

Costa Rica aprobarlo?

09.05.01

F634d

c.2

Estados Unidos

Contribuciones para el debate



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA



02757
CIDCACS

Maria Flórez-Estrada / Gerardo Hernández (Eds.)

¿Debe Costa Rica aprobarlo?

TLC CON Estados Unidos

Contribuciones para el debate



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

María Flórez-Estrada / Gerardo Hernández (Eds.)

NA 19683.CD.09

09.05.01.

F634d.

#

8.2.

Corrección de estilo

MSc. Ronald Solano Jiménez
Maribel Bonilla Cervantes

**Diseño de portada,
diagramación e impresión**

Diseño Editorial S.A.
(Tetey & Kike Molina)
dafems@racsa.co.cr

380.13

F634t

Flórez-Estrada Pimentel, María, ed.

TLC con Estados Unidos: contribuciones para el debate. ¿Debe Costa Rica aprobarlo? /
María Flórez-Estrada Pimentel, Gerardo Enrique Hernández Naranjo, ed. – 1 ed. – San José:
Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, 2004.

436 p.: 15 x 22 cm.

ISBN 9968-861-00-6

1. COSTA RICA-TRATADOS COMERCIALES. 2. ESTADOS UNIDOS-TRATADOS
COMERCIALES. 3. TATADOS COMERCIALES-PARTICIPACION CIUDADANA. 4.
TRATADOS COMERCIALES-ASPECTOS JURIDICOS. 5. TRATADOS COMERCIALES-
ASPECTOS SOCIOECONOMICOS. 6. POLITICA COMERCIAL. I. Título. II. Hernández
Naranjo, Gerardo, ed.

ÍNDICE



PRESENTACIÓN.....	5
INTRODUCCIÓN.....	7
PRIMERA PARTE	23
LA NEGOCIACIÓN DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS: ¿PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA?	
Información, consulta y participación en el proceso de negociación	25
<i>MSc. Amparo Pacheco</i>	
Participación ciudadana e implicaciones para la democracia	37
<i>Dra. Juliana Martínez Franzoni</i>	
SEGUNDA PARTE	59
EL TLC Y SU IMPACTO EN LAS POTESTADES DEL ESTADO	
Efecto sobre las potestades del Estado y votación requerida para la aprobación del TLC	61
<i>Licda. Ruth Montoya</i>	
El TLC, la economía y la Constitución Política	75
<i>Dr. Henry Ml. Mora Jiménez</i>	

Algunas implicaciones jurídicas del TLC sobre la organización y actividad constitucional y administrativa del Estado costarricense	105
<i>Dr. Manrique Jiménez Meza</i>	

TERCERA PARTE137

**EL TLC Y EL EMPLEO. PROMESAS
Y REALIDADES SOBRE SU IMPACTO**

El TLC y el empleo en Costa Rica	139
<i>Lic. Mauricio Castro Méndez</i>	
<i>Dra. Juliana Martínez Franzoni</i>	

La inversión y el trabajo en el TLC	159
<i>Dra. María Eugenia Trejos</i>	

CUARTA PARTE183

**TELECOMUNICACIONES: “EXCLUSIÓN INICIAL”,
INCLUSIÓN FINAL Y CONSECUENCIAS PREVISIBLES**

El TLC y las telecomunicaciones: Dimensiones conceptuales, políticas y económicas	185
<i>MSc. Juan Manuel Villasuso</i>	

Las telecomunicaciones, el ICE y el Tratado de Libre Comercio.....	199
<i>Comisión Especial nombrada por la Rectoría de la Universidad de Costa Rica</i>	

Costa Rica en el marco del TLC y sus consecuencias en el área de las telecomunicaciones.....	209
<i>Ing. Gerardo Fumero Paniagua</i>	

El TLC y el sector financiero	223
<i>MSc. José Manuel Arias P.</i>	

QUINTA PARTE	229
EL TLC Y SU IMPACTO PARA EL AGRO	
El TLC: repercusiones en el sector agropecuario de Costa Rica	231
<i>MSc. Mario E. Fernández</i>	
Implicaciones del TLC desde la perspectiva de la agricultura familiar campesina	249
<i>Br. Eva Carazo Vargas</i>	
 SEXTA PARTE	 271
EL TLC Y LA PROPIEDAD INTELECTUAL	
La propiedad intelectual en el TLC: Con énfasis en la propiedad intelectual de seres vivos	273
<i>Dra. Silvia Rodríguez</i>	
El TLC y sus implicaciones en materia de propiedad intelectual.....	289
<i>MSc. Mario Devandas</i>	
 SÉTIMA PARTE	 307
EL TLC EN EL CONTEXTO DEL NUEVO ESTILO NACIONAL DE DESARROLLO	
El nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica 1984-2003 y el TLC	309
<i>Dr. Jorge Rovira Mas</i>	
TLC con Estados Unidos, ¿caerá Troya?.....	347
<i>MSc. Luis Paulino Vargas Solís</i>	
Política comercial y desarrollo económico: reflexiones en torno al TLC	377
<i>Dr. José Antonio Cordero Peña</i>	

OCTAVA PARTE	399
EL TLC EN PERSPECTIVA GEOPOLÍTICA	
El TLC y las estrategias regionales	401
<i>MSc. Eduardo Ulibarri Bilbao</i>	
El TLC y las variables geopolíticas regionales	409
<i>MSc. Luis Guillermo Solís Rivera</i>	
El proyecto de Estados Unidos que determina el contenido del TLC	421
<i>MSc. Amaru Barahona</i>	

PRESENTACIÓN

El proceso seguido para la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica con Estados Unidos, por sus características, solo ha permitido que un grupo reducido de la sociedad tenga acceso a la información, lo que, por su parte, imposibilitó la creación de un espacio nacional de discusión sobre un tema de trascendental importancia, que incluye aspectos relevantes relacionados con la institucionalidad del país. Sin lugar a dudas, este TLC, contrario a otros que ha firmado el país recientemente, plantea diferencias al incluir no solo la materia comercial, sino también al intentar abrir el monopolio de telecomunicaciones y de seguros; lo que, sin duda, provoca que se generen una serie de inquietudes y preocupaciones al respecto.

En relación con el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos y otros temas de interés nacional, somos del criterio de que la Universidad debe contribuir a generar opinión y propuestas y a colaborar e incidir en el entorno. La Universidad debe hacer uso de su liderazgo, de su capacidad de diálogo, de su diversidad como una fuerza para resolver problemas o, al menos, orientarlos hacia la consecución de objetivos sociales.

El compromiso social asumido se sustenta en defender y promover que, antes de aprobar o no el TLC, debe darse un proceso de discusión en el que predomine el consenso, en el que se abran espacios de participación activa y se resguarden los valores que consoliden nuestra democracia y nuestra libertad.

Ser Universidad pública no es mantenerse en una torre de marfil aislada de la realidad. Es ser conciencia y reto, respuesta y esperanza. Es tener la capacidad de luchar por las convicciones con pertinencia; tener la visión para actuar como intermediadora de los grupos más vulnerables y tener la posibilidad de conducir al país por una senda de desarrollo más exitosa.

Con respecto al TLC, es necesario que predomine la transparencia y que los costarricenses podamos buscar las mejores alternativas. La aprobación de un tratado de libre comercio debe estar respaldada por la mayor cantidad de sectores y basada en el consenso nacional.

En este sentido, la Rectoría ha apoyado el trabajo que inició el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) a finales del año 2003. Como resultado de una serie de actividades, de jornadas de reflexión y discusión, me complace presentar a la comunidad nacional y universitaria el libro sobre el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica, elaborado por el Instituto de Investigaciones Sociales de nuestra Universidad, con la participación de distinguidos universitarios y universitarias, que después de un amplio proceso de reflexión, una vez más, asumen, con la responsabilidad que caracteriza a nuestra Universidad, la tarea de contribuir a generar opinión en un tema trascendental para el desarrollo de nuestro país y de la región centroamericana.

El libro hace un análisis profundo y reflexivo. La firma de este Tratado puede favorecer o afectar los aspectos comerciales, económicos y financieros, jurídicos, sociales, políticos y geopolíticos, de participación ciudadana, de la institucionalidad y del modelo de desarrollo del país. Plantea las implicaciones del tratado en sectores como la agricultura, las telecomunicaciones, sobre propiedad intelectual, la inversión, el trabajo y el empleo.

Creo que esta obra, será un gran aporte a la discusión nacional, muchas de las preocupaciones que se plantean los autores deben ser estudiadas y analizadas cuidadosamente. Esta publicación le da a la ciudadanía la posibilidad de contar con información detallada sobre las posibles implicaciones del Tratado.

Con este aporte, la Universidad de Costa Rica ratifica ante la sociedad su misión de Universidad Pública, de espacio libre de discusión y reflexión. Manifiesta una vez más su compromiso con la verdad, con la justicia, con la participación y con la búsqueda de una sociedad más integrada por las oportunidades de sus ciudadanos y ciudadanas.

Dra. Yamileth González
Rectora

INTRODUCCIÓN

*Gerardo Hernández
María Flórez-Estrada**

Desde que el Gobierno anunció el inicio de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, muchos sectores expresaron sus reservas y preocupaciones e, incluso, su oposición abierta ante lo que vislumbraron como las serias consecuencias que tal acuerdo traería para sí mismos o para el país. Los cuestionamientos se referían tanto a los contenidos e implicaciones de la negociación, como al procedimiento seguido por el Gobierno y el equipo negociador del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

Conforme avanzaban las negociaciones, eran más evidentes las insuficiencias en los mecanismos establecidos por COMEX para conocer los planteamientos nacionales, tanto de los sectores productivos –reuniones bilaterales– como del resto de la sociedad –su presencia en el llamado “cuarto adjunto” a la sala de las negociaciones–, por lo que fue preciso facilitar el desarrollo de un amplio proceso de debate nacional que permitiera despejar sus crecientes dudas y preocupaciones.

Fue en este contexto que el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica inició una serie de acciones que contribuyeran a la clarificación y al debate nacional:

- A principios de diciembre del 2003, se realizó un sondeo telefónico mediante el cual fue posible identificar una situación muy particular de la

* Editores, Instituto de Investigaciones Sociales, UCR.

opinión pública: la mayoría de costarricenses tenía muy poco conocimiento sobre los contenidos o temas que se estaban negociando, al tiempo que una gran parte consideraba que la información brindada por el Gobierno y los medios de comunicación había sido poca¹. Esto contrastaba, paradójicamente, con resultados de otras encuestas dadas a conocer por los medios de comunicación, según las cuales la mayoría de la población estaba de acuerdo con la aprobación del TLC.

- En el primer semestre del 2004, se abrió un espacio en la página de Internet del Instituto, denominado “Información sobre el TLC”², en el cual se han estado recopilando y divulgando (además de la información oficial del Gobierno) planteamientos de diferente origen y perspectivas sobre los temas que incluye el Tratado. Esta página se convirtió en un canal de expresión e intercambio de información para diversos actores, tanto en el nivel nacional como en el internacional³.

- Entre marzo y mayo del 2004 se llevaron a cabo las **Jornadas de Reflexión sobre el TLC entre Estados Unidos y Centroamérica**. Esta actividad estuvo a cargo de un equipo conformado por investigadores y docentes universitarios, quienes organizaron un conjunto de mesas de discusión en que se recogieron distintas opiniones sobre los diferentes aspectos del Tratado, así como de su probable impacto en el estilo nacional de desarrollo⁴. En total se realizaron nueve mesas de discusión en las que participaron especialistas de distintas disciplinas: integrantes del equipo negociador del Gobierno, profesionales de instituciones públicas y representantes de organizaciones sindicales y de organizaciones no

1 Instituto de Investigaciones Sociales, UCR, **Sondeo Telefónico: ¿Qué sabemos los costarricenses del TLC?** Enero, 2004.

<http://www.iis.ucr.ac.cr/recursos/cidcacs/especial/opinion/index.htm>

2 La dirección es: <http://www.iis.ucr.ac.cr/recursos/cidcacs/especial/index.htm>

3 A octubre de 2004, la mayoría de visitas a este sitio del IIS provenía de Costa Rica, Estados Unidos, Guatemala, México, Argentina, España, Colombia, Chile, Perú y Alemania.

4 El equipo estuvo conformado por: Msc. Mercedes Muñoz, Decana de la Facultad de Ciencias Sociales del UCR; Dra. Ciska Raventós, Directora del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS); MSc. Marco Fournier, profesor de la Escuela de Psicología e investigador del IIS; Licda. Ana Lucía Gutiérrez, investigadora del IIS; MSc. Gerardo Hernández, profesor de la Escuela de Ciencias Políticas; Dra. Juliana Martínez, investigadora de la Fundación Acceso; MSc. Eugenia Molina, profesora de la Escuela de Antropología y Sociología e investigadora del IIS; MSc. Patricia Rodríguez, profesora de la Escuela de Ciencias Políticas e investigadora del IIS; MSc. María Eugenia Trejos, profesora de la Universidad Nacional; Bach. María Flórez-Estrada; Maribel Bonilla; Walter Retana.

gubernamentales. Las ponencias presentadas por los participantes fueron publicadas en su totalidad en nueve folletos, uno por cada mesa. Estos documentos recibieron una gran acogida, con lo que se pudo constatar la gran demanda pública de información y análisis sobre los contenidos del TLC⁵.

- Simultáneamente a la realización de las mesas de discusión de las Jornadas, en coproducción con el Canal 15 de la Universidad de Costa Rica, se grabaron y transmitieron siete debates sobre los contenidos del Tratado, en los que se presentaron las diferentes posiciones de las partes interesadas⁶.

Es en este marco de acción en el que se inscribe este libro, el cual, con el apoyo de la Rectoría de la Universidad de Costa Rica, se pone a disposición de la ciudadanía como un aporte adicional al debate público sobre las implicaciones del TLC.

El libro reúne algunas de las ponencias –corregidas y aumentadas– de quienes participaron en las Jornadas, así como de otros invitados cuyo aporte proporciona una perspectiva más amplia sobre ciertos temas que no fueron suficientemente abarcados.

Notarán las lectoras y lectores que la aportación de representantes gubernamentales es reducida, lo que ocurre así a pesar de nuestro deseo de hacer de este libro un foro amplio de discusión. Por razones ajenas a nuestra voluntad, la mayor parte de los representantes oficiales no envió sus colaboraciones, aunque se solicitaron reiteradamente durante el proceso de las Jornadas y luego se extendió varias veces el plazo de presentación de los textos para este libro.

-
- 5 Cada folleto publicado corresponde a una de las mesas redondas realizadas, cuyos temas fueron: 1. Implicaciones del TLC en las Potestades del Estado; 2. Negociaciones del TLC con Estados Unidos: ¿qué consecuencias tiene para la democracia?; 3. El TLC, las telecomunicaciones y seguros; 4. Consecuencias del TLC en las áreas de inversiones y empleo; 5. Implicaciones del TLC en materia de propiedad intelectual; 6. El TLC y el medio ambiente; 7. El TLC y el sector agropecuario; 8. El TLC y el nuevo estilo nacional de desarrollo; 9. El marco estratégico y geopolítico del TLC. Estas publicaciones, están disponibles también en formato digital en la página de Internet del IIS: <http://www.iis.ucr.ac.cr/recursos/cidcacs/especial/reflexTLC/index.htm>
- 6 Los temas abordados fueron: 1. Telecomunicaciones y servicios; 2. Hacia un nuevo estilo de desarrollo; 3. Inversiones y empleo; 4. Medio ambiente; 5. Propiedad intelectual; 6. Potestades del Estado; 7. Implicaciones para el agro. Los programas fueron conducidos por la Licda. Laura Martínez y producidos por la MSc. Ana Lucía Faerrón.

No obstante, creemos haber logrado un conjunto de aportes que brindan elementos de análisis y plantean líneas de discusión e interrogantes claves para un debate mucho más informado y fundamentado, que contribuya a visualizar la complejidad del dilema que enfrentaremos como país al decidir si se aprueba o no el Tratado negociado por el Gobierno.

En este sentido, nos ha parecido importante no solo presentar aportes que ayuden a entender aspectos específicos y generales del Tratado mismo, sino, también, aquellos que ayudan a debatir sus alcances políticos y geopolíticos.

La polémica de la participación

Luego de que el Poder Ejecutivo tomara la decisión de negociar un TLC con Estados Unidos y Centroamérica, una de las dimensiones más debatidas ha sido la referida a la participación ciudadana y la toma de decisiones.

El Gobierno afirma que la formulación de la “posición nacional” y el proceso de negociación del TLC estuvieron acompañados de información, consulta y participación de la sociedad civil, para lo cual se utilizaron un conjunto de instrumentos y mecanismos que describe, en su artículo incluido en este libro, Amparo Pacheco, Directora de Negociaciones Comerciales del COMEX.

Por otro lado, Juliana Martínez llama la atención sobre la necesidad de distinguir entre diversos tipos de participación ciudadana (información, consulta, diálogo, negociación) así como entre los distintos objetivos que se pueden perseguir con esos mecanismos, ya sea que se trate de la construcción de apoyos para una política previamente definida o de la formulación conjunta de esta por parte del gobierno y actores de la sociedad civil. Según ella, la estrategia del Gobierno estuvo orientada a construir apoyos para una política ya definida y no a elaborar dicha política de manera conjunta con la sociedad civil. Señala también la poca transparencia de la estrategia del COMEX en tres dimensiones: lo negociado, los acuerdos alcanzados y los impactos esperados.

Relaciones y equilibrios entre poderes

De acuerdo con las normas vigentes, la Asamblea Legislativa solo podrá votar a favor o en contra del Tratado, pero no hacer modificaciones o enmiendas. Por otra parte, se ha acusado al Poder Ejecutivo de refugiarse en el “secretismo” durante el proceso de negociación y, de esta manera, poner limitaciones al acceso de la Asamblea Legislativa a la información y al ejercicio del control político en las etapas anteriores a la firma del Tratado.

Como resultado de lo anterior, podemos señalar que el Gobierno se comprometió a poner en vigencia ciertas leyes antes de la aprobación del TLC por la Asamblea Legislativa, para lo cual incluso estableció unilateralmente fechas específicas. En su artículo, la diputada Ruth Montoya, del Partido Acción Ciudadana, considera que tales plazos son poco realistas y podrían tener consecuencias graves para el país en caso de que no se cumplieran. Asimismo, argumenta que lo más cuestionable es que el Poder Ejecutivo interfiere con la autonomía constitucional del Poder Legislativo al tratar de imponerle plazos perentorios para la aprobación de dichas leyes e ignorar “*el alcance de las competencias del Poder Legislativo*”. Otros autores que se incluyen en este libro coinciden con estos cuestionamientos.

¿Cuántos votos son necesarios?

Otro tema que genera debate es el de la votación mínima requerida en la Asamblea Legislativa para aprobar la propuesta del TLC. Mientras que el Gobierno, el entonces ministro del COMEX, Alberto Trejos, un grupo de abogados y sectores de los partidos Unidad Social Cristiana y Liberación Nacional afirman que es suficiente la mayoría simple de 29 votos, otras instituciones –como el Colegio de Abogados- especialistas consideran que es necesaria la mayoría calificada de 38 votos. Esta es la posición de la diputada Montoya, el jurista Manrique Jiménez y los economistas Henry Mora y Juan Manuel Villasuso, para quienes las disposiciones del Tratado invaden el terreno de la Constitución Política. Los lectores podrán encontrar sus argumentos y fundamentaciones en sus respectivas ponencias.

Por su parte, el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica se ha pronunciado a favor del criterio de la mayoría calificada de 38 votos,

entre otras razones porque el TLC tendría competencia sobre aspectos como las expropiaciones y la resolución de controversias en cortes internacionales que, según la Constitución Política, requieren ser refrendadas por mayoría calificada.

¿Se afectan las potestades del Estado?

Debido a sus dimensiones y alcances, Manrique Jiménez cataloga el TLC como un *“megatratado”*. Según lo indica este autor, el TLC contempla crear una Comisión de Libre Comercio, compuesta por los Ministros de Comercio Exterior de los Estados parte, la cual tendría *“amplias potestades de interpretación, modificación, ejecución y control del TLC”*, lo que abre la posibilidad de que se tomen decisiones —las cuales tendrían que ser adoptadas por consenso de las partes— que afecten el contenido y procedimientos del Tratado, sin que dichas modificaciones pasen por el control y ámbito de decisión de la Asamblea Legislativa. Señala, además, *“La supeditación del Parlamento a la decisión y voluntad de un miembro del Poder Ejecutivo — en caso de formar parte del consenso— [lo que] quebranta también, en esencia, el principio del equilibrio de poderes y los principios constitucionales de la razonabilidad y proporcionalidad jurídicas. O, aun peor, que la voluntad de los miembros de otros Poderes Ejecutivos supedita la voluntad y control legislativo, o simplemente la voluntad y disposición del Estado costarricense.”*

Asimismo, Jiménez advierte que el Tratado no tiene definido un plazo de vencimiento y se imponen grandes dificultades para salirse de su marco normativo o para denunciarlo en su totalidad. Además, se abre la posibilidad de que, unilateralmente, un inversionista recurra a un arbitraje internacional para resolver algún conflicto, obligando a la otra parte (por ejemplo, el Estado costarricense) a recurrir a dicha instancia, quedando de esa forma supeditados los Tribunales de Justicia internos a los dictados de la Justicia Arbitral.

Por su parte, la diputada Montoya llama la atención sobre la necesidad de considerar el impacto que puede tener el TLC sobre las potestades específicas de los distintos poderes del Estado, por ejemplo, en *“la capacidad del Poder Ejecutivo para ejercer gobierno”*; *“la capacidad del Poder Judicial para Administrar Justicia”* y *“la capacidad del Poder Legislativo para legislar”*.

