que supuestamente representan.

4. **Graduadalismo:** Se refiere al hecho que las decisiones tomadas son sumamente delicadas, razón por la cual el proceso debe ir por etapas, paso a paso; lento, pero seguro de que lo negociado es lo más conveniente.

El caso Europeo demuestra que los avances que ellos han tenido, han sido a fuerza de persistencia y paciencia. Por ejemplo, se requirió cerca de diez años para el paso de la Zona de Libre Comercio a la Unión Aduanera; seis años para el perfeccionamiento del Mercado Común; más de ocho años para el inicio de la Unión Monetaria (y eso que esta etapa todavía no se ha perfeccionado totalmente).

74

Adicionado a ello, los europeos han llamado a cada proceso por su nombre, de acuerdo al avance que han tenido, sin precipitarse en querer aparentar una etapa que no esté presente y que no hayan consolidado. Situación muy diferente se ha observado en la experiencia centroamericana, que, desde que intentaron impulsar el proceso de integración, en la década de los 60 del siglo XX, pretendieron abarcar varios procesos a la vez, mismos que desembocaron en fracasos. Incluso, esto puede analizarse en el hecho de que, en 1960, con la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana se creó una figura jurídica denominada Mercado Común Centroamericano que de mercado común quizás solo el nombre tenía.

Esta situación es aprovechada recientemente por los ideólogos de los procesos de apertura comercial (TLC's), que argumentan la intención de retomar la Unión Aduanera Centroamericana, para negociar en conjunto con los países de la región centroamericana. Sin embargo, esta base es débil, debido a que, a ciencia cierta, en Centroamérica nunca ha habido una unión aduanera en el sentido más amplio de la palabra, ya que unión aduanera no significa el hecho, que por medio de un decreto, se declare la existencia de un Arancel Externo Común⁷ sin la conformación de una caja comunitaria y mecanismos de compensación, que eliminen gradualmente las asimetrías entre las partes participantes en el proceso.

Resulta imposible, a toda razón y lógica, que un proceso de negociación tan extremadamente expedito, como el planteado en el CAFTA, cuyo periodo es un año, con nueve rondas de negociación, vaya a significar un consenso y mejoría para todas las partes en el proceso, cuando, durante más de medio siglo, los países centroamericanos no se han puesto de acuerdo entre ellos; a lo sumo, lo que podría derivarse de tal situación es que la parte más poderosa, como lo es Estados Unidos de América, intente cohesionar a estos países para que firmen un acuerdo forzado, desventajoso para la región, con el objetivo de que estas economías se abran hacia sus transnacionales. Y en caso de no lograr tal cohesión, negocie con el que esté más interesado (El Salvador y quizá Costa Rica), esperando que el resto de la región se adhiera tarde o temprano a dicho proceso.

5. **Incrementalismo:** Se refiere al crecimiento del proceso en sentido de cantidad y calidad. La integración europea fue creciendo en cantidad, pasando de seis socios al inicio, en 1957, a 15 integrantes en la actualidad, con la posibilidad de ampliación de más partes pertenecientes a los países del ex bloque socialista. Lo anterior es necesario por el hecho que este incrementalismo cuantitativo significa la ampliación del mercado, lo cual, en la medida que se adicionan socios comerciales representa un terreno atractivo para inversionistas que ven la posibilidad de explotar economías de escala y alcance con mercados extensos.

Desde el punto de vista cualitativo, el incrementalismo quiere decir: ir paulatinamente dominando etapas cada vez más avanzadas, desde la Zona de Libre Comercio hasta la Integración Total Regional, pasando por la Unión Aduanera, Mercado Común y Unión Monetaria, pero sobre la base de una visión y misión comunitarias en que no exista juego de suma cero, en que el socio comercial más fuerte sea el dominante y el resto de países queden a niveles de satélites, para la radicación de empresas maquiladoras que extraigan hasta el último beneficio de las ventajas en los niveles salariales y paraísos fiscales que ofrecen al capital transnacional.

Si analizamos lo anterior, nos daremos cuenta que esas son las condiciones que pretende generar el CAFTA para los países de la región centroamericana, las que se visualizan como economías maquilizables y paraísos fiscales que beneficia al socio comercial más fuerte que tiene la región centroamericana (Estados Unidos de América).

6. **Supranacionalidad:** Significa una sesión de soberanía, en que las partes integrantes hacen una especie de pacto social, basado en la institucionalidad y estado de derecho, para impulsar el proceso de integración económica.