Henry Mora hace un análisis comparativo entre el “*modelo económico*” subyacente en nuestra Constitución Política y el modelo que se trata de implantar mediante el TLC. Desde su perspectiva, se trata de imponer una ideología “neoliberal” a una Constitución que está lejos de serla, lo cual limitaría, en gran medida, la discrecionalidad con que en el marco constitucional actual pueden actuar los gobiernos en materia de política económica, comercial y social. Según su punto de vista —y a partir de la comparación entre las disposiciones del TLC y nuestra actual Constitución Política— existe una gran cantidad de problemas de constitucionalidad, sobre todo en la medida en que se limitaría al Estado para el ejercicio de potestades fundamentales como el uso de aranceles, subsidios, fijación de precios, etc. Para este autor, con el TLC se estaría tratando de prohibir a perpetuidad muchos de esos instrumentos y regulaciones, dándole al mismo tiempo un carácter absoluto al concepto de “libre comercio”.

Empleo: ¿más que un espejismo?

El empleo ha sido uno de los temas sobre los que el Gobierno ha basado su campaña informativa a favor de la aprobación del TLC. Según este planteamiento, con el Tratado se estarían resguardando quinientos mil empleos y se estarían creando las condiciones para generar nuevos puestos de trabajo en el futuro. Además, el Gobierno afirma que los derechos laborales están resguardados, pues los países se comprometieron a respetar sus respectivas legislaciones así como los tratados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En contraste con lo anterior, Juliana Martínez y Mauricio Castro cuestionan la veracidad de las cifras oficiales de empleos “en juego” y sostienen que, en realidad, son noventa y tres mil los puestos de trabajo que realmente están relacionados con actividades exportadoras hacia Estados Unidos, todas ellas bajo regímenes especiales como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). También, debaten el supuesto “riesgo” de una eventual finalización de esos regímenes y afirman que, en todo caso, solo un 19% del total de las exportaciones del país están ligadas a estos.

Por otra parte, Martínez y Castro advierten sobre los posibles riesgos que la aprobación del TLC podría implicar para los otros empleos de la

economía, debido al proceso de desgravación arancelaria que debilitaría la producción orientada al mercado interno, así como a la exportación hacia Centroamérica. Entre los sectores que se verán afectados por el TLC mencionan los lácteos, la porcicultura, la producción de pollo, los granos básicos, la industria farmacéutica, la ganadería, la horticultura, el sector público y el sector servicios.

¿Para quién son las oportunidades?

En el trabajo elaborado por la economista María Eugenia Trejos, ella afirma que uno de los desequilibrios más fuertes contenidos en el TLC radica en que se otorgan privilegios y garantías a los inversionistas extranjeros, tales como el “trato nacional”, el “trato de nación más favorecida”, la “libre transferencia de ganancias” y la “prohibición de exigir requisitos de desempeño”, entre otros, mientras que se profundiza la desprotección de los trabajadores. Indica que esto ocurre porque en el texto negociado se reduce al mínimo la legislación laboral, se establece un predominio del comercio respecto de los derechos laborales, se pactan condiciones que favorecen el acceso de mano de obra barata para los inversionistas y se reducen las posibilidades de los trabajadores para defender sus derechos.

Telecomunicaciones y seguros: áreas estratégicas

El ámbito de las telecomunicaciones es precisamente uno de los más controversiales y emblemáticos que hoy preocupan a la sociedad costarricense de cara a las propuestas de mayor apertura comercial y privatización de la economía.

Si bien durante su campaña electoral y luego ya como presidente en ejercicio, Abel Pacheco enunció que las telecomunicaciones no se negociarían en el TLC, casi al final de la negociación la posición oficial dio un giro y aceptó incorporar en el Tratado las telecomunicaciones y los seguros (ambos monopolios estatales constitucionalmente establecidos).

En su artículo, el economista Juan Manuel Villasuso cuestiona que el mecanismo de la apertura propuesto en el TLC sea el más adecuado para mejorar

la eficiencia en los servicios de telecomunicaciones, al tiempo que critica el proceder del Gobierno en la negociación.

También el Informe de la Comisión Especial nombrada por la Rectoría de la Universidad de Costa Rica para analizar la inclusión de las telecomunicaciones en la negociación del TLC —que se recoge en este libro— brinda elementos que contribuyen a reflexionar sobre las posibles consecuencias que tendrá para el país del cambio de posición oficial. Asimismo, este documento califica de “*altamente inconveniente*” dicha inclusión, tanto porque se estaría tratando de dirimir un debate esencialmente político que correspondería a la Asamblea Legislativa como por el hecho de que las telecomunicaciones son un bien público estratégico y no de carácter comercial, como los que pretende regular el TLC.

Ambos análisis cuestionan, por otro lado, el supuesto “fortalecimiento institucional” que, según el Gobierno, se estaría logrando para el Instituto Costarricense de Electricidad con las reformas propuestas dentro del Tratado.

Por su parte, Gerardo Fumero cuestiona la supuesta “gradualidad” pactada para la apertura en telecomunicaciones. En su opinión, el proceso de apertura propuesto es, por el contrario, precipitado, pues establece que en un plazo de 10 meses se aprobará una ley de fortalecimiento del ICE y un año después se abrirían los servicios. Además, afirma que los servicios en los que se permitiría la participación privada son precisamente los más rentables: redes privadas, Internet y servicios inalámbricos móviles los cuales actualmente generan el 70% de los ingresos del ICE en la rama de las telecomunicaciones.

El ingeniero Fumero también advierte que “*Una apertura como la planteada en el TLC y lo que se terminará definiendo en la legislación que deberá crearse bajo el modelo neoliberal que impone este Tratado puede que no termine con el ICE, pero si acabará, con seguridad, con los subsidios cruzados, con el modelo solidario y con la universalidad del servicio alcanzada por este país después de muchas décadas de esfuerzo nacional*”.

En cuanto a los seguros, el economista Juan Manuel Arias sostiene que el TLC implicaría un cambio radical, aunque realizado en plazos, en el actual funcionamiento de este servicio en el país, pues implicaría la eliminación del monopolio estatal.

El agro: un ámbito vital

Mientras el Gobierno afirma haber cuidado los intereses de los sectores agrícolas más vulnerables, Mario Fernández afirma que en la negociación del TLC se dio una situación de “asimetría al revés” (a favor del más fuerte) pues, de entrada, Estados Unidos excluyó el tema de los subsidios, mientras que impuso a los países centroamericanos la condición de negociar todos los sectores productivos.

Esto significa que, además de las ya deterioradas condiciones del agro en los países centroamericanos, sobre todo en lo que se refiere a la producción para el mercado interno, los productores locales tendrían que entrar a competir con productos altamente subsidiados provenientes de los Estados Unidos, en una situación de evidente desventaja que pondrá en aprietos aún mayores —cuando no en condiciones de extinción— a muchos productores agrícolas de nuestros países.

Fernández también cuestiona fuertemente los mecanismos de protección establecidos en el Tratado, a los que considera “*exiguos y palmariamente insuficientes para lograr una protección efectiva de la producción nacional*”. Dichos instrumentos consisten, por un lado, en los plazos de desgravación arancelaria que, según el autor, no son más que un “*certificado de defunción con fecha adelantada para los productores y la producción nacional*” y, por otro, las salvaguardas que resultan también insuficientes para proteger la producción nacional ya que no prohíben la importación de un producto en caso de que se esté generando un daño a la producción interna, sino que sólo sirven para la aplicación de un arancel adicional por un plazo determinado para desalentar la importación.

Además, argumenta que el TLC contempla la entrada inmediata de productos provenientes de Estados Unidos, libres del pago de aranceles, mediante los denominados “contingentes arancelarios”. Estos consisten en cuotas de productos que se podrán importar desde el primer año de vigencia del Tratado, las cuales se podrán ir aumentando año con año durante los períodos de desgravación arancelaria. En esa medida, los efectos sobre la producción nacional serán inmediatos, pues una parte del mercado nacional irá siendo ocupada paulatinamente por los productos de Estados Unidos.

Por su parte, Eva Carazo, representante de la Mesa Nacional Campesina, contribuye a visualizar la importancia de la pequeña y mediana producción agropecuaria en nuestro país, la cual está orientada primordialmente al mercado interno o al autoconsumo.

En esa medida, para este sector lo importante no sería tanto el acceso a mercados (lo cual probablemente sí benefició a otros sectores orientados a las exportaciones hacia Estados Unidos) sino el impacto del TLC en el mercado interno, como consecuencia de la entrada de productos libres de aranceles en el corto y mediano plazo; productos que, además, pueden ser altamente subsidiados generando así una gran desventaja en contra de los productores nacionales.

El TLC coronaría así un proceso de desestímulo y desprotección a la producción agrícola y pecuaria nacional para el mercado interno (que viene dándose desde los años ochentas con los programas de Ajuste Estructural) y que ha favorecido la producción agropecuaria para la exportación. Al respecto, Carazo señala la tendencia a la baja que se ha dado en la producción nacional de granos básicos y el consecuente aumento de las importaciones de dichos productos, mientras que ha tendido a crecer la producción y la exportación de productos como plantas ornamentales y frutas tropicales.

Además, advierte que mientras Estados Unidos protege su producción desde una perspectiva de seguridad nacional (dentro de la cual se inscriben los altos subsidios otorgados a la agricultura) nuestro país ha tendido a dismantlarla, sobre todo la orientada al mercado interno, y que con el TLC se agudizarían aún más estas condiciones desfavorables, poniendo en peligro la soberanía y la seguridad alimentaria.

Propiedad intelectual: ¿cuáles son los riesgos?

Sobre este tema el Gobierno aseguró que no se incluiría en el TLC el Acuerdo para Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV), pero, finalmente, cedió con el compromiso de aprobar diez tratados y convenios internacionales adicionales en materia de Propiedad Intelectual.

Los especialistas Silvia Rodríguez y Mario Devandas ubican esta temática dentro de las estrategias de los grandes intereses de corporaciones

transnacionales por controlar la producción y comercialización de medicamentos, agroquímicos, semillas, así como para adueñarse de la biodiversidad y de conocimientos de los pueblos. Dichas estrategias parecen haber encontrado en el TLC una vía más fácil para imponer los intereses de las transnacionales en materia de Propiedad Intelectual, pues no encontraron las resistencias con las que han topado en otras instancias multilaterales como la Organización Mundial de Comercio. Incluso, Rodríguez afirma que lo pactado en el TLC va más allá de lo aceptado por nuestro país en el marco de la OMC.

Como consecuencia de lo anterior, las personas que trabajen en agricultura tendrán que comprar las semillas a las empresas que las patenten, bajo las condiciones que estas establezcan y con la posibilidad de recibir sanciones en caso de no acatarlas. Rodríguez hace ver que dichas condiciones *“restringen la reutilización, intercambio e innovación de semillas guardadas por los agricultores. Al hacerlo, además de quitar el control que tienen los agricultores sobre sus medios de producción, transforman aquellas actividades tradicionales en actos ilegales, incluso penados con cárcel.”*

Por su parte, Mario Devandas contradice lo que el Gobierno afirma en el sentido de que el TLC, y más específicamente su capítulo sobre Propiedad Intelectual, no pone en riesgo los servicios prestados por la Caja Costarricense del Seguro Social. Él afirma que sí habrá un impacto financiero para la Caja y, sobre todo, se establecerán mayores limitaciones para que la institución pueda tener acceso a los medicamentos, como consecuencia del mayor control y las garantías que tendrían las empresas farmacéuticas para producir, distribuir y comercializar.

Tanto por lo costos financieros como por el mayor control que tendrán las empresas farmacéuticas en materia de medicamentos, el sistema de seguridad social costarricense encontrará mayores limitaciones para cumplir con la vocación universalista que hasta ahora ha orientado la acción de la CCSS.

El TLC y el desarrollo del país

Aunque el tema propiamente dicho no es abordado de manera explícita y directa por el Tratado, este se enmarca en una concepción del desarrollo nacional. Jorge Rovira hace un análisis de mediano plazo sobre las tendencias

que el país ha seguido en las dos últimas décadas, en las cuales se fue perfilando lo que denomina como un “nuevo estilo nacional de desarrollo” el cual es caracterizado como “*sesgado hacia las exportaciones*”; “*reproductor de heterogeneidad creciente*”; “*tendiente a la segmentación de la sociedad y propenso a debilitar la inclusividad (con niveles de pobreza estancados en la última década e incremento en la desigualdad)*”; “*generador de descrédito de las principales élites partidarias y de algunas de las instituciones políticas claves de la democracia representativa vigente*”; con una *dirección “pro mercado* y de debilitamiento del papel que históricamente ha desempeñado el Estado en la sociedad costarricense...” y con un *ritmo “gradual...”*.

Según este autor, la eventual aprobación y puesta en marcha del TLC tendería a profundizar estos rasgos sobresalientes del nuevo estilo nacional de desarrollo, acentuaría su dirección “pro-mercado” y aceleraría su “ritmo”.

En lo que se refiere al probable impacto del TLC en la estructura económica, Luis Paulino Vargas plantea que esta tendría tres rasgos fundamentales: “*un alto grado de extroversión, una presencia sustancial de propiedad extranjera sobre los medios de producción, y un grado incrementado de vulnerabilidad externa y, por lo tanto, de inestabilidad*”. Agrega que condiciones establecidas en el TLC, tales como la igualdad formal para las empresas nacionales y las transnacionales, además de no reconocer las asimetrías existentes, restringen significativamente las posibilidades para impulsar una estrategia de desarrollo nacional.

Por su parte, Juan Manuel Villasuso plantea que el TLC compromete al país con una sola estrategia de desarrollo que deja en manos del mercado las principales decisiones económicas y restringe las posibilidades del Estado para poner en práctica instrumentos básicos de política económica. Afirma que “*la aceptación del TLC implica también la aceptación de un modelo de desarrollo basado en la libertad de los mercados, la mínima intervención del Estado, el reconocimiento del comercio internacional y la inversión extranjera como motores fundamentales del crecimiento y la resignación frente a las desigualdades económicas y sociales que se producirán en el tejido social como subproducto de la dinámica de esta política económica*”.

A su vez, el economista José Antonio Cordero llama la atención sobre el hecho de que Costa Rica ha logrado los niveles de desarrollo y progreso social alcanzados gracias a un grado de intervención estatal –o el desarrollo de

una iniciativa pública en materia económica y comercial—, que es necesario resguardar de cara una posible firma del TLC.

El TLC y la geopolítica

Otro de los aportes al debate que se ha querido hacer mediante este libro, es el de la ubicación del TLC en el contexto de las relaciones económicas, políticas y estratégicas con Estados Unidos. Al tener que decidir sobre la aprobación o no del Tratado del Libre Comercio con ese país, se plantean al menos dos preguntas fundamentales: ¿cuáles son los objetivos que perseguimos como país y cuáles los que persigue nuestra contraparte?

A esclarecer las respuestas contribuyen las ponencias de Eduardo Ulibarri, Luis Guillermo Solís y Amaru Barahona, incluidas en este libro.

Ulibarri plantea una perspectiva de coincidencia mayoritaria entre los intereses de Estados Unidos y los de Centroamérica con la negociación del TLC. Reconociendo las asimetrías y desventajas de esta última, afirma que el Tratado implica un conjunto de oportunidades que deben ser aprovechadas por parte de los países. Por otro lado, hace ver que para Estados Unidos el interés deriva más del valor estratégico de la región que del valor comercial, aunque este no sea despreciable.

Por su parte, Solís analiza el TLC en un marco histórico de las relaciones entre Estados Unidos y Centroamérica, al que califica como el “*elemento final y más determinante*” de una recomposición hegemónica del primero sobre la segunda. En ese sentido, señala que la política actual de Estados Unidos hacia la región tiene una cara comercial y otra referida al ámbito de la seguridad, siendo el TLC parte de una estrategia para estabilizar y aumentar su control hegemónico.

Argumenta que en el ámbito económico y productivo es esperable que se den beneficios sobre todo en las áreas de comercio y servicios, pero en detrimento de la actividad industrial, la manufacturera y la agrícola locales. Y en lo que se refiere al ámbito geopolítico, plantea que es de esperar que los márgenes de maniobra de los países centroamericanos se estrechen, provocando una

mayor subordinación diplomática y un reforzamiento de las estructuras de seguridad.

Además, este autor advierte de las posibles consecuencias del TLC en el proceso de integración centroamericana: primero, la subordinación de la agenda de desarrollo regional a los factores comerciales y, segundo, el eventual debilitamiento del Mercado Común Centroamericano, como consecuencia de un mayor ingreso de bienes y servicios provenientes de Estados Unidos.

Para Barahona, es necesario tener presente que Estados Unidos sí negoció el TLC con un proyecto, mientras que las élites centroamericanas carecían de uno o, más bien, su proyecto consistiría en ser parte del proyecto de la contraparte.

El autor enfatiza los factores geoestratégicos por los que la región centroamericana resulta relevante para Estados Unidos, lo cual se concreta en avances para la construcción de lo que denomina como un “megamercado de las Américas” mediante medidas como la Iniciativa de las Américas, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Plan Puebla-Panamá y los TLC bilaterales. Así, el TLC pondría en juego las formas de integración del país y la región al mercado internacional, determinadas por las nuevas formas de ejercicio de la hegemonía de Estados Unidos.

Para nuestro país y para toda la región, Estados Unidos constituye más que un “socio comercial” o un mercado para los productos del “pequeño gran exportador”. Si en el TLC predominan los intereses de Estados Unidos, de su Gobierno, de sus transnacionales ¿cómo puede plantearse que con él se busca impulsar un desarrollo de nuestros países favorable para las mayorías? ¿Cuáles son los intereses que resguarda y cuáles son los que vulnera el TLC?

Esperamos que las lectoras y lectores encuentren en este libro no solo posibles respuestas a estas y otras preguntas, sino que puedan formarse una opinión personal más informada, para contribuir así de manera más activa en el debate nacional de tan importante proyecto.



PRIMERA PARTE

LA NEGOCIACIÓN DEL TLC
CON ESTADOS UNIDOS:
¿PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA?

INFORMACIÓN, CONSULTA Y PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

*MSc. Amparo Pacheco**

Introducción

Primeramente, voy a realizar algunas reflexiones generales y, luego, voy a referirme a la forma en que el Ministerio de Comercio Exterior llevó a cabo el proceso de información, consulta y participación con la sociedad civil en la negociación del TLC con Estados Unidos.

Lo primero que quiero recordar es que el gran reto que enfrenta el país es el del Desarrollo y este involucra políticas adecuadas en diversas áreas de la vida nacional: en la económica, que se ocupa del crecimiento de la producción de bienes y servicios; en la social, relacionada con el tratamiento de las asimetrías en el interior de la sociedad y la búsqueda de la equidad; en la ambiental, que incluye el conjunto de medidas orientadas a hacer un uso sostenible de los recursos; y en la institucional, que incluye todo lo relacionado con la forma en que la sociedad se organiza para tomar las decisiones, e involucra el funcionamiento del Estado, los distintos Poderes de la República y los partidos políticos. En este sentido, la política comercial, y en particular el TLC con Estados Unidos, es un instrumento de la política económica, que se convierte en un instrumento de desarrollo en la medida en

* Encargada de las relaciones con la sociedad civil en las negociaciones del TLC con Estados Unidos, del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

que se complementa con las otras políticas que involucra la política de Desarrollo.

En segundo lugar, quiero destacar que el proceso de desarrollo está íntimamente relacionado con el vínculo del país con la economía internacional. Por una parte, alrededor de tres cuartas partes de las importaciones costarricenses son materias primas, insumos o bienes de capital que requiere el sector productivo. Por otro lado, una parte importante de la producción nacional está orientada a los mercados externos, de forma que el consumo nacional representa unas pocas semanas o unos pocos días de la producción. En este contexto, es preferible que el vínculo del país con la economía internacional se dé sobre la base de un marco de deberes y derechos claros, negociados de común acuerdo con los socios comerciales, antes que se desarrolle sobre la base de las leyes de cada país con el que comercia, en general países más grandes y poderosos. Esa ha sido la motivación principal de las negociaciones comerciales que Costa Rica ha llevado a cabo durante los últimos quince años: ampliar los mercados para sus productos de exportación y basar sus relaciones comerciales en acuerdos negociados y no en la ley del más fuerte, tanto a nivel internacional (Organización Mundial de Comercio), como regional (Centroamérica) y bilateral (México, Chile, República Dominicana, Canadá, CARICOM, Estados Unidos).

A través de esa política de los últimos 20 años, el país exporta hoy, a 130 países, 3.300 productos, de forma que el 50% de las exportaciones está constituida por productos que tienen un peso inferior al 1% del total exportado. Estas exportaciones son realizadas por 1.650 empresas, dos terceras partes de las cuales son pequeñas y medianas, involucran 300 mil empleos (200 mil hombres y 100 mil mujeres) y generan cerca de otros 300 mil empleos indirectos, lo que da un total de 600 mil personas vinculadas a las exportaciones.

En el contexto anterior, el TLC con Estados Unidos es un paso más en esa dirección. Es la concreción de una solicitud que los países de Centroamérica plantearon hace 10 años a EE.UU. Responde al interés de que los dos objetivos de la política comercial (más acceso y más seguridad jurídica) se apliquen a la mitad del comercio de Costa Rica con el mundo, es decir, al comercio que se tiene con ese país.

En relación con el proceso de información, consulta y participación en la negociación del TLC con Estados Unidos, debo empezar por decir que en este proceso participaron 17 instituciones gubernamentales, además del Ministerio de Comercio Exterior, que coordinó la participación del Gobierno, a saber:

- Dirección General de Aduanas, Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- Banco Central de Costa Rica
- Dirección General de Migración y Extranjería
- Superintendencia General de Entidades Financieras
- Superintendencia General de Pensiones
- Superintendencia General de Valores
- Caja Costarricense del Seguro Social
- Contraloría General de la República
- Ministerio de Justicia
- Ministerio Público
- Registro de Derechos de Autor
- Registro de Propiedad Industrial
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Ministerio de Ambiente y Energía
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

Con el fin de facilitar y estructurar la participación de la sociedad civil costarricense en este proceso, COMEX estableció seis instrumentos específicos de información, que permitieran que este proceso de comunicación se llevara a cabo sobre una base informada. En segundo lugar, definió o participó en ocho espacios de consulta y participación que buscaban, además de informar acerca de los objetivos, contenidos y avances del proceso de negociación, recibir las posiciones de los diferentes sectores de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de empresarios, solidaristas, cooperativistas, sindicalistas, ambientalistas, consumidores, académicos, religiosas y de género, entre otras.

Seguidamente, me referiré de manera breve a cada uno de estos instrumentos de información y espacios de consulta y participación.

Instrumentos de información

Información en Biblioteca y Página web de COMEX

Se refiere a información sobre el proceso de negociación, disponible en la Biblioteca y la página web de COMEX, en ellos se encuentra material sobre los antecedentes, la fase exploratoria del proceso, estadísticas y legislación vigente en Estados Unidos, así como información sobre eventos y publicaciones e información sobre el avance del proceso de negociación propiamente.

Compendio de bibliografía e información relevante en CD gratuitos

Se pusieron a disposición del público, en forma gratuita, 1.600 discos compactos con 7.000 páginas de información sobre la legislación de Estados Unidos en distintos temas que iban a ser objeto de negociación y sobre los acuerdos comerciales suscritos por Estados Unidos y por Costa Rica con otros países. Esta información también se puso a disposición en la biblioteca de COMEX y en el sitio Web, desde antes del inicio de las negociaciones, bajo el título de “Documentos de base para la consulta y el diálogo con los costarricenses. Parte I: Aspectos Normativos” y “Documentos de base para la consulta y el diálogo con los costarricenses. Parte II: Acceso a los Mercados y Reglas de Origen”,

Punto de Enlace Permanente (PEP): línea de consulta electrónica de COMEX

El “Punto de Enlace Permanente” (pep@comex.go.cr) es una instancia electrónica de atención de consultas de la sociedad civil, a través de la cual se puede obtener información y evacuar consultas sobre las negociaciones comerciales y el contenido de los acuerdos.

Por este medio fueron evacuadas, en promedio, más de cincuenta solicitudes semanales de información y consultas específicas sobre las negociaciones hechas por empresarios, medios de comunicación, profesores, estudiantes, organizaciones del sector productivo y organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Publicaciones sobre el TLC

Como parte de los esfuerzos de divulgación e información, COMEX ha publicado los siguientes documentos:

- Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: Posición Nacional, marzo 2003.
- Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos: Elementos guía para la posición de Costa Rica en materia de acceso de bienes al mercado.
- Volumen 1: Nuevas oportunidades de desarrollo para Costa Rica: la negociación de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, octubre 2002.
- Volumen 2: La Agenda Integral de Cooperación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: apoyando el desarrollo de Costa Rica, octubre 2002.
- Volumen 3: Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos: Inicio de las Negociaciones, enero 2003.
- Volumen 4: La Agenda Integral de Cooperación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: Una oportunidad para los costarricenses. Plan Nacional de Acción de Costa Rica: PROPUESTA CONCEPTUAL, enero 2003.
- Volumen 5: La Agenda Integral de Cooperación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: Oportunidades para los costarricenses. Manual para la Presentación de Perfiles de Proyectos, enero 2003.
- Volumen 6: Información, consulta y participación con la sociedad civil costarricense en la negociación del TLC, julio 2003.
- Volumen 7: Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos: Preguntas frecuentes, noviembre 2003.

- Volumen 8: Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos: Principales resultados y logros, enero 2004.

Eventos públicos de COMEX relacionados con el TLC

Con el propósito de poner a disposición del público información relevante relacionada con la negociación, el Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) llevaron a cabo una serie de actividades públicas.

Informes de cada ronda de negociación

En los días inmediatamente posteriores a cada ronda de negociación, se puso a disposición del público, en la biblioteca y en la página web de COMEX, un resumen del nivel de avance de dicha ronda en los diferentes temas de negociación.

Espacios de consulta y participación

El Ministerio de Comercio Exterior estableció diferentes canales de comunicación con la sociedad civil costarricense con el propósito de conocer la posición de los diferentes sectores de la sociedad sobre los diferentes temas en discusión. Dicha información se constituyó en un insumo necesario para definir la posición nacional.

Consejo Consultivo de Comercio Exterior

Esta es la instancia de diálogo institucional prevista por ley entre el Ministerio y los representantes de los distintos sectores económicos de la sociedad costarricense. Su funciones principales son las de asesorar al Poder Ejecutivo en materia de políticas de comercio exterior e inversión extranjera y velar por el cumplimiento de tales políticas. Por parte del Gobierno de la República lo preside el Ministro de Comercio Exterior y lo integran los Ministros de Agricultura y Ganadería, Economía, Industria y Comercio y Relaciones Exteriores. Durante el periodo de negociación, se reunió una vez al mes con el objetivo de brindar un canal de consulta y participación con el sector productivo costarricense.

Consulta abierta al público

En el mes de octubre de 2002 se publicó, en el diario oficial La Gaceta y en los principales diarios de circulación nacional, una invitación pública para recibir las opiniones y planteamientos de cualquier interesado sobre la negociación del acuerdo. Los planteamientos podían efectuarse tomando como punto de referencia tres instrumentos fundamentales en este proceso: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA o TLCAN), el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Jordania y el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Canadá, cuyos textos podían solicitarse en el Ministerio o consultarse en la página web de COMEX.

Consultas sectoriales

Con el propósito de conocer en detalle las solicitudes y las posiciones de cada sector directamente interesado en los distintos temas del acuerdo comercial, COMEX realizó procesos de consulta en materia de comercio de bienes, servicios e inversión, aspectos laborales y medio ambiente. Estas consultas sectoriales involucraron, primeramente, a las instituciones gubernamentales con competencia en los diversos temas y, posteriormente, a los diferentes actores directamente involucrados en cada uno de los temas mencionados.

En el caso del comercio de bienes, la elaboración de la posición nacional se realizó en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Para realizar la consulta al sector productivo, este se organizó en 49 subsectores, con los que se discutió la posición nacional tanto en lo referente al acceso de los bienes costarricenses al mercado de los Estados Unidos, como al acceso de los productos estadounidenses a Costa Rica. En este proceso participaron alrededor de 900 empresas y 69 asociaciones, cámaras, uniones, institutos u otro tipo de organizaciones de productores y contempló 289 reuniones.

En lo relativo al tema de servicios e inversión, la consulta abarcó 54 reuniones y en ellas participaron 29 cámaras, 34 asociaciones, 23 colegios profesionales, 21 instituciones privadas y 29 instituciones públicas, para un total de 136 organizaciones vinculadas con la prestación de servicios. En este caso las consultas abarcaron el tema de la legislación nacional que rige cada una de las actividades.

En materia de propiedad intelectual, COMEX elaboró la posición nacional en coordinación con el Ministerio de Justicia, la Caja Costarricense del Seguro Social, el Ministerio Público, el Registro de Derechos de Autor y el Registro de Propiedad Industrial. Además, se invitó a consultas a las siguientes organizaciones: Academia Nacional de Ciencias, Asociación de Compositores y Autores Musicales, Cámara de Insumos Agropecuarios, Cámara Nacional de Productos Genéricos, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Editorial Costa Rica, Editorial Tecnológica, Federación Centroamericana de Laboratorios Farmacéuticos y Radiográfica Costarricense.

Con respecto al tema laboral, COMEX coordinó la elaboración de la posición nacional con el Ministerio de Trabajo e invitó a consultas sobre los temas de la estructura institucional que debe tener el acuerdo y el mecanismo de cumplimiento de las obligaciones de este a la Asociación Nacional de Empleados Públicos, la Asociación de Servicios de Promoción Laboral, la Cámara de Exportadores, la Central de Trabajadores de Costa Rica, la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses, la Central Unitaria de Trabajadores, la Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos, la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, el Consejo Nacional de Cooperativas, el Movimiento Solidarista, el Sindicato de Empleados del Banco Nacional y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada.

Para tratar el tema ambiental COMEX coordinó la elaboración de la posición nacional con el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) e invitó a consultas sobre los temas de la estructura institucional que debe tener el acuerdo y el mecanismo de cumplimiento de las obligaciones de este a las siguientes organizaciones: Asociación para la Preservación de la Flora y Fauna, Cámara de Exportadores, Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, COECO-CEIBA Amigos de la Tierra, Federación Costarricense para Conservación del Ambiente, Fundación AMBIO, Fundación Geotrópica, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Nacional de Biodiversidad, Nature Conservancy y Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada.

Consultas a organizaciones representativas

Al inicio de las negociaciones, el Ministro de Comercio Exterior solicitó audiencias con las autoridades de la Defensoría de los Habitantes, el Consejo

Nacional de Rectores y la Conferencia Episcopal con el propósito de explicarles las razones por las cuales el Gobierno consideraba de gran importancia la negociación de un acuerdo comercial con Estados Unidos e informarles de la organización que se había adoptado para dicha negociación a nivel nacional y centroamericano. Asimismo, sostuvo reuniones con estas autoridades en el transcurso del proceso de negociación y una vez concluido este, con el propósito de informarles del avance y escuchar sus puntos de vista.

Cuarto adjunto antes, durante y después de cada ronda de negociación

El cuarto adjunto es un mecanismo de consulta y participación de la sociedad civil en las negociaciones comerciales que permite que, simultáneamente al desarrollo de éstas y en el mismo lugar de las reuniones, los equipos gubernamentales negociadores se reúnan con los representantes del sector privado que asistan a ellas, con el propósito de dar un informe regular del avance de las negociaciones y de ser consultados sobre temas particulares, si así se requiriere.

En la negociación del TLC con los Estados Unidos, el Ministerio de Comercio, Exterior consideró pertinente ampliar la utilización de este mecanismo para permitir que las organizaciones que no se desplazaran a los lugares en los que se realizaban las reuniones pudieran estar informada. Ello se realizó a través de reuniones previas y posteriores a cada ronda de negociación, abiertas a la participación del público, en las que la Jefe de Negociación y los cinco Jefes de Mesa informaron de la posición que llevaba el país a cada reunión, así como del resultado de cada una de ellas.

En total se realizaron 60 reuniones de cuarto adjunto, 42 durante las rondas, 9 antes y 9 después de las rondas, a las cuales llegaron a asistir hasta 175 personas, representantes de 153 organizaciones, entre ellas 97 del sector productivo y 48 del resto de la sociedad civil.

Participación de COMEX en debates o foros

COMEX atendió durante el proceso de negociación invitaciones para participar en 96 eventos realizados por iniciativa de 74 organizaciones del sector privado y otras instituciones públicas, que contemplaron conferencias, debates, talleres, seminarios y foros públicos.

Asimismo, en el proceso posterior a la negociación, hasta la firma del Tratado de Libre Comercio -República Dominicana, Centroamérica, Estados Unidos- el 5 de agosto de 2004, COMEX participó en 149 eventos de 116 organizaciones para discutir el contenido y los resultados del TLC.

Foro Ciudadano sobre apertura comercial, cooperación y TLC con Estados Unidos

El Ministerio de Comercio Exterior aceptó una propuesta que le presentaron la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y el Centro Internacional para el Desarrollo Humano para realizar un “Foro Ciudadano sobre apertura comercial, cooperación y TLC con Estados Unidos”. Este foro incluyó la realización de cuatro encuentros: tres en el transcurso de la negociación y uno al final de esta. En los encuentros participaron organizaciones de la sociedad civil y los representantes gubernamentales de COMEX y otras instituciones públicas que tenían la responsabilidad de negociar dicho acuerdo.

El foro tuvo como objetivos ofrecer información oportuna y relevante sobre el avance de las negociaciones, sistematizar los aportes realizados por las organizaciones participantes y favorecer un espacio de diálogo adicional.

Los encuentros se llevaron a cabo en marzo, junio y octubre del 2003 y marzo del 2004 y en ellos participó un total de 288 personas, representantes de 77 organizaciones de la sociedad civil, el sector productivo e instituciones públicas.

El formato de los foros contempló tres partes:

1. Un período de aproximadamente dos horas para la realización de una reunión plenaria en la que COMEX presentó, de manera general, el estado de la negociación en cada uno de esos momentos y un intercambio de preguntas e intervenciones de los participantes.
2. Un período de cerca de cuatro horas para las reuniones de las mesas de trabajo¹ dirigidas por un facilitador y un relator de la sociedad civil, el

1 Incluyó las cinco mesas de negociación: Acceso a Mercados, Servicios e Inversión, Propiedad Intelectual y Compras del Sector Público, Aspectos Laborales y Ambientales, Solución de Controversias y Disposiciones Institucionales y el Grupo de Trabajo de Cooperación.

Jefe de la Mesa respectiva de negociación de COMEX y los representantes de las organizaciones que desearan participar.

3. Un segundo período de reunión plenaria, de dos horas aproximadamente, para que todos los presentes escucharan un informe de los relatores de cada una de las seis mesas sobre la discusión que había tenido lugar y tuvieran espacio para hacer sus observaciones.

Cátedra Víctor Sanabria de la Universidad Nacional

El Ministerio de Comercio Exterior aceptó la invitación para participar como observador en el proyecto “Un diálogo ciudadano intersectorial para la elaboración de Políticas de Comercio Exterior relativas al TLC entre Centroamérica y EE.UU. con una perspectiva ética”, de la Cátedra Víctor Sanabria de la Escuela de Economía y de la Escuela de Ciencias de la Religión de la Universidad Nacional.

Este proyecto tiene como objetivo proponer, desde una perspectiva ética, criterios para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas de comercio exterior, referentes en particular al TLC entre Centroamérica y EE.UU., elaborados en un proceso de diálogo entre representantes de los sectores ciudadanos, que sea replicable en otras áreas de política económica.

El proyecto contemplaba la realización de 4 etapas de diálogo con la participación de representantes de 21 organizaciones de la sociedad civil. Sus objetivos fueron producir un conjunto de criterios para definir políticas de comercio exterior técnicamente realizables y éticamente deseables por todos los participantes y la elaboración de un “Manual”, en el que concuerden todos los participantes, que refleje un consenso a partir de sus intereses y posiciones y que sirva como guía, en adelante, para la formulación, seguimiento y la evaluación ética e interdisciplinaria de las políticas económicas en comercio exterior y que sea replicable en otras áreas de política pública.

Entre enero y mayo del 2003 se realizaron siete sesiones de trabajo en las cuales se llevó a cabo una presentación general de las posiciones de las organizaciones participantes; la dinámica se hizo bajo el enfoque de oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades asociadas a la suscripción del TLC con Estados Unidos y con el aporte de analistas interdisciplinarios.

En la segunda etapa del diálogo se intentó aproximar las posiciones comunes de las organizaciones involucradas en torno a los temas considerados más sensibles o relevantes. Toda la experiencia de este proceso de diálogo, así como la información facilitada por las distintas organizaciones puede ser consultada en la siguiente dirección electrónica: <http://www.jp.or.cr/catedra/>

Reflexión final

A manera de reflexión final, solo cabe mencionar que el Ministerio de Comercio Exterior está consciente no solo del derecho sino de la obligación que recae sobre los diferentes sectores de la sociedad de participar de manera activa y responsable en un proceso tan importante y complejo como la negociación del TLC con Estados Unidos, aportando, de manera fundamentada, sus opiniones y puntos de vista al Gobierno de la República. Es por ello que se abrieron diversos canales de comunicación con los distintos sectores de la sociedad civil y se tuvo la disposición de abrir o participar en nuevos canales de diálogo y consulta. No obstante los avances logrados en este proceso, debemos aspirar a que en el futuro se incorporen más organizaciones y ciudadanos, con el propósito de hacerlos cada vez más participativos, pues esta es la manera más segura de garantizar resultados balanceados y beneficiosos para la sociedad costarricense.



PARTICIPACIÓN CIUDADANA E IMPLICACIONES PARA LA DEMOCRACIA

*Dra. Juliana Martínez Franzoni**

Introducción

Costa Rica es un país con una democracia representativa centenaria que en los últimos años ha venido profundizando mecanismos para su ejercicio directo. Un ejemplo de profundización de mecanismos de participación ciudadana lo es la formulación del borrador del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, como una potencial política pública cuyos amplios alcances podrían transformar por completo el escenario político, social y económico del país. El presente ensayo aborda críticamente, aunque en sus propios términos, la apelación a la participación ciudadana que el Gobierno de Costa Rica ha venido haciendo. El aspecto fundamental de la crítica es la escasa transparencia con que se manejan, confunden y presentan, públicamente, arenas de deliberación y arenas de toma de decisiones.

¿Por qué participación ciudadana en una negociación comercial?

Según el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), la razón para negociar un TLC es la importante proporción de exportaciones desde Costa

* Investigadora de la Fundación Acceso, Docente de la Universidad de Costa Rica. Apoyo de María José Chávez en la búsqueda de información pertinente.

Rica a los Estados Unidos (EU) que se encuentra bajo algún régimen especial y que podría verse amenazada. Concretamente, se trata de dos regímenes: la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el régimen destinado a maquila textil denominado Caribbean Basin Trade Partnerhip Act (CBTPA). Entre ambos, alcanzan el 19% de las exportaciones de Costa Rica. El TLC comprende, sin embargo, tanto provisiones comerciales como no comerciales. Entre las primeras se encuentra la regulación de las importaciones y exportaciones entre países; entre las segundas se incluye un amplio ámbito de políticas, desde las compras del Estado hasta la propiedad intelectual de plantas, pasando por la manera de resolver la disputa entre Estados, las regulaciones del trabajo, el ambiente, las inversiones y la participación del Estado en servicios estratégicos como telecomunicaciones y seguros¹.

Para abordar estos temas, a lo largo del 2003 COMEX convocó a sectores y organizaciones diversas a numerosas reuniones para conversar sobre la marcha de las negociaciones entre América Central y los Estados Unidos. En enero del 2004, el ministro Alberto Trejos anunció que la negociación había sido un éxito para el país, tanto desde el punto de vista de los acuerdos sustantivos, como del procedimiento llevado a cabo por el país para alcanzarlos. En sus propias palabras:

“La política es resultado de una consulta profunda... Costa Rica como país debe sentirse satisfecho de haber involucrado directamente en esta negociación a más de 50 funcionarios públicos... consultas sectoriales a través de 360 reuniones con representantes de 900 empresas, 57 cámaras y asociaciones del sector productor... En servicios e inversión... 30 cámaras, 20 colegios profesionales y 27 instituciones privadas.... Consultas... a lo largo de todo el proceso, incluyendo el cierre de la negociación... 313 representantes de 84 organizaciones...” (Resultados...; subrayado propio; www.comex.go.cr)

Las políticas públicas son aquellas medidas que el Estado toma frente a un determinado problema². La participación ciudadana puede tener lugar con

1 Henry Mora, “Evaluación preliminar de los resultados de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Estados Unidos y propuesta de investigación. Escuela de Economía, Universidad Nacional. 2004.

2 Antezana, Paula. 2001. Participando y opinando: manual de incidencia para mujeres rurales. *Serie metodológica* Sembrando Cambios, 2. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

relación a varios momentos del ciclo de formación de las políticas públicas: desde la identificación de problemas y la elaboración de soluciones que los atiendan, hasta su ejecución, seguimiento y evaluación. En el caso del TLC con Estados Unidos Costa Rica recién se encuentra en el momento de elaboración de la propuesta y, por lo tanto, en este documento interesa la participación ciudadana con respecto a este momento.

Para abordar la participación ciudadana en su elaboración hay que tener presente que la Constitución Política de Costa Rica contiene varios artículos pertinentes a este análisis. Como definición general, a partir de la reforma constitucional de mediados del 2003, el gobierno de la República, además de popular, alternativo y responsable, se define como participativo (artículo 9). Otros artículos establecen el libre acceso a la información pública (artículo 30), la libertad de petición de información (artículo 27) y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos con respecto a su gestión (artículo 11).

Al mismo tiempo, la Constitución Política establece que el comercio exterior es potestad del Poder Ejecutivo (artículo 140, inciso c). Esto quiere decir que la *formulación de esta política no requiere, desde el punto de vista legal, de la participación ciudadana*. Una vez formulada la política, el Poder Ejecutivo debe someterla a consideración del Legislativo, no ya para su elaboración, sino para su aprobación o desaprobación.

Paralelamente, desde la finalización de las rondas de negociación, el ministro Alberto Trejos enfatizó el carácter participativo del proceso de formulación del tratado. Como evidencia se citó el amplio abanico de sectores participantes: desde funcionarios públicos de al menos 18 instituciones, hasta organizaciones de sectores sociales y productores de bienes y de servicios de muy distinta índole. Además, señaló la disponibilidad de varios mecanismos para la interacción por parte de COMEX con estos sectores, tanto antes del inicio de las negociaciones como antes, durante y posteriormente a cada una de las diez rondas que tuvieron lugar entre enero del 2003 y enero del 2004. Como se retoma hacia el final de este documento, llama la atención que en este recuento de participantes en el proceso, el Ministro rara vez hizo referencia a los representantes legislativos o a los partidos políticos.

Si desde el punto de vista de la legalidad del proceso Comercio Exterior no hubiera necesitado hacer nada de esto, ¿qué se buscaba?