Independientemente de lo globalizable que crean estar estas sociedades, los países e individuos, todavía el paradigma del estado nación y su instrumento infalible, la "soberanía", se encuentra presente en la personalidad de los agentes económicos, sociales y políticos de las naciones. Razón por la cual, en el momento que los grupos de influencia se sienten amenazados en sus intereses, sea producto de un proceso de apertura comercial, sea producto de un proceso de integración económica, atizan el fuego de los seudo nacionalismos, quebrando con tal comportamiento cualquier posibilidad de avance en los procesos de globalización de la economía.

Los integrantes de la Unión Europea han basado su supranacionalidad en la creación de un marco institucional que crea los mecanismos idóneos para tratar de solventar las desigualdades y asimetrías que tienen sus países miembros tomando decisiones de consenso que beneficien a todos. No ocurriendo del mismo modo en los procesos de apertura comercial (TLC's), en los cuales, de ninguna manera se intenta crear una institucionalidad de carácter permanente, que vigile las negociaciones y su aplicación, para el beneficio de todos los países. Más bien, lo que se

crea son comisiones *ad hoc* que negocien, en la etapa preliminar, y monitoreen el proceso de apertura comercial hasta que se cumpla. Esto representa una desventaja para los socios de menor poderío, que no cuentan con personal negociador más calificado y que negocian bajo percepciones no basadas en el consenso, generando de tal forma una caja de Pandora que se revertirá en funcionamientos marginales de los sectores que logren sobrevivir a tal proceso.

7. Solidaridad: Se refiere a la voluntad y visión que tengan las partes en su conjunto, para establecer mecanismos y fondos de compensación de carácter solidario, que atenúen los efectos adversos que pueda generar el proceso de integración, como producto de las asimetrías en cuanto a velocidades existentes entre las partes.

76

El proceso de integración europea ha avanzado, hasta estos momentos, hacia un verdadero proceso de integración económica, producto que, desde sus inicios, estuvo consciente de la necesidad de garantizar fondos de solidaridad compensatorios para las partes y sectores más débiles. Sumado a ello construyeron su proceso sobre una visión estratégica, por ejemplo, en el área de seguridad alimentaria creando una política agraria común, y fondos de cohesión, para las partes más débiles y así sucesivamente. Esto se basó también en una muy buena organización presupuestaria y proyectista, que logró reciclar los recursos obtenidos como producto de las contribuciones comunitarias hacia sus socios, priorizando a los de menores niveles de desarrollo, lo cual no quiere decir que sea una política populista de carácter pseudo altruista, más bien quiere abonar el terreno para la ampliación de un mercado potencial, que tendrá en un futuro mediato una mayor fortaleza regional, para enfrentar el proceso de globalización económica.

Si tomamos como referencia el CAFTA, en sí, dicho proceso no contempla fondos de compensación, capaces de ir eliminando las asimetrías entre las partes⁸. Más bien es un instrumento para desdoblarse las últimas reminiscencias proteccionistas que han quedado relegadas en países en vías de desarrollo, como los centroamericanos, tratando de apostar a un proceso de conformación de un bloque económico hemisférico que no llega, ni pretende llegar a ser, una integración económica.

La situación anterior no es totalmente culpa de esa parte más poderosa del proceso de apertura comercial (Estados Unidos de América), sino más bien, del comportamiento individualistas que evidencian los gobiernos de los países centroamericanos, que se enmarcan en un juego de suma cero, basado en exacerbados y ridículos nacionalismos, auspiciados por problemas territoriales, que no se han podido resolver desde la independencia. Y por ganancias marginales de algunos sectores económicos de influencia. Para ilustrar el caso tomemos como referencia el problema entre Nicaragua y Honduras, que generó una guerra arancelaria; Nicaragua y Costa Rica por la cebolla amarilla. Esto viene a conspirar contra el fortalecimiento de un verdadero proceso de integración y nos crea la confusión entre integración y apertura comercial.

A modo de conclusión:

- La integración económica y la apertura comercial son dos procesos de reacción, que utilizan los estados nacionales para enfrentar el proceso de globalización, significando para los países dos alternativas no totalmente excluyentes, pero, tampoco, totalmente complementarias, ya que se podría decir que la apertura comercial es una primera etapa del proceso de integración, que no contempla el principio de asimetría, consenso y responsabilidad plena.
- En el proceso de integración se pueden identificar siete claves que funcionan eficientemente para generar efectos positivos para todas las partes: fidelidad a las raíces, pragmatismo economicista, juridicidad, gradualismo, incrementalismo, supranacionalidad y solidaridad, claves que están ausentes o son relativamente débiles en los procesos de apertura comercial.
- En los procesos de integración económica existe una visión, misión y proyecto comunitario de la región, que involucran a todos los socios comerciales y los compromete con los objetivos de mejoramiento en los niveles de vida de la población y procesos de pacificación. Esto no sucede en el caso de los procesos de apertura comercial (TLC's), cuya lógica esta sesgada a un juego de suma cero en el cual, el que gana es la parte de mayor poder y los que pierden son los socios más débiles.
- El proceso de integración económica se basa en tiempos graduales, pero firmes, sin retroceso. En cambio, los procesos de apertura comercial tienen su fundamento en tiempos expeditos, pero con la posibilidad que las partes puedan cambiar las reglas del juego en cualquier momento, imprimiéndole al proceso un alto ingrediente de incertidumbre.
- Para que se pueda lograr cumplir con los objetivos del proceso de integración se debe contar con: fondos, fuentes y políticas de compensación, basados en una institucionalidad comunitaria que derrame los recursos de forma equitativa. En cambio, en los procesos de apertura comercial, estos fondos, fuentes y políticas de compensación están ausentes o son muy débiles, no teniendo la intención de eliminar gradualmente las asimetrías reales que existen en los socios comerciales.
- La institucionalidad que se deriva de los procesos de integración económica es producto del consenso, teniendo un carácter permanente. En tanto, la institucionalidad que surge de los procesos de apertura comercial, no es consensuada y su carácter es *ad hoc*.

- El éxito que ha tenido la integración europea respecto a su homóloga, la integración centroamericana, es basar su estrategia sobre un proyecto comunitario, con una misión y visión claramente determinadas, sin permitir intromisiones externas que les digan qué es lo que tienen que hacer. Es decir, se basa en un modelo propio innovativo, que ha surgido de pruebas y errores pero producto del consenso comunitario. En tanto, el proceso de apertura comercial (TLC´s) es un modelo enlatado proveniente de Estados Unidos e impuesto a los países centroamericanos, para enmarcarlos en un proceso conformador de un hipermercado hemisférico como es el ALCA.
- Una de las principales debilidades que presentan los países centroamericanos, frente a los procesos de integración económica y apertura comercial, es su marcada división y visión individualista, que no logra aprovechar la oportunidad de la conformación de un bloque regional centroamericano capaz de negociar, ya sea en un esquema integracionista o en uno de liberalización comercial.

Notas

- 1 En el sentido que se crean como una reacción ante la modificación de la competencia y competitividad radicando en el hecho que los países y empresas ya no pueden competir de manera individual sino de forma conjunta.
- 2 Por ejemplo, en Europa, que sufrió dos guerras mundiales en un período de treinta años, Centroamérica que, en la década de los años 80, estuvo afectada por conflictos armados y actualmente por conflictos limítrofes y de soberanía.
- 3 Quizás, ésta es la única etapa en que habría un punto de confluencia entre los procesos de integración económica y los procesos de TLC´s.
- 4 Estados Unidos, Japón.
- 5 No se crea que, en los TLC´s, el hecho de que los países más poderosos permitan calendarios de desgravación arancelaria de hasta diez o quince años, ello signifique la aplicación del principio de asimetría, ya que los diferenciales en crecimiento y desarrollo económico entre las partes se deben a problemas estructurales provocados por un comercio injusto y estructuras productivas desfasadas en muchas décadas.
- 6 Jean Monnet es uno de los padres del proceso de Integración Europea.
- 7 Que dicho sea de paso, Nicaragua ha violado al no respetar el 15% de Arancel Externo Común bajándolo más bien a 10%.
- 8 Se maneja en la actualidad que el gobierno de los Estados Unidos de América destinará cerca de \$100 millones al sector de la PYMES, que sirvan de colchón amortiguador de los efectos adversos del CAFTA, pero esto es hasta el momento sólo una promesa que, incluso, de concretarse sería un fondo insuficiente para el sector, que enfrenta problemas estructurales.

Bibliografía

- BALASSA, B. (1965). *Proceso de integración Europea*. México. CEMLA.
- CÁCERES, L. (1980). *Integración económica y desarrollo en Centroamérica*. México. F.C.E.
- CEVALLOS, G. (1971). *La integración económica de América Latina*. México. F.C.E.
- DE LA OSSA, A. (1995). *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno mundial*. San José. Fundación Friedrich Ebert.
- GUERRA, A. (1988). *Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas*. México. CRIES.
- LIZANO, F. (1975). *La integración económica centroamericana*. México. F.C.E.
- MOLLE, W. (1992). *La experiencia de la Integración Europea*. Comisión de la CEE.
- ROMERO, J. (1996). *España en la CEE*. España. ETEA. 2da edición.
- ROMERO, J. y CALDENTEY DEL POZO, P. (2001). *Siete claves para la integración Europea*. España. ETEA.
- TORRES, E. (1989). *América Central hacia el año 2000: desafíos y opciones*. Venezuela. Nueva Sociedad.