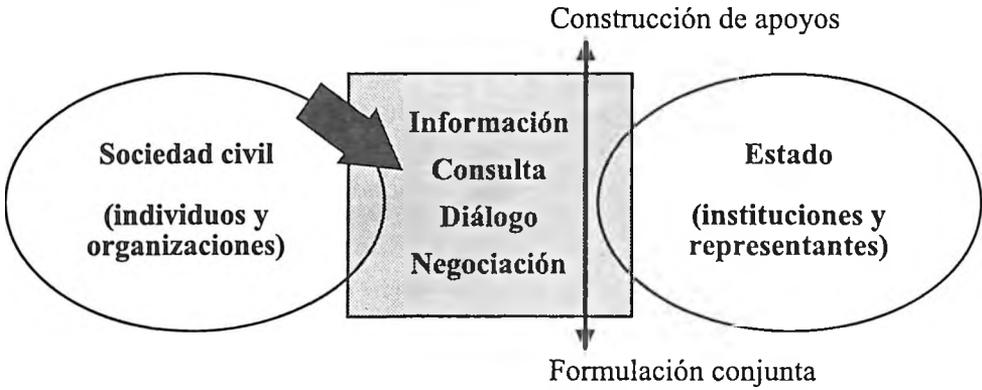
La consulta, un tipo de participación ciudadana

La participación ciudadana en la formulación de una política pública remite al tipo de interacción entre la sociedad y el Estado, herramienta en la que la sociedad delega el cumplimiento de distintas funciones³. Esta participación puede ser directa y tener lugar en forma individual u organizada; o indirecta y tener lugar a través de las autoridades electas, como los diputados y las diputadas. En una democracia como la costarricense, ambas formas de ejercicio de la participación ciudadana son relevantes y se combinan de maneras distintas según el tipo de política, el momento del ciclo de que se trate y el período histórico en cuestión⁴. Es el primer tipo de participación el que principalmente interesa en este documento, dado que es al que ha apelado COMEX como respaldo al texto acordado entre los equipos negociadores. El ministro Trejos emplea el concepto de “consulta” para referirse a esta participación (ver página web de COMEX, www.comex.go.cr). Por eso, para entender qué buscaba COMEX con la participación ciudadana es necesario precisar qué es una consulta.

Existen varios tipos de participación ciudadana que permiten al Estado interactuar con la sociedad civil y que van desde la información de la gestión pública hasta mecanismos de consulta, diálogo y negociación. El diagrama 1 presenta gráficamente la ubicación de estos conceptos en la relación entre Estado y sociedad civil.

-
- 3 Si bien en la definición legal el Estado está compuesto por una población, el gobierno y el territorio, es en definitiva una herramienta creada por la sociedad o parte de esta para atender y resolver sus necesidades y demandas. Las instituciones son los instrumentos a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones básicas: ejecutiva, legislativa y judicial.
 - 3 Hay alrededor de 500 maneras de definir qué es la democracia (Collier David, in Linda Stevenson, 2002. *Gender Politics and Policy Process in Mexico, 1968-2000: Symbolic Gains for Women in an Emerging Democracy*. Doctoral dissertation, Pittsburg: University of Pittsburgh). Estas definiciones pueden enfatizar en los procedimientos o en los contenidos de la democracia. La primera remite a las reglas de juego que permiten alcanzar acuerdos sustantivos (Vargas Culler, Jorge, 2001. “La auditoría ciudadana de la calidad de la democracia”, en *La democracia en Costa Rica ante el siglo XXI*, ed. Jorge Rovira Mas. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica). Entre estos procedimientos se incluyen la celebración de elecciones libres, competitivas, periódicas y respetadas, y un libre ejercicio y garantía de los derechos políticos y civiles. Se combina, en mayor o menor medida, con mecanismos de participación directa, tanto electorales (como el referéndum y plebiscito) y no electorales (como la participación organizada a nivel local o nacional). Martínez Franzoni, Juliana. 2003. *Ver para creer: la información pública ciudadana en América Central*. San José. Acceso/IDRC.

Diagrama 1
Tipos de participación ciudadana y principal objetivo
que permiten alcanzar



Fuente: Elaboración propia

La consulta presupone información, pero no lo inverso. De igual manera, el diálogo implica información y consulta, pero no necesariamente negociación. Desde la información hasta la negociación se va de un tipo de intercambio definido por una parte (la parte que informa o que consulta), a una interacción definida por dos partes (dado que ambas interactúan con visiones de lo que debe ser la política). También se pasa de mecanismos de participación que principalmente buscan conseguir apoyos, es decir, legitimar políticas que en lo fundamental han sido ya elaboradas, a mecanismos que buscan la construcción conjunta de dichas políticas.

Todas estas son formas legítimas aunque distintas de participación ciudadana. Cada una es adecuada para alcanzar cierto tipo de objetivos, requiere cierto tipo de información y de metodologías y permite esperar cierto tipo de resultados. De una consulta cabe esperar reacciones a una propuesta previamente elaborada. Para ello la metodología debe permitir que la parte que consulta someta la propuesta a consideración de la parte consultada, así como que esta última conozca los alcances y resultados de sus aportes a la consulta en cuestión. Muy distinta es una negociación en la que dos partes comparten e inciden en la construcción de una propuesta satisfactoria para ambas.

En el caso del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos la participación ciudadana propuesta por COMEX no fue diseñada para elaborar una política conjuntamente con la sociedad civil. Si COMEX consultó lo hizo para construir apoyos y aumentar así las probabilidades de aprobación posterior de la política. Lejos de hacerlo de manera improvisada, lo hizo a partir de una estrategia ordenada y sistemática, dirigida a incorporar puntos de vista de las organizaciones sociales y productivas, siempre y cuando estuvieran dentro del marco de una propuesta previamente elaborada. He aquí la demarcación del para qué de la enorme cantidad de reuniones, intercambios e instancias de información y consulta realizadas por COMEX antes, durante y después de la ronda de negociaciones.

Cabe preguntar ahora qué fue lo que consultó COMEX, qué hizo con lo que consultó y qué implicaciones tiene todo esto para la democracia.

Consulta, ¿sobre qué?

Como cualquier otra política pública, la de comercio exterior contiene, explícita o implícitamente, definiciones en tres grandes niveles. A continuación me refiero brevemente a cada uno y ubico en cuáles de estos niveles COMEX realizó su consulta.

a) Los principios (el para qué)

Toda política tiene principios orientadores, un marco estratégico, una dirección que le da sentido. Para COMEX, el comercio es sinónimo de apertura y la apertura es el principio orientador de la política (es decir, un fin y no un medio) para mejorar la competitividad y el crecimiento económico. Además, se tiene el enfoque de que una cosa es cómo se comercia y otra, distinta y aparte, es cómo se produce (aunque otros países, como los Estados Unidos, sí lo vinculen en sus propias negociaciones). Finalmente, se considera que la política de comercio no es una política de desarrollo (aunque termine arrastrando e impactando toda la política pública).

El para qué de la negociación comercial con los Estados Unidos no estuvo presente en las consultas oficiales realizadas por COMEX. Quienes fueron consultados, no fueron invitados a discutir los principios orienta-

dores de la política de comercio exterior. En sí misma, la ausencia de un norte estratégico explícito y transparente vulnera los restantes niveles de consulta, en tanto es a este al que están sujetos el cómo y el qué de la definición de la política.

b) Los instrumentos (el cómo)

Toda política tiene instrumentos que permiten acercarse a los objetivos estratégicos definidos. Aranceles, contingentes, salvaguardias son, entre otros, el “menú” de instrumentos disponibles en las negociaciones comerciales actuales. También es un instrumento la política de subsidios que los EU tiene hacia su producción agrícola, instrumento particularmente interesante dado que es contradictorio con la idea de que comercio y producción no deben mezclarse. El gobierno de los EU invierte millones de dólares al año en producción agrícola y define reglas de juego del comercio exterior que protegen dicha producción. El equipo negociador de COMEX nunca sometió a consulta la posibilidad de contar con instrumentos de política similares, adaptados a la realidad costarricense para, por ejemplo, proteger la inversión social que es actualmente superior a la de los restantes países que forman parte del Tratado. Este nivel de la política tampoco fue parte de las consultas.

c) La carpintería (el qué)

Finalmente, las políticas se traducen en bienes, servicios y regulaciones concretas en función de principios e instrumentos explícita o implícitamente acordados. Este nivel comprende la carpintería de la política. Un ejemplo es la discusión sobre plazos, ritmos y volúmenes de desgravación de aranceles de los productos que ingresan al país provenientes de los Estados Unidos. Se trata de un nivel de la política sumamente importante, aunque da por sentado acuerdos sobre los principios e instrumentos de la política previamente mencionados.

Es en este nivel que se ubicaron las consultas de COMEX, por lo tanto, estas estuvieran desprendidas de una lógica integral en la que objetivos, medios y medidas concretas son coherentes entre sí y fijan los parámetros de este nivel de decisiones.

El diagrama 2 resume lo expuesto. Fue precisamente en el nivel de la carpintería que se consultó, aunque con importantes grados de ambigüedad para los actores acerca de cuál era, efectivamente, el nivel de consulta que estaba en juego. Por lo tanto, eran también ambiguos los insumos necesarios para la participación ciudadana y, más aún, qué resultados podían esperarse de dicha participación con respecto a la negociación en curso.

Diagrama 2
Ubicación de la consulta de COMEX según nivel de la política, con base en ejemplos

Nivel de consulta	Punto de partida COMEX	Consulta COMEX	
Principios orientadores <i>(para qué)</i>	Comercio es sinónimo de apertura; distinto a política de desarrollo y a política productiva	X	} A m b i g u e d a d
Instrumentos de política <i>(cómo)</i>	Se dan por sentado. Ej. acepta subsidios de EU pero no aborda similares para producción e inversión en CR	X	
Acciones concretas <i>(qué)</i>	Desgravación aranceles; plazos; volúmenes; exclusión; etc.	●	

Qué hizo COMEX con lo consultado

A partir de lo vertido en las consultas, los especialistas temáticos lideraron el proceso de incorporar algunas ideas y otras no. Fue una discusión que se presentó como técnica y, por lo tanto, fueron los especialistas técnicos los “porteros” de lo que era deseable y, sobre todo, posible que el país negociara en relación con cada tema. En tanto porteros, dejaron o no

Fuente: Elaboración propia.

“pasar” ciertas propuestas en función de criterios, principalmente de posibilidad, fundamentados en los márgenes de negociación con los EU, márgenes solo por ellos conocidos en tanto negociadores⁵. Para quienes no eran parte del equipo negociador, era prácticamente imposible verificar si los márgenes de negociación que funcionarios y funcionarias plantearon que había eran realmente los que había, o eran en realidad los que se decía que había en función de las preferencias que los propios funcionarios tenían en los distintos temas.

A continuación se valora la participación ciudadana que tuvo lugar a lo largo de la elaboración de la política en sus propios términos, es decir, de acuerdo con la consulta como forma de participación ciudadana y en el nivel de la política que COMEX consideró que era apropiado. A través de tres ejemplos analizo tres aspectos de la negociación: el ámbito de lo negociado, los acuerdos alcanzados, y los impactos que COMEX espera tenga la política.

Como se verá, aún valorada en sus propios términos, la actuación de COMEX muestra falta de transparencia y, por lo tanto, genera dudas, no solo entre sectores que no comparten con el equipo negociador los principios e instrumentos implícitos en esta política, sino también entre quienes sí los comparten.

Las dudas que genera la consulta sobre el ámbito de lo negociado

Un buen ejemplo de poca claridad sobre el ámbito de lo negociado es el relativo a la propiedad intelectual de plantas. Como lo señala el documento de la Red de Biodiversidad⁶, a lo largo de todo el 2003, se hicieron afirmaciones tales como las del jefe de la negociación en la mesa sobre Propiedad

5 Detrás de estos “porteros” se encuentran los grupos de presión “ganadores” con la profundización de la apertura comercial que propone el TLC. Estos no fueron, sin embargo, transparentes a la participación ciudadana dado que operaron, principalmente, a través del equipo técnico negociador. Una profundización de estas relaciones debería ser objeto de mayor estudio y permitir petición de cuentas ante quienes representan intereses corporativos en el nombre de las políticas de Estado.

6 Red de Coordinación en Biodiversidad. San José: 25 de enero de 2004. Mimeo.

Intelectual, Federico Valerio, en el sentido de que “no es a través del tratado que el país debe decidir sobre el tema” (marzo del 2003), o de que pueden tener la seguridad de que la posición del equipo negociador es “no aceptar la aprobación del convenio (UPOV)... y defender la posición hasta el final” (Viceministra de Comercio Exterior, Gabriela Llobet). Estas afirmaciones, realizadas por personas del equipo negociador de Costa Rica, eran consistentes con el compromiso asumido por el actual presidente, Abel Pacheco, durante la campaña electoral, en el año 2002, ante organizaciones sociales y productivas.

En enero del 2004, ante la insistencia de organizaciones ambientalistas por conocer los acuerdos efectivamente alcanzados, Comercio Exterior reconoció que en la ronda de diciembre del 2003 “el acuerdo fue incluir al país en la Unión de Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV)” (Llobet, 22 de enero del 2004), es decir, que el Tratado finalmente abordó directamente aspectos relacionados con las patentes de plantas que a lo largo de toda la negociación se enfatizó no eran negociables ni parte de la negociación.

Una situación similar y más conocida por la opinión pública ocurrió en relación con dos servicios estratégicos, telecomunicaciones y seguros. Antes de la segunda ronda electoral el presidente Pacheco explícitamente se había comprometido a no apoyar la privatización de servicios públicos en cualquiera de sus formas, incluyendo la apertura⁷. Dichos temas no fueron parte de la agenda de negociación con los Estados Unidos hasta bien avanzado el proceso y cuando de un momento a otro se incluyeron en dicha agenda, el equipo negociador negó cualquier posibilidad de acordar cambios que afectaran futuras decisiones nacionales relacionadas con las prestación de ambos servicios. Sin embargo, también en ambos casos COMEX terminó acordando medidas de privatización y apertura y restringiendo el margen nacional para redefinir la política pública con respecto a estos servicios.

Estos ejemplos ilustran de forma contundente la falta de transparencia con respecto a las “reglas de juego” de lo que era o no negociable, independientemente de la valoración positiva o negativa sobre el acuerdo finalmente alcanzado con respecto al fondo de las políticas en cuestión. La manipula-

7 “Nuestras aspiraciones frente a un nuevo gobierno”, 15 Puntos, marzo-abril 2002. Mimeo.

ción, el engaño y la falta de transparencia con respecto al manejo de temas directamente relacionados con la soberanía nacional fueron una práctica recurrente por parte de equipo negociador.

Las dudas que genera la consulta sobre los acuerdos alcanzados

Un segundo tipo de dudas tiene que ver con los acuerdos finalmente alcanzados en la negociación. Un buen y triste ejemplo es el de papa y cebolla fresca. En enero del 2004 el equipo negociador anunció como un logro del país, no ya la exclusión de un producto, como el resto de América Central y EU, sino de dos: papa y cebolla fresca. Sin embargo, la semana del 5 de marzo fue publicado en Internet un anexo que hasta ese momento no se conocía y en el que Costa Rica acuerda un contingente de importación en relación con estos productos⁸. El 15 de marzo, el Ministro de Comercio Exterior manifestó que el contingente es insignificante desde el punto de vista de su tamaño, agregando más adelante en la entrevista que se trata de un volumen equivalente a un tercio de la importación actual...⁹. Dijo, además, que la importación de este contingente no quiere decir que estos dos productos no hayan sido excluidos dado que, a diferencia de los restantes productos agrícolas, en este caso se trata de un monto fijo de importación. Sin embargo, el anexo señala que a partir del año 15 el volumen de importación aumenta en un 2% anual hasta llegar a un cierto monto.

Finalmente, el Ministro señala que la Corporación Hortícola estaba al tanto de este contingente aunque, por su parte, el presidente de esta organización señaló que el contingente nunca se mencionó¹⁰. Se trata de la palabra del Ministro contra la palabra del presidente de una organización que estuvo presente a lo largo de toda la negociación haciendo uso de los distintos mecanismos disponibles, tanto previos, como durante y posterior a las rondas de negociación y que en principio no está en desacuerdo, ni con los principios

8 Capítulo 3. Anexo 1 (www.comex.go.cr) y Conversación personal con Renzo Céspedes, asesor de la Corporación Hortícola, 15 de enero del 2004.

9 Radio Eco, Programa Enfoques, 8 am. 16 de enero del 2004.

10 Conversación telefónica con Renzo Céspedes, asesor de la Corporación Hortícola, 16 de marzo del 2004.

ni con los instrumentos de política propuestos por COMEX. Sorprende, por lo tanto, que existan estas versiones contradictorias sobre la transparencia de la negociación en torno a estos dos productos.

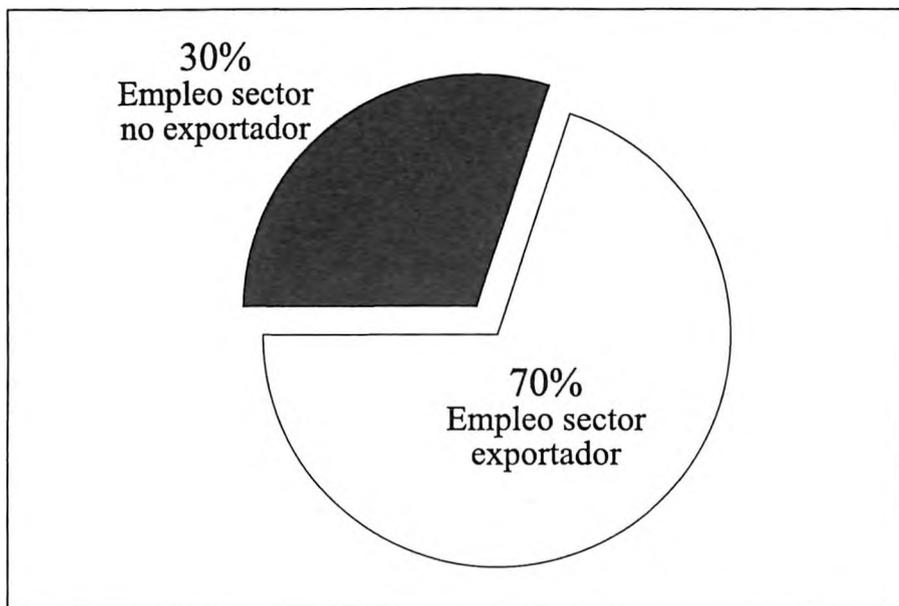
La ambigüedad y falta de claridad con respecto a los acuerdos efectivamente alcanzados se agrega a problemas asociados al tecnicismo del documento, a la correspondencia entre las versiones en inglés y en español y a la posible existencia de “letra menuda” que aún se desconozca. Además, si hay un problema evidente de transparencia con respecto a productos cuya negociación fue seguida paso a paso por una organización fuerte y con apoyo técnico como la Corporación Hortícola, ¿qué se puede esperar de otros bienes y servicios que hayan carecido de ambas fortalezas, política y técnicamente?

Las dudas que genera la consulta sobre los impactos esperados¹¹

El tercer tipo de dudas concierne a los impactos del Tratado de Libre Comercio en la población costarricense. El mejor ejemplo que presento es el del empleo, dado que es un tema central en la campaña que COMEX viene actualmente llevando a cabo en medios de comunicación bajo la consigna del “pequeño gran exportador” y el que interesa a una gran mayoría de costarricenses. COMEX plantea que el Tratado asegura quinientos mil empleos, tanto directos como indirectos. Como se observa en el Gráfico 1, según datos de COMEX, 500.000 empleos equivale al 30% de la población ocupada cuyos puestos de trabajo se relacionan con la exportación.

11 Esta sección se basa en un documento sobre TLC y empleo elaborado por Mauricio Castro y Juliana Martínez con el apoyo de diversos profesionales y que se publica en este mismo libro. Por ello detalles sustantivos sobre este tema se encuentran allí.

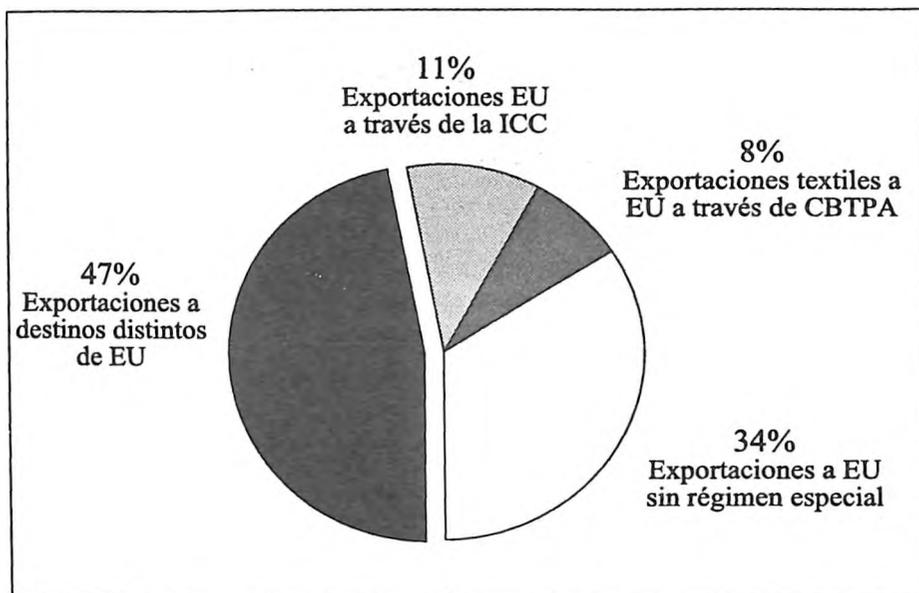
Gráfico 1
Empleo en sector exportador y no exportador



Fuentes: MCE, El empleo en el Sector Exportador. Informe. Set. 1998; COMEX, Fuentes: www.usitic.gov y COMEX.

Sin embargo, como lo muestra el Gráfico 2, solo el 53% de la exportación de Costa Rica se dirige al mercado de los EU. El resto se dirige a Europa, América Central y otros mercados. Es imposible que el Tratado esté defendiendo 500.000 empleos relacionados con la exportación a EU, sencillamente porque no hay 500.000 empleos relacionados con este mercado.

Gráfico 2
Porcentaje de exportaciones según régimen de exportación



Fuentes: MCE, El empleo en el Sector Exportador. Informe. Set. 1998; COMEX,
Fuentes: www.usitc.gov y COMEX.

Además, como lo muestra el mismo gráfico, de lo exportado por Costa Rica, un 34% ingresa actualmente a los Estados Unidos sin ser parte de ningún régimen especial y lo hace sin aranceles o con aranceles muy pequeños. Dado que esta producción no ha estado en discusión como parte de la negociación de Costa Rica con los Estados Unidos, tampoco lo ha estado el empleo generado por estas empresas entre las que se encuentran muchas grandes como BAXTER, INTEL y la producción de pelotas de béisbol, ejemplos que aparecen en la campaña en torno al “gran pequeño exportador” como logros de esta negociación.

Lo que el Tratado ha estado defendiendo es el empleo relacionado con el 11% de la exportación del país que tiene lugar en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y con el 8% de la producción textil que tiene lugar bajo el régimen de CBTPA. La primera está actualmente cobijada por una ley de los Estados Unidos que es tan estable como cualquier otra ley de ese

país, incluyendo el propio Tratado. La segunda está amenazada por dinámicas internacionales relacionadas con normas de la Organización Mundial del Comercio y la participación de China en el mercado mundial, dinámicas que nada tienen que ver con el actual Tratado de América Central con EU. En todo caso, aún dejando a un lado estas consideraciones, si se tienen en cuenta los empleos relacionados con la producción cobijada bajo estos dos regímenes, el Tratado estaría asegurando, a lo sumo, *93.000 empleos directos e indirectos*¹².

Además del sesgo en relación con los empleos derivados de los productos de exportación objeto del TLC con Estados Unidos, COMEX ha dado muestras de sesgos con relación al futuro de al menos otras dos fuentes de empleo: en primer lugar, los empleos asociados a las exportaciones de Costa Rica a América Central como producto del ingreso de bienes provenientes de los EU. ¿Podrá Atlas competir con las transnacionales de electrodomésticos de los EU? Y si no, ¿qué ocurrirá con los empleos actualmente generados por esta y otras empresas cuyo principal destino de exportación es América Central? En segundo lugar COMEX no se ha referido al futuro de los aproximadamente 1.100.000 empleos que producen bienes y servicios para el mercado interno. Se trata de empleos que necesariamente se verán afectados por la importación de bienes y servicios y, tratándose del 70% de los empleos nacionales, llama la atención que el equipo negociador no se haya referido hasta ahora al impacto del TLC en estos empleos.

En una materia tan compleja, el poner los resultados de la negociación en términos “color de rosa” solo es posible presentando información parcial y distorsionada del mercado laboral. Por lo tanto, al igual que se ejemplificó en materia del ámbito de lo negociable y de los acuerdos alcanzados, también en relación con los impactos esperados del TLC, se observa falta de transparencia.

¿Es posible que otra información de la presentada por COMEX sea confiable? Sí. Sin embargo, *la evidencia de falta de transparencia en lo que se ve, necesariamente genera desconfianza con respecto a lo que no se ve.*

12 Esta estimación se basa en siguiente cálculo: 30% (empleos vinculados directa e indirectamente al sector exportador) X .19% (exportaciones que dependen de ICC y CBTPA)=.057% (porcentaje de empleo exportador) X 1.640.387 (población ocupada) = 93.502 puestos de trabajo.

¿Información para la construcción de argumentos?

“Comercio Exterior reconoce plenamente su deber de mantener informada a la ciudadanía en detalle sobre el proceso de negociación y los objetivos que se persiguen, los elementos de la posición nacional, el avance de las negociaciones, los resultados alcanzados y demás, a la luz del artículo 30 de la Constitución Política... (lo cual) se satisface con la publicación y divulgación de toda la información relacionada... Como lo ha venido haciendo el Ministerio” (Resolución Sala Cuarta, recurso de amparo Diputado Gerardo Vargas; subrayado propio)

“Yo el asunto lo veo sutil y solapado... ellos ponen la información de lo que quieren que vos oigás... pero una cosa es información y otra propaganda...” (Activista organización social)

Desde Comercio Exterior se ha enfatizado la importancia de mantener a la ciudadanía informada en detalle sobre el proceso de negociación y los resultados alcanzados según la posición nacional planteada al inicio de las negociaciones. Además, se ha puesto mucho énfasis en la publicación y divulgación de toda la información relacionada con el tratado. De hecho, el estar presentando esta información a la ciudadanía fue el principal argumento utilizado por el ministro Trejos para fundamentar que a pesar de no estarse compartiendo los textos de la negociación propiamente dichos, sí se estaba cumpliendo con el artículo 30 de la Constitución Política en materia de acceso a información pública. Señaló el Ministro que “el deber de mantener informada a la ciudadanía en detalle sobre ese proceso de negociación... no se cumple con la publicación de los borradores de texto de la negociación, sino que se satisface con la publicación y divulgación de toda la información relacionada con el proceso...”¹³ Sin embargo, contradiciendo esta afirmación del Ministro, los ejemplos planteados en este documento evidencian por parte de COMEX una marcada confusión entre información y propaganda¹⁴.

No se está diciendo que toda la información que presenta COMEX sea necesariamente propaganda ni tampoco negando la necesidad del gobierno de promover la aprobación de una política que considera correcta. Sin

13 Sala Constitucional, expediente 03-004544-0007-CO, 9 de mayo del 2003, folio 16.

14 Martínez Franzoni, 2003. Op. Cit.

embargo, la evidencia de que mucha información clave sí es propaganda, genera desconfianza hacia toda la información brindada por COMEX. De la misma manera, la propaganda no sería problema si se explicitara como tal, o si se complementara con información real y comprensiva pero, sobre todo, verificable por parte de quienes la reciben.

Como lo señala un investigador canadiense¹⁵:

“Es importante distinguir entre acceso a la información y acceso a lo que coloquialmente se llama “basura”. La información que la gente quiere es información útil... no cantidades ilimitadas de propaganda gubernamental... El acceso a información tiene fundamentalmente que ver con la calidad de la información disponible desde el Estado, no con la cantidad... Suele significar la posibilidad de obtener información que el gobierno no quiere que la gente tenga.”

La información es el conjunto de datos y elementos de contexto necesarios para la interpretación de dichos datos. No toda información es relevante para la sociedad civil ni toda la información se tiene cuando se necesita, es decir, no toda es oportuna. Además, gran parte de la información existente no es verificable. Cuando la información pública es oportuna, relevante y verificable, se trata de información pública efectivamente ciudadana. Incluso el texto de la negociación no constituye información pública *efectivamente ciudadana* dado que en sí mismo no contiene elementos suficientes para evaluar los acuerdos: no provee el contexto y, por lo tanto, parámetros para la valoración de dicho texto.

La información que promueve la aprobación de políticas no necesariamente es la misma que la que fortalece la democracia (en tanto reglas de juego para la toma de decisiones relacionadas con el bien común), a través de argumentos fundamentados y robustos. La aprobación de políticas tiende a usar la información, exclusivamente, como mecanismo para la construcción de apoyos. El ejercicio democrático, por su parte, requiere basarse en la información como materia prima para la construcción de

15 Martin, Robert y Estelle Feldman. 1998. Access to Information in Developing Countries. Transparency International. http://www.transparency.org/working_papers/martin-feldman/3-elements.html.

argumentos dirigidos a la elaboración de propuestas, su balance, evaluación y, de ser necesario, su reformulación.

La información que COMEX ha presentado a la población sobre contenidos y consecuencias del Tratado no es oportuna (dado que mucha llega cuando el Tratado ya ha sido acordado entre gobiernos), ni relevante (dado que es fuertemente especializada e incomprensible para la gran mayoría de la gente), ni, menos aún, verificable (dado que la información se presenta sin explicar cómo se obtuvo). Se trata de información que no puede generar argumentos a favor o en contra de la política sino solo a favor: forma parte de una estrategia de mercadeo y de una campaña publicitaria dirigida a persuadir.

Mientras la información pública ciudadana, por definición, admite disenso en su interpretación y por lo tanto riesgo de no adhesión, COMEX no corre riesgos y presenta información que no admite disidencia. ¿Será que el propio equipo negociador no confía del todo en las bondades de lo acordado como para someterlo transparentemente a discusión? ¿O tal vez sabe que el Tratado es polémico y que su amplio y efectivo debate podría llevar a que la democracia interfiera con el comercio?

Más allá de la información: la rendición de cuentas, asignatura pendiente

Más allá de la información que ha brindado, COMEX tiene pendiente rendir cuentas su de gestión durante las negociaciones. Como lo señala el artículo 11 de la Constitución Política, esto conlleva una evaluación de resultados y una responsabilidad personal de funcionarios y funcionarias del Estado en el cumplimiento de sus deberes. La rendición de cuentas consiste en dar explicaciones sobre logros, vacíos y pérdidas, en este caso, de la negociación comercial. Quiere decir, además, no solo subrayar lo positivo y recibir el aplauso, sino también identificar los vacíos y pérdidas así como estar dispuesto a corregir errores y a asumir la cuota de responsabilidad en estos vacíos y pérdidas. Siendo que la producción de Costa Rica equivale al 16% de la producción de los Estados Unidos, cuesta creer que una negociación enmarcada en tal asimetría no implique algún tipo de vacío y algún tipo de pérdida para el país. Precisamente, rendir cuentas es dar a conocer estos aspectos tanto como los logros. Un balance sin balance, para usar los

términos que tan frecuentemente ha usado COMEX desde el comienzo de las negociaciones, lejos de fortalecer la confianza de la sociedad civil con el Estado, la vulnera.

Actualmente hay esfuerzos independientes en este sentido, en particular de la Universidad Nacional¹⁶. Sin embargo, corresponde a COMEX, en tanto institución pública responsable de la negociación, llevar a cabo una rendición de cuentas que haga un análisis crítico, revisando y comparando los compromisos de gobierno, la posición nacional frente a la negociación, los márgenes de negociación disponibles en relación con los principales temas, los acuerdos alcanzados y el balance final de logros, pérdidas y vacíos resultantes de lo acordado en la negociación.

La formulación de políticas sin política

Como país, Costa Rica enfrenta actualmente serias dificultades para ponerse de acuerdo en casi todo: desde la política de penalización de la violencia contra las mujeres hasta el pacto fiscal, pasando por el uso del cinturón de seguridad en los automóviles, la construcción de acuerdos es terriblemente dificultosa. En este escenario COMEX nos dice que logró acordar una política que es en realidad una “mega” política y que, además, lo hizo con participación ciudadana. La pregunta inmediata es cómo. La respuesta es que lo hizo excluyendo la política que, en un sentido amplio, no partidario, la de la discusión sobre el nivel del para qué, del marco estratégico, de lo deseable y de lo posible.

La exclusión de la política se reflejó también en la falta de articulación y participación de los y las representantes políticos ante la Asamblea Legislativa. Si bien legalmente no era necesario incorporarlos, desde el punto de vista de la construcción de apoyos hubiera sido razonable. En el caso de los Estados Unidos, los representantes legislativos sí tomaron parte del proceso de negociación, en conjunto con el equipo nombrado por el Poder Ejecutivo. Por ejemplo, en materia de patentes, especialistas señalan que el capítulo refleja la economía política de los Estados Unidos con respecto a medicamentos y a

16 Henry Mora, 2004. Op. Cit.

agroquímicos, intereses de sectores poderosos cuya representación política en la negociación se hizo tanto desde el Congreso como desde las organizaciones de empresarios respectivas¹⁷.

En este documento se optó por valorar el proceso de consulta en sus propios términos y por eso no se ahondó en el secretismo que rodeó los textos del Tratado a lo largo de la negociación. Ante el recurso de amparo presentado por el diputado Gerardo Vargas, el ministro Alberto Trejos argumentó la negativa de Comercio Exterior de compartir los textos señalando que: *“si las propuestas de negociación se hacen públicas, se generaría, sobre la base de posiciones irreales, toda una discusión en el ámbito nacional acerca de si esa es o no la posición que el país debe llevar y además se le estarían enseñando todas las posiciones a las contrapartes”*¹⁸. A marzo del 2004 ya se conoce el texto de lo acordado y es evidente que no contiene estrategias. Además, por la propia estructura del documento, es difícil de creer que los borradores en algún momento hayan contenido estrategias. El argumento de no compartir los textos para evitar dar a conocer a las otras partes la estrategia de negociación simplemente no se sostiene. Queda entonces un único argumento para el secreto mantenido a lo largo de la negociación: el riesgo del debate nacional en torno a las posiciones asumidas por el equipo negociador y la posibilidad de tener que someter a discusión, no solo la carpintería, sino los instrumentos y objetivos de la política.

En síntesis, el tratamiento que COMEX hizo del sistema político excluyó la política en general, tanto a través de los representantes como del ejercicio directo de la participación ciudadana. Cuando la política y las políticas se desligan, se camina hacia una tecnocratización de las políticas, es decir, hacia una definición técnica, no solo de qué, sino del cómo y del para qué. ¿Cómo es posible una efectiva participación, desde la sociedad o desde el sistema político, sin una explicitación y una discusión de qué se busca y de a qué problemas es que se propone como una solución? Una participación ciudadana restringida puede ser efectiva para la aprobación de la política, pero no necesariamente para el fortalecimiento de la democracia.

17 Como me lo señaló el profesor Warren Crowther esto es parte del conjunto de condiciones que el Congreso establece para aprobación de tratados comerciales y que incluye la presentación de las políticas públicas necesarias para su implementación así como un acuerdo de ejecución, establecidas por la Ley de Comercio del 2002, llamada Ley de “Vía Rápida”.

18 Sala Constitucional, expediente 03-004544-0007-CO, 9 de mayo del 2003, folio 16.

Por todo esto, el proceso de formulación del Tratado implica problemas para la democracia independientemente de los logros que pueda significar para el comercio exterior, siempre que:

- COMEX dé a entender que la política se construyó conjuntamente con la sociedad civil siendo que no fue así y siendo que lo que sí ocurrió fue que las consultas ampliaron la base de apoyos de una política previamente definida en sus objetivos e instrumentos;
- COMEX no haya explicitado qué estaba en discusión y qué no, y cuando lo explicitó, no lo respetó; hasta la fecha no ha dado cuentas efectivamente de los acuerdos alcanzados y de los impactos esperados para la población y en su lugar ha presentado ante la población información “color de rosa” que resulta no ser cierta;
- Se tenga la sospecha de que los mecanismos formales de consulta coexistieron con mecanismos informales que permitieron a algunas personas y organizaciones ir más allá de la consulta y conocer antes los textos de la negociación;
- Se mine la democracia pues ante la crítica, la embajadora especial para las negociaciones comerciales, Anabelle González, señala que quienes están en desacuerdo con el tratado, no solo en Costa Rica sino en los propios Estados Unidos, son gente de izquierda y sindicalistas que presentan argumentos poco racionales¹⁹.

Finalmente, se mina la democracia si ante las dudas planteadas en el Plenario Legislativo por parte de la diputada Ruth Montoya del Partido Acción Ciudadana, con respecto al contingente de importación de papa y cebolla fresca, el Ministro dice en declaraciones a la prensa que *“en realidad ella (la diputada) no tiene porqué saber”*... La pregunta es: ¿se trata de construir una democracia de quienes saben? Es una opción. Aunque se parecerá bastante más a una tecnocracia que a una democracia.

Estas reflexiones dejan planteados interrogantes acerca del presente y el futuro de los espacios de deliberación y de toma de decisiones para los cuales se convoca a la sociedad civil costarricense. El fortalecimiento de la democracia participativa así como de su interrelación con las formas representativas del ejercicio democrático, demandan mayor análisis y discusión.

¹⁹ Radio Eco, Eco News, 5:30 pm, 25 de enero del 2004.

La ausencia de una verdadera negociación política con los partidos y con la ciudadanía organizada, y la tentación de imponerse haciendo uso extremo de los resquicios legales o de mayorías legislativas que no reflejan las verdaderas preocupaciones ciudadanas, podría alimentar, en lugar de compensar, la crisis política anunciada por distintos autores a partir del abstencionismo en las últimas dos elecciones nacionales.

SEGUNDA PARTE

EL TLC Y SU IMPACTO EN LAS
POTESTADES DEL ESTADO

EFFECTO SOBRE LAS POTESTADES DEL ESTADO Y VOTACIÓN REQUERIDA PARA LA APROBACIÓN DEL TLC

*Licda. Ruth Montoya**

Introducción

Debo empezar por agradecer al Instituto de Investigaciones Sociales su contribución al debate, pues por encima de la cuestión de si este tratado es o no conveniente para el país, está el tema de la necesidad fundamental de un debate público. Se trata de la necesidad de que tanto el contenido del convenio como las razones que lo motivan sean sometidas a discusión, y esto es algo que al menos retóricamente y de forma constante repiten las diferentes personas involucradas en los procesos de decisión política. No vamos a escuchar en ningún momento a alguien que diga lo contrario. Sin embargo, pocos tienen la voluntad de ir más allá de la palabra, e iniciativas como la del IIS impiden los consecuentes vacíos en la construcción de la opinión pública. Y sobre esto y antes de entrar en materia debo hacer algunos comentarios.

Recordemos en todo momento que así como dos monólogos no hacen un diálogo, un intercambio de propaganda por los medios de comunicación no equivale a un debate público. Debemos pedir mesura a las voces que desde los medios de comunicación piden un debate libre de ideología, apenas después de ofrecer reportajes apologeticos del TLC, pues con este proceder nos dejan una gran duda sobre lo que verdaderamente pretenden. En este sentido, y con

* Diputada por el Partido Acción Ciudadana.

independencia de lo que se entienda por ideología, no es aceptable que se insinúe, aunque sea levemente, que la expresión de cuestionamientos es poco responsable o demagógica porque, supuestamente, se origina en el dogmatismo. La prensa debe asumir y defender una posición desde sus espacios editoriales, ya que no solo tiene el derecho de hacerlo por la libertad de expresión que nutre y, a la vez, se nutre de nuestra democracia, sino que también tiene el deber como formadora de opinión. Pero en lo que se refiere a la información, a su tratamiento y divulgación, la prensa debe ofrecer el mismo espacio y el mismo tratamiento cualitativo a cada una de las tesis que gravitan alrededor del TLC. Tanta insistencia en el papel de la prensa, responde a la preocupación que causa su aparente falta de interés por debates de fondo, como el que promueve el Instituto de Investigaciones Sociales, y es que aunque se trate de ámbitos diferentes, sería ideal que la prensa contribuyera a que la discusión académica trascendiera el aula y alcanzara al ciudadano común.

En nuestra sociedad hemos perdido la capacidad de discutir políticamente. Quienes tienen la responsabilidad de responder ante la opinión pública confunden dentro del debate lo personal y lo político, intentan discutir con base en divisiones maniqueas, en las cuales los argumentos del otro se descalifican sin mayor análisis de las razones de fondo, apelando a las condiciones personales del interlocutor: *“si estamos a favor del TLC es porque vamos a obtener beneficios con este o aquel negocio”*, *“si estamos en contra es porque somos sindicalistas o buscamos su apoyo”*. Incluso, cuando se hace un esfuerzo por superar lo personal, la defensa o la denuncia se limita a la repetición de dogmas y estereotipos: *“el libre comercio traerá desarrollo”*, *“el consumidor saldrá beneficiado”*, *“las transnacionales van a desplazar al productor nacional”*, *“es el mismo imperialismo de siempre bajo otra forma”*. Nada de esto contribuye al debate, porque nada de esto se acerca a la labor pedagógica que de cara a la opinión pública debería cumplir aquél. Desgraciadamente, las limitaciones no terminan aquí, pues abarcan también el canal por medio del cual deberían llegar ejercicios como el presente a la Opinión pública.

En el caso de la prensa, su labor informativa con enormes dificultades se libra de los vicios señalados y apenas supera los estereotipos predominantes a la hora de analizar el TLC. En el caso del mundo político, nos encontramos con partidos acostumbrados a relacionarse con los diversos sectores en una dinámica clientelar, consumida por lo cotidiano, en donde está casi ausente una comprensión adecuada de la relación entre sociedad, economía y estado,

y en donde de tanto abusar de la pretensión de consenso hemos terminado por ser incapaces de lidiar con el disenso.

La necesidad del debate público es importante no sólo para formar opinión -a pesar de que el costarricense maneja una información muy básica y se interesa poco por mejorar su conocimiento-, sino también para crear el ambiente y la dinámica política que prevenga la posibilidad de que haya quienes se sientan excluidos de la decisión final sobre el tratado. Puede parecer algo retórico, pero la idea de que “**TODOS ESTAMOS DE ACUERDO**”, el menosprecio del disenso y la pretensión de ocultarlo bajo la propaganda y la superficialidad informativa es lo que produjo aquel momento que todos conocimos como el “**COMBO**”. Si el país está de acuerdo con el TLC mayoritariamente, su discusión promoverá una actitud consciente e informada de las transformaciones que Costa Rica debe llevar a cabo durante los plazos de desgravación y de los cambios que, en general, veremos en nuestro país; si tal apoyo mayoritario no existe o es débil, el debate, siempre políticamente saludable, promoverá la cultura democrática evitando la exclusión de unos en beneficio de otros y evitando también algo que puede ser igualmente grave, como es la sensación de exclusión. Por tal motivo, es muy importante que un esfuerzo como el promovido por el IIS y la UCR se repita tanto como sea posible.

Dicho esto y antes de entrar en materia, quiero hacer una precisión, para efectos de esta ponencia. Esta es que, a pesar de la forma como el tema se está manejando, aún no hay un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, y no lo habrá hasta que lo suscriban los respectivos Poderes Ejecutivos y lo aprueben en la Asamblea Legislativa de Costa Rica y en el Congreso de los Estados Unidos.

Por ahora, contamos con el borrador del resultado de las negociaciones concluidas en enero y publicado por COMEX. Cuando el Presidente de la Republica entregue oficialmente el texto en el congreso costarricense para su discusión estaremos, entonces, frente a un proyecto de ley de aprobación de un convenio internacional. Esta precisión tampoco es retórica, pues hablar del TLC en la forma en que lo hacen el oficialismo y la prensa tiene la connotación de que discutimos sobre algo listo, acabado, lo que a su vez conlleva el mensaje de que el paso por la Asamblea Legislativa es sólo un trámite formal y rutinario. Esta es una forma de presentar el caso que unida al tema de

y en donde de tanto abusar de la pretensión de consenso hemos terminado por ser incapaces de lidiar con el disenso.

La necesidad del debate público es importante no sólo para formar opinión -a pesar de que el costarricense maneja una información muy básica y se interesa poco por mejorar su conocimiento-, sino también para crear el ambiente y la dinámica política que prevenga la posibilidad de que haya quienes se sientan excluidos de la decisión final sobre el tratado. Puede parecer algo retórico, pero la idea de que “**TODOS ESTAMOS DE ACUERDO**”, el menosprecio del disenso y la pretensión de ocultarlo bajo la propaganda y la superficialidad informativa es lo que produjo aquel momento que todos conocimos como el “**COMBO**”. Si el país está de acuerdo con el TLC mayoritariamente, su discusión promoverá una actitud consciente e informada de las transformaciones que Costa Rica debe llevar a cabo durante los plazos de desgravación y de los cambios que, en general, veremos en nuestro país; si tal apoyo mayoritario no existe o es débil, el debate, siempre políticamente saludable, promoverá la cultura democrática evitando la exclusión de unos en beneficio de otros y evitando también algo que puede ser igualmente grave, como es la sensación de exclusión. Por tal motivo, es muy importante que un esfuerzo como el promovido por el IIS y la UCR se repita tanto como sea posible.

Dicho esto y antes de entrar en materia, quiero hacer una precisión, para efectos de esta ponencia. Esta es que, a pesar de la forma como el tema se está manejando, aún no hay un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, y no lo habrá hasta que lo suscriban los respectivos Poderes Ejecutivos y lo aprueben en la Asamblea Legislativa de Costa Rica y en el Congreso de los Estados Unidos.

Por ahora, contamos con el borrador del resultado de las negociaciones concluidas en enero y publicado por COMEX. Cuando el Presidente de la Republica entregue oficialmente el texto en el congreso costarricense para su discusión estaremos, entonces, frente a un proyecto de ley de aprobación de un convenio internacional. Esta precisión tampoco es retórica, pues hablar del TLC en la forma en que lo hacen el oficialismo y la prensa tiene la connotación de que discutimos sobre algo listo, acabado, lo que a su vez conlleva el mensaje de que el paso por la Asamblea Legislativa es sólo un trámite formal y rutinario. Esta es una forma de presentar el caso que unida al tema de

la votación requerida, (se dice que son solo 29 votos y ya se tienen), busca evitar el debate (al hacerlo parecer innecesario).

Gobierno, Administración de Justicia y Legislación

Entrando en materia, comienzo por decir que hablar del efecto sobre las potestades del Estado es hablar de la posibilidad de que el TLC entre Centroamérica y los Estados Unidos modifique de alguna forma la capacidad del Poder Ejecutivo de ejercer el gobierno, la capacidad del Poder Judicial de administrar justicia y la capacidad del Poder Legislativo de legislar, y esto no puede discutirse si no es en relación con la Constitución Política, pues un convenio como el que nos ocupa debe ajustarse a dicha normativa, ya que si no fuera así su aprobación sería nula. Ante esto debemos actuar con base en dos preguntas:

¿Son compatibles con la normativa constitucional las disposiciones del TLC? Si lo son, ¿qué votación requeriría su aprobación?

Evidentemente, ambas preguntas se limitan a la mitad del problema, pues, desde una perspectiva política, la respuesta no resuelve la cuestión fundamental planteada por la oportunidad y conveniencia del tratado que nos ocupa.

Aclarado esto, concentrémonos en la primera de las preguntas, y mantenemos presente algo que no debemos olvidar o menospreciar al juzgar el contenido de los borradores: la propia Sala Constitucional reconoce en el VOTO N° 1079-93 de las catorce horas y cuarenta y ocho minutos del dos de marzo de mil novecientos noventa y tres que *“en todo tratado internacional se contiene, por definición, una merma o afectación de la soberanía”*.

En materia comercial, esto es lo que ha sucedido con cada uno de los tratados que anteceden al que nos ocupa, incluyendo el caso de la Organización Mundial del Comercio. No obstante, las preocupaciones expresadas hasta ahora en relación con la necesidad de estudiar cuidadosamente la normativa del convenio con los Estados Unidos se justifican en tanto este se aparta de los patrones de la OMC (un caso notorio es el de la propiedad intelectual) y en tanto abarca ámbitos sensibles para el Estado costarricense en los que ningún

otro convenio había entrado. Nada de esto justifica una determinada posición frente al tema, pero justifica un debate profundo.

Recientemente, estuvo en el país el director de la OMC, participando en la reunión del Grupo de Cairns, y fue bastante crítico con la proliferación de tratados bilaterales y multilaterales que se apartan de las normas comerciales universales promovidas por la organización que representa.

En cuanto al efecto sobre la capacidad de legislar

En este tema lo más evidente que por ahora contienen los borradores es el compromiso costarricense de aprobar una serie de leyes dentro de un plazo establecido de forma perentoria. Tal es el caso, por ejemplo, de la ley de fortalecimiento del ICE cuyo plazo vencería el 31 de diciembre del presente año.

La ley reguladora de los servicios de telecomunicaciones, cuyo plazo vencería el 1 de enero del año 2006. En este caso la nueva legislación debe contemplar el tema de las concesiones para explotar los servicios inalámbricos, tal y como establece el párrafo “C” del inciso 14 del artículo 121 de la Constitución.

El Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (Convenio UPOV 1991), que debería aprobarse antes del 1 de junio del año 2007.

Este compromiso legislativo verdaderamente es digno de discusión, al menos por una razón: su falta de realismo político en el sentido de que sea posible aprobar la modificación en los plazos señalados. Para no extenderme en explicaciones, me limito a citar tres casos que han sido objeto de discusiones interminables en la Asamblea Legislativa:

La Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito

El proyecto de Fortalecimiento del ICE. La Comisión respectiva tiene más de un año de sesionar, no ha logrado ningún avance y es la tercera comisión que se ocupa de este tema: hubo una durante la Administración Figueres Olsen y otra durante la Administración Rodríguez Echeverría. Y resulta sumamente curioso que las últimas referencias oficiales a este tema provengan de COMEX, pues esto revela que más allá de aquello relacionado con las necesidades coyunturales en materia de comercio exterior, el Gobierno de la República no tiene política sobre el tema, tal y como lo demuestra la falta de iniciativa en esta materia que el Poder Ejecutivo ha mostrado hasta el día de hoy.

El otro ejemplo es, ni más ni menos, que el famoso Pacto Fiscal, del cual todos conocemos las dificultades que enfrenta en la Asamblea Legislativa.

Si por la víspera se saca el día, estos tres ejemplos sugerirían, para decirlo suavemente, que los compromisos que el Ministerio de Comercio Exterior quiere que Costa Rica asuma, e insisto en que falta todo el proceso de discusión en la Asamblea, son poco realistas, aunque definitivamente no sean inofensivos. Y no lo son porque si el Congreso vota favorablemente el respectivo proyecto de ley y el TLC entra en vigencia, la falta de aprobación de la legislación dicha dentro de los plazos establecidos haría que Costa Rica incurriera en el incumplimiento del convenio, lo cual podría acarrear sanciones para el país.

La situación no es sencilla, y tampoco es previsible que mejore, pues en buena parte se deriva de la misma composición de la Asamblea Legislativa, en la cual hay 7 minorías (PUSC, PLN, PAC, BP, ML, más los diputados Avendaño y Salas). Semejante fraccionamiento se agrava ante la demostrada incapacidad de crear espacios de discusión, liderar procesos y facilitar acuerdos que exhibe el Gobierno.

Algunos analistas sugieren que en esto hay una invasión de competencias por parte del Poder Ejecutivo. Personalmente considero que si bien es una observación que debe discutirse, es un tema en el cual hay antecedentes. No es el primer tratado cuya aprobación implica reformas jurídicas. En cuanto a

la titularidad de la iniciativa en la formación de la Ley, esta no es exclusiva del Diputado, que actúa como órgano del Poder Legislativo, pues la misma Constitución otorga al Poder Ejecutivo durante cada período de sesiones extraordinarias la exclusividad en la decisión de qué se discute en el Congreso.

Se ha dicho al mismo tiempo que se limita la potestad legislativa y, por lo tanto, se invaden competencias, por lo que se estaría ante una inconstitucionalidad. Sin embargo, se olvida la salvedad establecida en el artículo 105 de la Constitución, en el que se reconocen las limitaciones originadas precisamente en los tratados.

Lo verdaderamente cuestionable en el caso que nos ocupa es el establecimiento de un plazo perentorio para sancionar algunas leyes, y lo es por razones políticas, pues en el caso de que la Asamblea aprobara el TLC lo haría en uso de sus facultades y, por lo tanto, los plazos no serían una imposición, sino el resultado de su voluntad soberana.

En el ámbito internacional, es el Estado costarricense el que asume un compromiso con las otras partes. Sin embargo, en el ámbito interno pareciera que el Poder Ejecutivo ignora el alcance de las competencias del Poder Legislativo, pues no se comprometió a presentar los proyectos de ley respectivos, lo cual no podría objetarse de ninguna forma, sino que se comprometió a que estos fueran aprobados antes de cierta fecha.

No obstante, y como ya sugerí, siempre puede alegarse que, si la Asamblea vota afirmativamente el proyecto de ley de aprobación del Tratado, estaría asumiendo como propios los compromisos del Ejecutivo, al fin y al cabo es un poder independiente y no está jurídicamente obligado a dar un voto favorable. El tema no es pacífico, pero lo que sí es cierto es que el compromiso en discusión es políticamente poco realista, y nada inofensivo. Aún cuando fuera constitucionalmente legítimo, y este es un tema polémico, en nada alivia el problema político.

Administración de Justicia

En cuanto a la administración de justicia, las disposiciones de los capítulos 10 y 11, relativos a inversiones y servicios, deben ser objeto de atento estudio.

De acuerdo con el capítulo número 10 sobre INVERSIONES, artículo 17, en caso de disputa entre inversionistas y el Estado, los primeros podrán pedir la intervención de tribunales arbitrales internacionales sin necesidad de agotar la jurisdicción nacional. El ordenamiento costarricense admite el arbitraje como un medio para resolver disputas; sin embargo aquí lo discutible es la facultad que tiene el inversionista de decidir unilateralmente llevar su caso ante una instancia extranacional, sin necesidad de recurrir antes a la vía judicial costarricense. De esto resultaría que una instancia extranacional podría imponer obligaciones al Estado sin que este haya participado en la decisión de optar por esa vía.

En el capítulo 20 sobre “Solución de Controversias”, el párrafo 1 del artículo 3 dice, textualmente, que “cualquier controversia que surja en relación con este tratado y en relación con otro tratado de libre comercio al que las partes contendientes pertenezcan, o en relación con el acuerdo sobre la OMC, podrá ser resuelta en el foro que escoja la parte reclamante”.

En el artículo 2.1, sobre definiciones, “PARTE” se describe como “todo Estado respecto del cual haya entrado en vigor este tratado”. En cuanto a la palabra “FORO” no encontramos definición en el artículo dicho, por lo que podríamos interpretar que se refiere a cualquier instancia, sin calificación sobre su naturaleza y, dado que lo escoge la parte reclamante, podemos pensar que además de foros internacionales, esta norma abarca tribunales locales, sean nacionales o extranjeros. El tema fundamental es que de nuevo estamos ante la posibilidad de que una instancia extranacional imponga obligaciones al Estado costarricense, sin que este haya participado en la decisión de optar por dicha vía.

Dentro de este mismo capítulo 20, y en relación con las consultas citadas antes, el artículo 20.6 establece la posibilidad de que la parte consultante, ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo, solicite la creación de un panel arbitral. De nuevo, el problema, de forma general, es el mismo, o sea la posibilidad de que una instancia extranacional imponga obligaciones al Estado costarricense, sin que este participe de la decisión.

Además de lo anterior, nos encontramos con el Mecanismo Multilateral de Apelación impulsado por la Comisión de Libre Comercio. Según los borradores, este órgano revisaría los laudos dictados por los tribunales de

conformidad con el Capítulo sobre Inversión (Capítulo Diez, Anexo 10-F). El mecanismo podría tener alguna relación con los órganos de apelación del ordenamiento interno, con lo cual es posible que afecte competencias del Poder Judicial.

En ninguno de los casos citados hasta ahora, e insisto en que aun no contamos con un texto oficial en la Asamblea, se trata de mecanismos nuevos, originales o extraños al derecho internacional; sin embargo, la normalidad del instrumento, por decirlo de alguna forma, no lo releva de implicaciones dignas de ser discutidas. Estamos ante la real posibilidad de que asuntos que, de acuerdo con la legislación y la Constitución costarricenses, tendrían que ser resueltos por los tribunales nacionales, a partir de la vigencia de este acuerdo comercial sean conocidos por instancias cuya definición corresponderá a la parte reclamante o consultante. Lo importante de subrayar no es que esto sea constitucionalmente imposible, y antecedentes hay, sino que disposiciones de este tipo demandan una votación calificada, y no la simple mayoría.

Ejercicio del Gobierno

En cuanto al ejercicio del gobierno, la eventual aprobación de este convenio tiene implicaciones importantes sobre lo que el Poder Ejecutivo puede o no hacer para cumplir con el mandato constitucional. Aparte de la apertura de los monopolios en seguros, telefonía e Internet, el convenio abarca una cantidad de normas que restringen la capacidad de establecer límites y requisitos en materia de producción, su naturaleza, cantidad, insumos, participación de nacionales o extranjeros y otras cosas.

El efecto sobre el ejercicio del gobierno resulta notorio en el caso de disposiciones como las del artículo 11.4 del Capítulo sobre Comercio Transfronterizo de Servicios. Este numeral implica, entre otras cosas, limitar la aplicación del párrafo cuarto del artículo 46 de la Constitución que posibilita crear monopolios públicos a favor del Estado o de las municipalidades.

El artículo 50 de la Constitución Política establece que “el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”. Si bien

la norma no establece mecanismos específicos para cumplir con este mandato, lo cierto es que hasta ahora el Estado costarricense ha recurrido a estructuras como los monopolios públicos y toda una serie de incentivos a la producción y a la exportación. De aprobarse el texto resultante de las negociaciones, la capacidad del Estado se verá seriamente limitada, principalmente por el contenido de los capítulos sobre servicios, inversiones, acceso a mercados o compras del sector público. Por ejemplo, la posibilidad de establecer requisitos a las empresas que participen en las licitaciones públicas, con el fin de prevenir el desplazamiento del capital costarricense, ya no sería posible.

El efecto más notorio se da en el caso de los seguros y en el caso de las telecomunicaciones, donde se acordó la apertura. Esto implica una serie de reformas en materia de concesiones, regulación de los servicios, tarifas y, sobre todo, en cuanto al mecanismo para garantizar el acceso universal y el principio de solidaridad. Dicho de otra forma, implica una transformación en la manera como el Estado costarricense cumpliría con el mandato del artículo 50 de la Constitución. No implica su violación, pero sí la selección y rechazo de un género de políticas e instrumentos para cumplir con su mandato.

En campos como la capacidad de regulación ejercida por el Estado encontramos el caso del Comité de Servicios Financieros, órgano dotado de funciones análogas a las del Consejo Nacional para la Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) del Banco Central de Costa Rica. En los borradores se dice que este órgano representa al país junto con el Ministerio de Comercio Exterior. (Ver artículo 12.16 y anexo 12.16.1). Para determinar si se trata de un órgano supranacional o simplemente internacional, lo cual es importante para saber si se transfieren o no competencias, deberíamos conocer cómo adoptan sus decisiones estos órganos, si por unanimidad o por mayoría, si el país tiene capacidad de veto o no. La citada resolución de la Sala IV, 1079-93, se refiere al tema de la votación y la adopción de decisiones como un criterio para saber si se trata de un órgano supranacional o simplemente internacional. Dice en lo que interesa:

"...la expresión "ordenamiento comunitario", aunque no feliz, sólo adquiere sentido, en el contexto de ese inciso, si se entiende por "comunitaria" aquella normativa que, aunque creada mediante fuentes típicas del Derecho de Gentes, como son los tratados, en realidad tienen

un carácter "supranacional", en cuanto que es capaz de imponer a los Estados Partes obligaciones, deberes, cargas o limitaciones más allá de las pactadas y aún contra su voluntad por ejemplo, mediante decisiones adoptadas por una mayoría; cosa esta completamente diferente que la de los órdenes meramente internacionales, en que los Estados se comprometen solamente a lo que se comprometen por tratado, o, si éste crea, además, algún tipo de organismo internacional, las decisiones en ese organismo, o no son vinculantes, o si lo son deben tomarse por unanimidad, es decir, con la aceptación expresa del Estado costarricense, mediante sus legítimos representantes competentes al efecto."

Al mismo tiempo, a diferencia de lo que sucede en tratados anteriores y en relación con la resolución recién citada, existe la posibilidad de que la Comisión de Libre Comercio constituya una especie de órgano comunitario, que define directrices capaces de influir sobre la aplicación del Tratado en cada uno de los países y entre estos, tal y como lo establece el Capítulo XIX sobre Administración. Este es un tema fundamental porque se enmarcaría dentro de lo dispuesto en el artículo 121.4 de la Constitución.

Votación requerida para la aprobación del Tratado

El tema de la votación requerida me parece fundamental, y no solo por razones constitucionales, sino también por motivos de legitimidad política. Se trata de una dimensión del problema sobre la que se han dicho algunas cosas que conviene aclarar.

Primero, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, en los casos de convenios similares con Dominicana, Chile y Canadá, estableció que se requería mayoría absoluta, o sea 29 votos, citando de forma expresa el artículo 119 de la Constitución Política. Esta norma dice que las resoluciones de la Asamblea Legislativa se toman por mayoría absoluta salvo que la Constitución disponga otra cosa. Esto es precisamente lo que sucede con el artículo 121 inciso 4 que establece una mayoría calificada (38 votos) para aquellos tratados o convenios que atribuyan o transfieran competencias a un ordenamiento jurídico comunitario. De esta manera, los informes de Servicios Técnicos, aún cuando en principio señalan una mayoría de 29 votos, lo hacen con base en una norma general que se refiere a

un carácter "supranacional", en cuanto que es capaz de imponer a los Estados Partes obligaciones, deberes, cargas o limitaciones más allá de las pactadas y aún contra su voluntad por ejemplo, mediante decisiones adoptadas por una mayoría; cosa esta completamente diferente que la de los órdenes meramente internacionales, en que los Estados se comprometen solamente a lo que se comprometen por tratado, o, si éste crea, además, algún tipo de organismo internacional, las decisiones en ese organismo, o no son vinculantes, o si lo son deben tomarse por unanimidad, es decir, con la aceptación expresa del Estado costarricense, mediante sus legítimos representantes competentes al efecto."

Al mismo tiempo, a diferencia de lo que sucede en tratados anteriores y en relación con la resolución recién citada, existe la posibilidad de que la Comisión de Libre Comercio constituya una especie de órgano comunitario, que define directrices capaces de influir sobre la aplicación del Tratado en cada uno de los países y entre estos, tal y como lo establece el Capítulo XIX sobre Administración. Este es un tema fundamental porque se enmarcaría dentro de lo dispuesto en el artículo 121.4 de la Constitución.

Votación requerida para la aprobación del Tratado

El tema de la votación requerida me parece fundamental, y no solo por razones constitucionales, sino también por motivos de legitimidad política. Se trata de una dimensión del problema sobre la que se han dicho algunas cosas que conviene aclarar.

Primero, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, en los casos de convenios similares con Dominicana, Chile y Canadá, estableció que se requería mayoría absoluta, o sea 29 votos, citando de forma expresa el artículo 119 de la Constitución Política. Esta norma dice que las resoluciones de la Asamblea Legislativa se toman por mayoría absoluta salvo que la Constitución disponga otra cosa. Esto es precisamente lo que sucede con el artículo 121 inciso 4 que establece una mayoría calificada (38 votos) para aquellos tratados o convenios que atribuyan o transfieran competencias a un ordenamiento jurídico comunitario. De esta manera, los informes de Servicios Técnicos, aún cuando en principio señalan una mayoría de 29 votos, lo hacen con base en una norma general que se refiere a

cualquier decisión de la Asamblea Legislativa, y que establece como excepción cualquier disposición de la misma Constitución que exija otra cosa. En este tema la 121.4 es una norma especial que se impone sobre el 119, en tanto el tratado se encuentre dentro del supuesto allí señalado.

En el caso del acuerdo comercial con México, el Departamento de Servicios Técnicos dijo, en su informe del 11 de agosto de 1994, que se requería mayoría absoluta, sin referencia alguna al 119. Sin embargo, la Presidencia de la Asamblea Legislativa, según consta en el folio 26 del acta de la sesión 96 del 27 de octubre de 1994, estableció que se requerían 38 votos, y si bien la decisión no se fundamentó, tampoco fue objeto de apelación alguna. Si tomamos en cuenta que este Tratado es anterior al de Dominicana, al de Chile y al de Canadá, y que cada uno de estos se aprobó con mayoría calificada, no podemos ignorar el hecho de que representa un claro antecedente que se ha impuesto sobre los posteriores procesos de aprobación. Este es un antecedente que no debemos ignorar por la tentación de hacer frente a como dé lugar al fraccionamiento que presenta la actual Asamblea.

En cuanto a lo dicho en el sentido de que la Sala IV no se ha manifestado en contra de lo expresado por Servicios Técnicos, debemos insistir en que todos los tratados comerciales vigentes, sin excepción, fueron aprobados con más de 38 votos. En consecuencia, en ninguno de los casos la naturaleza de la mayoría constituyó un tema objeto de polémica, en cuya solución debiera intervenir el tribunal constitucional. De esta forma, no es posible recurrir a los antecedentes para decir que este tratado con los Estados Unidos requiere 29 votos para su aprobación, pues más bien aquellos demuestran lo contrario.

En todo caso, si la Sala al estudiar cada uno de los tratados anteriores, luego de su aprobación en primer debate, no se manifestó sobre la naturaleza de la mayoría, si lo ha hecho en otras resoluciones donde ha abordado el tema de forma clara y amplia, como sucede con los votos n° 1079-93 de la de las catorce horas y cuarenta y ocho minutos del dos de marzo de mil novecientos noventa y tres, y el número 7006 del año 2002, en el que confirmó la jurisprudencia dicha. Estas resoluciones ofrecen el fundamento para discutir si el Tratado en cuestión está o no en el supuesto señalado en el 121.4 de la Constitución y, por lo tanto, la votación establecida en el 119 no es la aplicable.

En dichas resoluciones, la Sala IV ha establecido qué debemos entender por “transferencias o atribución de competencias” y por “ordenamiento comunitario”, a la vez que, de forma expresa, ha dicho que el mecanismo del arbitraje internacional debe aprobarse por mayoría calificada.

Aparte de estos argumentos, pero siempre en relación con el tipo de mayoría, debemos considerar otros aspectos

En cuanto a la fijación de plazos para la aprobación de ciertas leyes, como lo demanda el Tratado, es necesario decir que el artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que forma parte del bloque de constitucionalidad, regula precisamente esta posibilidad, o sea, la de establecer plazos para la votación de un proyecto, y exige para ello una votación calificada. Esta disposición del Reglamento, dados los plazos establecidos en el Tratado, se transmite a la aprobación del TLC necesariamente.

Otra cuestión que influye en la Constitución y en el Reglamento y, por lo tanto, en el trámite, es la posibilidad de que el artículo 20.4 implique una reforma singular de la normativa que rige el tema de las consultas a que la Asamblea debe someter los proyectos de ley. En este sentido, recordemos que toda modificación del Reglamento requiere 38 votos. A las consultas preceptivas (CSJ, TSE, Instituciones Autónomas y las universidades públicas) el artículo 20.4 agregaría la posibilidad de que un Estado Parte paralice el trámite de un proyecto de ley al solicitar que sea sometido a consulta, alegando que puede afectar de alguna forma la aplicación del Tratado. El artículo 20.4 se refiere a cualquier medida y, el capítulo 2, sobre definiciones, dice que “medida” incluye cualquier ley, reglamento, procedimiento, requisito o práctica, por lo que estamos ante una posibilidad real. De ser así, la votación requerida por el Reglamento para su modificación se transmite a la aprobación del Tratado, pues este implicaría el reconocimiento de una nueva causa de consulta preceptiva de los proyectos de ley, aunque esta sea eventual.

En relación con el Reglamento de la Asamblea y el tema de los antecedentes, debemos comentar lo sucedido recientemente con las resoluciones del Presidente de la Asamblea que interpretan las disposiciones de aquel. El artículo 207 establece el procedimiento que se seguirá en estos casos, y esto

es importante porque se ha dicho que será mediante una resolución de la Presidencia como se defina la naturaleza de la votación requerida. Aquí es necesario aclarar que el 207 establece que la resolución es de la Asamblea, o sea del Plenario, no del Presidente, y debe ser sometida a votación y su aprobación requiere 38 votos. Así que no es simplemente lo que el Presidente de la Asamblea dicte. Además, existe el antecedente del Tratado de Libre Comercio con México, en el que la Presidencia de la Asamblea resolvió que se requerían 38 votos, y esto no fue objeto de apelación. Finalmente, este es un tema sobre el cual deberá pronunciarse la Sala Constitucional, en el caso de que las normas se manipulen al extremo de pretender aprobar el respectivo proyecto de ley de aprobación con una mayoría menor a los 38 votos.

Como dije antes, el tema esta vez es fundamental y polémico por el fraccionamiento que presenta la Asamblea y porque, debido a esto, la labor de convencimiento obligaría al oficialismo a abandonar la propaganda y ocuparse de los temas de fondo, respondiendo, si puede hacerlo, a las grandes dudas que muchos hemos manifestado. Una votación menor, de 29 como proponen algunos, impediría llevar a cabo el debate político que tanto urge, porque ciertamente este tratado implica transformaciones que en el pasado se han propuesto, aunque no necesariamente han sido objeto de un verdadero debate, y definitivamente no han contado con el apoyo necesario para ejecutarse.

Es por lo anterior que insisto en que el Poder Ejecutivo debe hacer el máximo esfuerzo de comunicación, aclaración y convencimiento para obtener una mayoría de 38 o más. Aun cuando la opinión pública se manifieste de forma favorable, hay organizaciones que han expresado objeciones razonables y fundamentadas que deben ser atendidas y, precisamente, una votación superior a los dos tercios impediría que alguien se sienta excluido del debate.

El hecho de que la Asamblea esté compuesta por siete minorías aconseja, según algunos estrategas, insistir en la suficiencia de los 29 votos. Sin embargo, aun si se cometiera el error de ignorar la normativa vigente y los antecedentes señalados, aun así subsiste el hecho de que según cuál sea la coyuntura NO TODO LO JURÍDICAMENTE POSIBLE ES POLÍTICAMENTE LEGÍTIMO.



EL TLC, LA ECONOMÍA Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

*Dr. Henry Ml. Mora Jiménez**

Introducción

Uno de los frentes de resistencia frente a la ola de “libre comercio” que impulsan los países desarrollados (de sus fronteras hacia fuera)¹ ha consistido en investigar y denunciar los roces de inconstitucionalidad que los (mal) llamados Tratados de Libre Comercio incorporan en sus textos. Esto es particularmente grave con respecto al capítulo de solución de controversias, que suele trasladar cuotas de soberanía en materia judicial a tribunales arbitrales ajenos a la jurisdicción nacional; o al capítulo de inversiones, que incluye la desregulación de las reglas de inversión extranjera y la entrega de derechos excesivos a las empresas transnacionales, hasta otorgarles el estatuto de inversionista-estado, permitiéndole a estas empresas entablar demandas contra los gobiernos nacionales, estatales y municipales por leyes o regulaciones

* Escuela de Economía, Universidad Nacional.

1 “Los acuerdos de libre comercio no garantizan el libre comercio. Esto se debe a que los EE. UU. utilizan muchas medidas proteccionistas para bloquear las mercancías extranjeras... estos acuerdos comerciales frecuentemente son asimétricos: el Norte, que conserva barreras comerciales y subsidia a sus propios agricultores, insiste en que el Sur abra sus mercados y elimine los subsidios” (Joseph Stiglitz, “Las Trampas de los acuerdos comerciales”, Periódico *El Financiero* No. 400, 24 de febrero-2 de marzo de 2003, pag. 38).

que ellas consideren puedan causar pérdidas o disminuciones en sus utilidades actuales o futuras. A partir de estas circunstancias se producen las preguntas de investigación que nos proponemos responder en este artículo y son las siguientes:

1. ¿Qué “modelo económico” subyace a nuestra Constitución Política (CP)?
2. ¿Cómo se plasma en la CP vigente en Costa Rica el debate entre los sistemas económicos, o más acotadamente, el debate entre la razón del mercado y la razón del Estado?
3. ¿Qué ámbitos del orden económico y de la política económica están constitucionalizados, ya sea expresa o implícitamente?
4. ¿En qué medida las limitaciones al accionar de los gobiernos en materia de políticas públicas (y en favor del libre mercado) que el TLC incorpora violentan potestades (o limitaciones) estatales contenidas en la CP?
5. ¿Cómo evaluar el capítulo diez del tratado (Inversión) a la luz del texto constitucional?

Nuestro objetivo es ofrecer a los distintos sectores sociales y a los ciudadanos que se oponen o dudan de las bondades del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC), herramientas que les permitan fundamentar la posibilidad de entablar acciones de inconstitucionalidad contra determinados artículos del Tratado. No obstante, queremos partir de una reflexión más general y, si se quiere, política, tal como se sugiere en el siguiente apartado.

¿Regreso al autocratismo?

Comencemos con un llamado de alerta a toda la ciudadanía sobre “el signo de los tiempos”. Durante la última década, y una vez implementados los aspectos básicos de los programas de ajuste estructural que se iniciaron a mediados de los años ochenta (apertura al capital comercial y financiero internacional, reducción y deslegitimación de las funciones económicas y sociales del Estado, sobre todo en materia de impulso al desarrollo, y tendencia

a la flexibilización de los mercados de trabajo), las distintas fuerzas sociales y políticas del país que pugnan por proyectos nacionales diferentes, y en algunos aspectos, antagónicos, entraron en una especie de “empate técnico”. Coloquialmente, un ex presidente del Banco Central se ha referido a esta situación indicando que estamos en una carreta atascada en medio del río, con el peligro de que una cabeza de agua nos arrase (la llamada globalización). Continúa la metáfora diciendo que el problema se reduce a que unos sectores quieren llevar la carreta hacia la otra orilla (los que están por la modernización), pero otros quieren devolverse (los que se afincan en el pasado). No se da cuenta el distinguido ciudadano y economista de que en realidad todos quisiéramos avanzar (obtener mayores niveles de desarrollo y bienestar) y que lo que no existe es un consenso sobre a qué punto de la otra orilla hay que llegar.

En efecto, en ausencia de una fuerza social y política claramente hegemónica (como lo fue el Partido Liberación Nacional entre 1953 y 1978), el país se ha empantanado en una incapacidad de alcanzar grandes acuerdos nacionales por la vía del consenso democrático, renunciando prontamente y desconfiando unos y otros de cualquier esfuerzo serio de “concertación nacional”. Por tal motivo, en los últimos años se ha ido labrando la otra vía supuesta de escape: la del “hombre fuerte” que conduzca la nave a buen puerto.

Pero esto es sólo apariencia. Lo que en realidad se ha estado labrando es una vía autoritaria, autocrática, que impondría un determinado proyecto de transformación económica e institucional, que renuncia a la posibilidad misma de construir grandes acuerdos nacionales. Pero claro está, esta vía sólo podría llevarse adelante, sin violentar abruptamente el orden constitucional (golpe de Estado, dictadura), por parte de aquellos sectores que detentan el poder y administran el Estado y que utilicen expresamente tal posición dominante para lograr ese objetivo (lucha de clases desde arriba). Subrepticamente, sin embargo, la vía autocrática se moverá en el filo de la navaja del orden constitucional establecido, tal como lo analizaremos en el caso del TLC.

El “Transformismo Autoritario”, -como hace ya algún tiempo lo denominó el politólogo Jacobo Schifter-, no ha estado ausente en la historia de Costa Rica. Las dictaduras de Braulio Carrillo, Tomás Guardia y Federico Tinoco (sin entrar a valorar sus actuaciones y resultados) fueron períodos

ejemplares de tendencias autocráticas que pretendieron (y en muchas áreas lograron) modificar ciertas estructuras del sistema político y económico costarricense, con influencias importantes en el desarrollo del país, más allá de los años en que tales personajes gobernaron. Tampoco estuvieron los regímenes constitucionales absueltos de tendencias autocráticas y represivas, como lo muestra la represión sindical y la manipulación electoral en las primeras cuatro décadas del siglo XX.

Hoy en día, una nueva ideología transformista, de corte neoliberal, se ha envalentonado e intenta imponer por vías no democráticas su visión del mundo y su proyecto de país al resto de la población, seguramente no mediante una dictadura, sino mediante el recurso de un “golpe de Estado técnico”, como sería la aprobación y puesta en marcha del TLC². Prácticamente, la totalidad de la cúpula empresarial está apostando por esta vía, con el respaldo y la dirección del sector más conservador de la “clase política”, frustrados por la incapacidad de imponer definitivamente su proyecto transformador que se alimenta de la ideología neoliberal, aun esta ha sido puesta en claro entredicho, ya no sólo ideológicamente, sino sobre todo, por sus nefastos resultados³. Y por si fuera poco, disponen de su propio “batallón de choque”: la fracción legislativa del Movimiento Libertario, que con sus posiciones extremas y dogmáticas sirve como instrumento para “abrir la trocha” en un suelo minado (políticamente hablando).

Nuestra constitución no es neoliberal

Es claro e incontestable que la Asamblea Constituyente de 1949 optó por una economía descentralizada o de mercado (capitalismo) al garantizar

2 Decimos “golpe de Estado técnico”, porque no otra cosa sería la aprobación del TLC, si ésta se lleva a cabo a contrapelo de la Constitución. Pero más aun si la misma es sentenciada por la Sala Constitucional.

3 Este poder autocrático se evidencia claramente en la campaña propagandística a favor del TLC que ha impulsado el Gobierno (Casa Presidencial, COMEX) en los meses posteriores a la finalización de las negociaciones “técnicas” (concluidas el 25 de enero de 2004). Enormes recursos financieros son utilizados para convencer a la población de las supuestas bondades del tratado, mientras que los opositores no cuentan con un centavo para propósitos similares. La Asamblea Legislativa debería cumplir un papel ejemplarizante en este proceso, impulsando un debate amplio y abierto que no se reduzca a la manipulación de conciencias a través de la propaganda y de la divulgación de encuestas supuestamente objetivas.

el derecho de propiedad privada, la libertad de empresa, la libertad contractual y la libertad de trabajo; pero también puso límites al ámbito del mercado e introdujo principios constitucionales en referencia a la iniciativa pública en la economía, compatibles, claro está, con el modelo económico adoptado (figura de la empresa pública, potestades del Estado en materia de política económica y política social, limitaciones del Estado en este mismo sentido, posibilidad de ejercer una planificación económica indicativa, etc.).

En una economía de mercado (o capitalista), la iniciativa privada es la regla en lo que a la producción y distribución de los bienes y servicios se refiere, mientras que la iniciativa pública es la excepción (con variantes históricas). Así, prevalece la propiedad privada sobre los medios de producción, al tiempo que la libertad de empresa, la libertad de trabajo y la libertad contractual están garantizadas, incluso constitucionalmente. Además, la planificación económica y social sólo puede ser de carácter indicativo (no imperativo).

Con respecto a la iniciativa pública, algunas potestades otorgadas al Estado en nuestra Constitución son, entre otras, las siguientes (entre paréntesis los artículos de la Constitución relacionados con cada ítem):

- Promover la construcción de viviendas de interés social (artículo 65).
- Procurar una adecuada distribución de la riqueza (artículo 50).
- Organizar y estimular la producción (artículo 50).
- Establecer salarios mínimos y regulaciones a la jornada de trabajo (artículo 56).
- Apoyar y garantizar el derecho de los ciudadanos a la salud y a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículos 46 y 50).
- Proteger a los desocupados y procurar su pronta reintegración al trabajo (artículo 72).
- Prohibir los monopolios privados (artículo 46).
- Darle protección especial a las mujeres y a los menores de edad en su trabajo (artículo 71).
- Establecer los seguros sociales (vejez, enfermedad y maternidad) como un beneficio de todos los trabajadores (artículo 73).
- Procurar una política de solidaridad nacional (artículo 74).
- Apoyar y financiar la educación pública (artículos 77 y 78).
- Crear empresas públicas e instituciones autónomas con independencia administrativa (artículos 188 y 189).

- Establecer impuestos y contribuciones nacionales (y, entre estos, aranceles sobre las exportaciones e importaciones) (artículo 121, inciso 13).
- Detentar la exclusividad de ciertos “bienes propios de la Nación” como las fuerzas que se puedan obtener de las aguas de dominio público, el petróleo o los “servicios inalámbricos” (artículo 121, inciso 14).
- Promover el progreso de las ciencias y de las artes (artículo 121, inciso 18).

Por tanto, es una obligación preguntarse si algunas de estas potestades se verían disminuidas o violentadas por el TLC o si a través de la legislación ordinaria se pueden establecer restricciones radicales al accionar del Estado sin un cambio constitucional previo que lo fundamente.

Lo anterior es de suma importancia porque, aunque nuestra Constitución adopta como “modelo económico” una economía de mercado o capitalista, no sentencia como propia ninguna filosofía económica en particular (liberalismo clásico, keynesianismo, neoliberalismo, etc.), sino que permite una mayor o menor participación del Estado dentro de un rango de variación cuyos límites son, por un lado, una “economía mixta” y, por el otro lado, una “economía social de mercado”.

La “economía mixta” implica una amplia participación del sector público en la actividad económica, que incluyen la propiedad pública y la planificación indicativa con carácter de intervención y redistribución. Su expresión histórica más extendida ha sido el Estado benefactor o Estado desarrollista.

En una economía social de mercado, las actuaciones del Estado son de carácter más limitado (Estado liberal subsidiario) y privilegia la libertad contractual y la sujeción a reglas más estables en materia de política económica.

En un extremo (economía social de mercado), la política económica discrecional es mínima; en el otro es máxima (economía mixta), siempre en el marco de una economía capitalista; pero lo importante es recalcar que **en ningún caso existe prohibición para tal discrecionalidad** (por ejemplo, en materia de impuestos, subsidios, aranceles, cuotas, fijación de precios, salario mínimo, control de la oferta monetaria, regulaciones administrativas, etc.), excepto por lo establecido en la propia Constitución.

Este “rango de variación” para la política económica discrecional permite que la alternabilidad en el gobierno de las fuerzas políticas que interactúan en la sociedad imprima su “sello de gobierno”, dentro del marco establecido. Así, el legislador y las autoridades de Gobierno deberán sujetar sus actos a los principios y normas que conforman el orden económico expresado en la Constitución, por lo que una alteración sustancial del orden resguardado ella requerirá de un alto consenso entre los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa (votación calificada) o, incluso, demandaría un cambio constitucional previo.

Presentado este aspecto de la discusión, las preguntas centrales que surgen en relación con el objetivo de este artículo son las siguientes:

1. ¿Violenta el TLC algunas de las *potestades* constitucionales otorgadas al Estado en materia de política económica?
2. ¿La violación de estas potestades es, sencillamente, inconstitucional (su puesta en marcha exigiría una reforma constitucional previa) o podrían resultar lícitas si el Tratado se aprueba con mayoría calificada?
3. ¿Sobrepasan algunas de las disposiciones del Tratado las *limitaciones* que el constituyente impuso al Estado? Por ejemplo, ¿puede el Estado a través de sus actos provocar la ruina de un sector productivo particular? ¿Es determinante en este sentido la calificación de la votación (29 o 38 votos, votación nominal u ordinaria)?

Capacidad de legislar, Constitución Política y TLC

Si con el TLC se sentencia la aplicación exclusiva de una determinada política económica, en detrimento de otras, esto definitivamente reñiría con la Constitución, que regula el orden económico sólo en sus aspectos esenciales, nunca aceptando una determinada ideología partidaria como sinónimo de la ideología constitucional.

“... si bien toda constitución es expresión de una ideología, no toda ideología puede o debe expresarse en la Constitución. Sólo cabe en una Constitución auténticamente democrática, la ideología del consenso...”

La sede de esa ideología [partidaria, H. M.] es el programa de cada gobierno y se expresa normalmente, no en la Constitución, sino en la legislación ordinaria y en la administración común...". (Eduardo Ortiz, "Constitución e ideología", en La Nación de 16 de diciembre de 1990, Sección A, p. 15. Citado en Fernando Castillo Viquez, Elementos Económicos en la Constitución Política, Juritexto, 1992. p. 44)⁴

Por tanto, no se pueden alterar, mediante la legislación ordinaria, los fundamentos del orden económico establecido en nuestra Constitución, y uno de estos fundamentos es el soporte para diferentes programas de política económica dentro de un relativamente amplio espectro pluralista.

El orden económico que resguarda nuestra Constitución sólo es regulado en sus aspectos esenciales, permitiéndole al legislador y a las autoridades de Gobierno de turno, actuar dentro de los límites de discrecionalidad permitidos, de modo que las distintas fuerzas políticas puedan imprimir su ideología a la política económica, cuando ejerzan el poder político, con el único límite de respetar los contenidos esenciales de la CP. Por tanto, ninguna ley podría atentar contra el pluralismo relativo que la Constitución permite; por ejemplo, mediante prohibiciones expresas de actuación económica que la Constitución garantiza. Tal legislación podría catalogarse de inconstitucional e iría en contra de una sociedad pluralista y democrática.

Ejemplos de imposiciones de política económica que a nuestro juicio riñen con las disposiciones constitucionales actualmente vigentes, serían (no necesariamente contenidas en el TLC):

1. Prohibir al Estado recurrir a la emisión de moneda a través del Banco Central. Un Gobierno determinado puede imponerse la política monetaria de reducir al mínimo esta emisión o de reglamentarla de acuerdo con su ideología económica, pero una ley que pretenda prohibir tal emisión en lo sucesivo sería, simplemente, inconstitucional.

4 La obra del Licenciado Castillo Viquez ha sido de gran ayuda en la elaboración de este trabajo; de hecho, fue su lectura la que me inspiró a emprenderlo, por lo que dejo constancia de su valioso aporte.

2. Prohibir al Estado la movilización del encaje legal de los bancos comerciales. De nuevo, un Gobierno determinado puede aumentar o disminuir estos encajes, pero no puede suprimirlos como una medida permanente.
3. Prohibir al Banco Central hacerle préstamos al fisco. Semejante prohibición exigiría una reforma constitucional.
4. Prohibir al Estado la emisión de títulos valores (bonos de la Tesorería).
5. Prohibir la nacionalización de instituciones financieras.
6. Prohibir en cualquier circunstancia la expropiación de algún tipo de propiedad (por ejemplo, la propiedad extranjera), incluso cuando medien razones de utilidad pública (privilegio que no gozarían otras formas de propiedad).

Supongo que para todos es claro que, cualquier ley, pero especialmente un Tratado, que se arrogara tales disposiciones, como las arriba enumeradas, violentaría la libertad del legislador de alterar en el futuro una determinada medida de política. Pero no sólo se trata de una libertad, sino también de un deber: ni el Poder Legislativo ni el Poder Ejecutivo pueden renunciar al ejercicio de las funciones que le son propias.

Pues bien, y entrando en materia, en el caso de las atribuciones de la Asamblea Legislativa se encuentra la siguiente: “*Establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales*” (CP, artículo 121, inciso 13). Además, es bien conocido el párrafo segundo del artículo 9 de la CP: “*Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias*”.

Un Tratado que **prohíba** al Estado costarricense.

- a) Establecer impuestos y, entre estos, aranceles a la importación o exportación de mercancías;
- b) Otorgar subsidios en las condiciones en que la CP lo permite;
- c) Imponer restricciones al comercio internacional para que este no sea irrestricto (cuotas, salvaguardias, sobretasas);

¿no conlleva a una delegación de “funciones que le son propias”, si no a la renuncia pura y simple de las mismas? Una cosa es la autolimitación mediante la legislación ordinaria y otra muy distinta la restricción al ejercicio de la capacidad de acción política del Estado. Pero este tipo de renunciaciones o prohibiciones al accionar del Estado están claramente establecidas en el texto del TLC, por ejemplo, en los artículos 3.3 (Desgravación Arancelaria); 3.4 (Exención de aranceles aduaneros), inciso 2, 3.8 (Restricciones a la Importación y a la Exportación), incisos 1 y 2,b, 3.10 (Impuestos a la Exportación); 3.13 (Subsidios a las Exportaciones) y 3.14 (Medidas de Salvaguardia Agrícola).

El “libre comercio”, entendido como una supresión radical de instrumentos de política comercial como aranceles, cuotas, sobretasas y salvaguardias, no es un principio económico universalmente aceptado, sino una ideología económica determinada (neoliberalismo). Su incorporación en un Tratado con rango superior a la ley es inconsistente con el pluralismo democrático contenido en nuestra CP.

La CP garantiza el derecho (y el deber) que tiene cada gobierno, de acuerdo con su concepción y la realidad concreta imperante, a definir y proponer a la ciudadanía la política económica que considere más conveniente para el país y los mejores intereses de sus habitantes (temas como gasto público, crédito, oferta monetaria, impuestos, aranceles, incentivos, etc.). Lo contrario sería un regreso al autocratismo. Si el TLC socava esta libertad, cualquier partido político o cualquier ciudadano que se sienta afectado podría presentar una acción de inconstitucionalidad contra este Tratado, en caso de llegar a aprobarse en la Asamblea Legislativa.

Insistimos: una Constitución democrática toma en cuenta todas las ideologías partidarias, permite la circulación de todas las ideologías, sin incorporarlas a su texto, y más aun, sin hacer suya una en particular. En resumen:

1. Una ley (o un Tratado) no puede eliminar o prohibir a perpetuidad, instrumentos que le permitan a un gobierno, electo democráticamente, ejercer el acto de gobernar.

2. Tampoco puede crear privilegios hacia un determinado tipo de propiedad, en contra de otros.
3. La política no puede reducirse a una simple rutina administrativa, a una supuesta técnica sustentada en un pensamiento único o en una institución totalizada (el mercado).
4. Un Gobierno no está obligado a ejercer determinadas regulaciones, pero tampoco está obligado a no ejercerlas, si la Constitución lo permite (fijación de precios, regulación de la oferta monetaria y del crédito, establecimiento de cuotas y aranceles, etc.). Poder no es sinónimo de deber, pero tampoco de no-poder.
5. Instrumentos necesarios para la existencia y el funcionamiento de cualquier gobierno, sin distinción de ideologías y programas, son precisamente el gasto público, el crédito público, la oferta monetaria, la fijación de impuestos y aranceles, los encajes bancarios, el control sobre los capitales especulativos, las regulaciones a la inversión (nacional y extranjera), el otorgamiento de incentivos, etc. Para gobernar hay que manejarlos con responsabilidad y sabiduría, o mejor dicho, “gobernar es manejarlos” (Eduardo Ortiz, ídem). Sobre esto hay consenso nacional, es parte de nuestra ideología constitucional.
6. La constitución debe ser “neutral” en materia de orden económico (y la nuestra lo es), por lo que debe dejar abiertas distintas posibilidades al legislador con el sólo límite de observar los preceptos constitucionales⁵.
7. La política económica debe ser un asunto de cada gobierno, a quien corresponde darle a la actividad económica la orientación que emerja de su ideología y de las circunstancias por las cuales atraviesa el país, respetando los contenidos esenciales del modelo económico consagrados en la Constitución.
8. Este derecho a gobernar (incluido el derecho a hacer un uso discrecional de la política económica) está consagrado en nuestra Constitución. Violentar este derecho es violentar la Constitución.

5 Desde luego, esta neutralidad es sólo relativa, pues, como hemos advertido anteriormente, se inserta en un marco institucional capitalista.

Las libertades económicas y las potestades y deberes del Estado

En su conjunto, los artículos 28, 45 y 46 de la CP garantizan la libertad de iniciativa privada, la propiedad privada y la libertad de empresa. Pero, también, estos mismos artículos ponen algunas limitaciones a la iniciativa privada, fundadas en razones de orden público, de moral y de respeto al derecho ajeno (daños a terceros). Además, el artículo 46 (lo mismo que el 50), introduce la protección al ambiente como un derecho de los ciudadanos que el Estado debe defender y garantizar.

Según el artículo 28, las leyes no pueden invadir la esfera de las acciones privadas si éstas no causan perjuicio a terceros, ni dañan la moral o el orden público. En su conjunto, estos artículos establecen el alcance y las limitaciones de la iniciativa privada. En particular, el artículo 28 confiere a la Asamblea Legislativa el poder de dictar normas restrictivas, interventoras o prohibitivas para regular las relaciones entre los individuos. Este poder no significa deber, pero tampoco significa no-poder, es decir, la renuncia expresa a este poder.

El artículo 45 establece la propiedad privada como un derecho individual, de modo que cualquier violación que se imponga a la propiedad (justificada en razones de necesidad pública) requiere dos tercios de los votos de los diputados para su aprobación. En este mismo sentido, ningún tipo de expropiación puede prohibirse *ex ante*.

Conviene retener este resultado: cualquier limitación legislativa que se imponga sobre la propiedad privada, incluyendo el equivalente a una confiscación, requiere de 38 votos y de votación nominal. Lo contrario conlleva a un vicio de procedimiento.

De fundamental importancia para evaluar el TLC son los artículos 28 y 46, en especial en lo que concierne a la libertad de empresa. Este punto puede analizarse desde dos perspectivas: a) desde el alcance de la libertad de empresa y b) desde las limitaciones impuestas a esta.

Con respecto a lo primero, el artículo 46 prohíbe cualquier acto, "...aunque fuese originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura o industria".

Sobre este mismo punto, la Sala Constitucional ha establecido lo siguiente:

“... la Constitución Política establece un orden económico de libertad que se traduce básicamente en los derechos de propiedad privada (artículo 45) y libertad de comercio, agricultura e industria (artículo 46) que suponen, a su vez, el de libre contratación. El segundo prohíbe de manera explícita no sólo la restricción de aquella libertad, sino también su amenaza, incluso originada en una ley; y a ellos se suman otros como la libertad de trabajo y demás que completan el marco general de la libertad económica.” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No. 3495 de las 14:30 horas del 19 de noviembre de 1992; subrayado nuestro).

Esto cobija actos gubernamentales o legislativos que, en referencia al TLC, expongan a un sector de la producción nacional a competir con empresas extranjeras en condiciones discriminatorias y que, por tanto, representan una amenaza a la “libertad de comercio, agricultura e industria”. Dos casos claros de este tipo de condiciones discriminatorias serían importantes de estudiar detalladamente, a saber:

- a) Cuando la empresa extranjera reciba cuantiosos subsidios, como es el caso evidente del arroz, y
- b) cuando al productor nacional se le exponga a competir con corporaciones transnacionales que ostentan un claro poder monopólico (maíz, carnes).

En ambos casos, el acto legislativo o de gobierno (una desgravación arancelaria, por ejemplo) implicaría un daño, o incluso la ruina, para el productor nacional. Una ley que tenga este efecto (directa o indirectamente) es, por tanto, inconstitucional, ya que amenaza o restringe “la libertad de comercio, agricultura o industria” (artículo 46). Quizás el mayor soporte para esta denuncia sea de carácter moral o político, pero también conviene tener presente que el texto constitucional no es simple letra muerta.

En todo caso, creo que la única forma de salvar esta inconstitucionalidad sería cuando la misma ley (o tratado) reconozca el perjuicio causado y contenga mecanismos de indemnización o compensación previa, como ocurre en

el caso de una expropiación. Más aún, en la medida en que se asemeja a una restricción sobre la propiedad privada, causada por un acto de gobierno, tal disposición legislativa requeriría de 38 votos para su aprobación en la Asamblea Legislativa. En resumen,

“Toda persona tiene la libertad de emprender cualquier actividad económica, siempre y cuando ésta no atente contra el orden público, las buenas costumbres o perjudique a terceros. Por consiguiente, el Estado no podría, imperativamente, obligar a una persona o a un grupo de personas a dedicarse a una determinada actividad o impedirle su ejercicio... de tal forma que no es posible, que por estimular una determinada actividad económica, convierta las demás en actividades ruinosas. En este sentido, la utilización de los instrumentos de política económica, como medio [directo o indirecto, H.M] para hacer desaparecer una determinada actividad, constituye una violación clara de la libertad de empresa... el Estado está obligado a asumir una actitud de abstención cuando, con su actividad, provoque que la empresa no obtenga un beneficio económico” (Castillo Viquez, op. cit., 79-80, 81, subrayado nuestro).

De esta forma, están avisados todos los productores que (como los arroceros, los pequeños productores de granos u hortalizas o los ganaderos), consideren que el TLC los conducirá a la ruina, no por una incapacidad competitiva propia, sino porque las condiciones desiguales de competencia que el mismo tratado establece o permite (subsidios en EE UU, prácticas de dumping, control monopólico del mercado) conllevan a una discriminación insalvable.

Pero la CP también establece limitaciones a la libertad de empresa, a favor de los derechos de los consumidores y de los usuarios de servicios:

“Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos” (CP, artículo 46).

Los problemas de inconstitucionalidad surgen cuando el TLC entra en contradicción con los derechos al consumidor, del usuario y de la Persona, que establecen los artículos 46 y 50 de la CP.

Para muestra un botón:

“2. Una parte podrá mantener una medida de salvaguardia agrícola únicamente hasta el fin del año calendario en el cual la Parte imponga la medida” (TLC, artículo 3.13).

Es decir, un instrumento básico de política comercial y de defensa de los derechos del consumidor sería erradicado de las opciones de política a disposición del Gobierno, un día después y para siempre, del plazo establecido en el calendario acordado.

Libertad de trabajo y derecho al trabajo (artículos 56 y 72 de la CP)

Según el artículo 56 de la CP, el Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo. El Estado se obliga a no imponerle al trabajador una determinada actividad y a respetar su esfera de selección (a menos que haya interés público de por medio). Pero con el TLC, enfrentamos aquí un caso parecido al que analizamos antes con respecto a la libertad de empresa: ¿Cómo puede haber libre elección de trabajo si el mismo Estado propicia la ruina de un determinado sector de la economía, poniéndolo a competir con productores extranjeros que gozan de altos subsidios por parte de otro Estado?

De hecho, es frecuente que miles de trabajadores pierdan sus empleos debido a las consecuencias del “libre comercio”. En los Estados Unidos, con la aprobación del TLCAN (o NAFTA), el Congreso también aprobó una ley especial que crea un programa de beneficios para quienes puedan certificar haber perdido sus trabajos debido al TLCAN. Hasta el 30 de julio del 2002, el número de casos registrados era de 413 123 (David Ranney, *TLCAN a 10 años: una evaluación en EE. UU.*, en: Carlos Aguilar (compilador), **Los (mal) Tratados de Libre Comercio**, DEI, Costa Rica, 2003: 51). Existe, además, otro programa de ajuste comercial más amplio mediante el cual los desempleados pueden solicitar apoyo. Nada similar a esto está incorporado

en el TLC CA-EU y, seguramente, ningún gobierno centroamericano posee los recursos fiscales para enfrentar este tipo de compensaciones a productores y trabajadores que resultan necesarios cuando se adopta el “libre comercio”⁶.

De manera que por lo establecido en el artículo 56 de nuestra Constitución Política, sobre el derecho al trabajo contenido, lo mismo que la obligación del Estado de dar “protección a los desocupados involuntarios” (artículo 72), debería exigirse que el texto del TLC incluya alguna forma de protección a los trabajadores que resulten desplazados de sus trabajos, a causa de los ajustes y trastornos en la estructura productiva y en los mercados de trabajo ocasionados por el “libre comercio”.

Entonces, todo trabajador que considere que su puesto de trabajo está en peligro debido a condiciones de competencia discriminatorias contenidas en el TLC puede interponer acción de inconstitucionalidad contra este. El Estado podría salvar esta situación sólo si en el mismo texto del TLC se incorpora la obligatoriedad de crear un fondo como el que se creo para tales efectos en los Estados Unidos.

La protección especial a las mujeres y a los menores de edad (artículo 71 de la CP)

El artículo 71 de nuestra CP establece tajantemente:

“Las leyes darán protección especial a las mujeres y a los menores de edad en su trabajo.”

En un capítulo “laboral”, como lo es el capítulo 16 del tratado, este claro y contundente precepto constitucional obliga a tomar en cuenta esta “protección especial a las mujeres” (además de los infantes, que sí se incluye, aunque sea en la definición de “legislación laboral” (artículo 16.8 –edad

6 Irónicamente, Estados Unidos pretende que los países centroamericanos asuman estos costos de aplicación y ajuste mediante cuantiosos endeudamientos externos.

mínima para el empleo de niños y prohibición de peores formas de trabajo infantil). No obstante, el texto del tratado sólo hace referencia al “género” de manera ambigua y no obligatoria, en el anexo 16.5, en donde se establece como una de las “prioridades de cooperación”, *“Temas de género incluyendo la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y ocupación”* (punto (l) de inciso 3 del Anexo 16.5).

La no inclusión expresa en el capítulo 16 del tratado de la “protección especial a las mujeres”, viola el mencionado artículo 71 de la CP.

El artículo 50, las “aperturas”, el reparto de la riqueza y la “solidaridad nacional”

El artículo 50 de la CP reza así:

“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza” (CP, artículo 50).

Aunque este artículo es de carácter más bien pragmático, y no establece tan claramente un principio constitucional, no por ello carece de importancia, pues sí establece claramente la prohibición de que el Estado, con sus actos, provoque una mayor concentración o desigualdad en la distribución de la riqueza. Esto tiene importancia en relación con los procesos de apertura que el TLC prevé en el campo de los seguros y las telecomunicaciones, en la medida en que estas medidas provoquen una mayor concentración de la riqueza o atenten contra lo establecido en el artículo 74: *“... procurar una política permanente de solidaridad nacional.”*

En efecto, tanto en el caso de los seguros como en las telecomunicaciones, los monopolios establecidos a favor del INS y del ICE pretenden salvaguardar el principio del acceso universal a ambos servicios por parte de la población nacional, lo que sería altamente improbable de alcanzar en el caso de una apertura en ambos sectores.

En el caso del INS, la apertura planteada es total, con distintos plazos para los distintos servicios, sin que al parecer exista en ello ninguna

contradicción con el artículo 73 constitucional, en lo que al acto mismo de apertura y fin del monopolio se refiere. Otra cosa es el posible estrangulamiento para el INS que podría resultar de esta apertura, a menos que se establezcan límites a los poderes de las empresas aseguradoras privadas, límites que no se vislumbran en el mismo tratado (artículo 11.4). Sin embargo, Bernal Arias, el especialista en derecho constitucional, ha llamado la atención sobre un posible roce constitucional en lo que se refiere a los seguros de riesgos del trabajo, que sí son contemplados en el artículo 73 de las CP. También ha señalado que en caso de que el órgano regulador de los seguros sea una entidad diferente a la ARESEP, ello implicaría la creación de una nueva institución autónoma del Estado, lo que demandaría una aprobación por mayoría calificada, según lo establece el artículo 189 (3) de la CP (en: Rodríguez Maradiaga y otros, **Roces Constitucionales del TLC (CA-USA). Todavía Estamos a Tiempo**. Ed. ULASALLE, San José, 2004: 94-95).

Con respecto al ICE, es claro que el artículo 121, inciso 14, punto c, de la CP permite la explotación de servicios inalámbricos tanto a la administración pública como a particulares, siempre que estos servicios sean concedidos, “de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa”. No obstante, “El Parlamento como órgano soberano que autodetermina sus propios procedimientos y agenda, no está obligado bajo ningún punto de vista a cumplir con ese y otros plazos, aun cuando haya sido por imposición inconstitucional del Poder Ejecutivo como compromiso del Tratado.” (idem: 97). Lo anterior en relación con el plazo perentorio estipulado en el Anexo 13 para la apertura en telecomunicaciones y el compromiso de los negociadores de dictar una nueva ley para el ICE antes del 31 de diciembre del 2004.

Pero las implicaciones más profundas de dichas aperturas, en relación con posibles roces constitucionales, tienen que ver con los artículos 50 y 74 de la CP, precisamente el primero y el último del TÍTULO V, Capítulo Único: *Derechos y Garantías Sociales*.

El artículo 50 exige del Estado procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país y el 74 “procurar una política permanente de solidaridad nacional”. Se trata, desde luego, de artículos pragmáticos, más que de normas constitucionales contundentes; pero, no obstante, implican obligaciones para el Estado en el marco de un Estado Social de Derecho. Así, por ejem-

plo, una acción del Estado en materia del ordenamiento económico y social que directamente vaya en contra del mayor bienestar de todos los habitantes (artículo 50), que se oponga al más adecuado reparto de la riqueza (artículo 50) o que socave la política de solidaridad nacional que demanda el artículo 74, puede ser impugnada por inconstitucional. Un análisis riguroso de los procesos e impactos de ambas aperturas arriba señaladas podría llegar a este resultado, si los principios de acceso universal, solidaridad y justicia social que inspiraron la creación del ICE y del INS y sus respectivos papeles institucionales, no son debidamente resguardados a partir de los cambios propuestos.

El capítulo diez (inversión) se burla de la Constitución Política de Costa Rica⁷

En este apartado, el propósito es llamar la atención sobre un conjunto de inconstitucionalidades que, a nuestro juicio, contiene el capítulo diez del TLC. Se trata de un capítulo central, ya que incorpora la controversial figura del “inversionista-Estado”, flamante innovación del TLCAN que también es introducida en este TLC entre Estados Unidos y Centroamérica. Señalamos siete casos en los que creemos que diversos artículos de este capítulo diez burlan disposiciones claramente establecidas en la Constitución Política. No obstante, dejamos por fuera de este análisis otros aspectos controversiales de este mismo capítulo, como los relativos a Requisitos de Desempeño, que aunque no necesariamente violen preceptos constitucionales, si representan una clara limitación y/o redefinición de potestades esenciales del Estado costarricense.

El artículo 10.1(c): una clara violación de nuestra soberanía

El artículo 10.1 del Tratado se refiere al *Ámbito de Aplicación del capítulo diez*. Con respecto a Costa Rica, el artículo 10.1(a) se aplica a los

7 En la elaboración de este apartado me fue de gran ayuda consultar el artículo del economista chileno Julián Alcayaga, “La inconstitucionalidad del TLC con EEUU”. Alcayaga es el presidente del Comité (chileno) de Defensa y Recuperación del Cobre.

plo, una acción del Estado en materia del ordenamiento económico y social que directamente vaya en contra del mayor bienestar de todos los habitantes (artículo 50), que se oponga al más adecuado reparto de la riqueza (artículo 50) o que socave la política de solidaridad nacional que demanda el artículo 74, puede ser impugnada por inconstitucional. Un análisis riguroso de los procesos e impactos de ambas aperturas arriba señaladas podría llegar a este resultado, si los principios de acceso universal, solidaridad y justicia social que inspiraron la creación del ICE y del INS y sus respectivos papeles institucionales, no son debidamente resguardados a partir de los cambios propuestos.

El capítulo diez (inversión) se burla de la Constitución Política de Costa Rica⁷

En este apartado, el propósito es llamar la atención sobre un conjunto de inconstitucionalidades que, a nuestro juicio, contiene el capítulo diez del TLC. Se trata de un capítulo central, ya que incorpora la controversial figura del “inversionista-Estado”, flamante innovación del TLCAN que también es introducida en este TLC entre Estados Unidos y Centroamérica. Señalamos siete casos en los que creemos que diversos artículos de este capítulo diez burlan disposiciones claramente establecidas en la Constitución Política. No obstante, dejamos por fuera de este análisis otros aspectos controversiales de este mismo capítulo, como los relativos a Requisitos de Desempeño, que aunque no necesariamente violen preceptos constitucionales, si representan una clara limitación y/o redefinición de potestades esenciales del Estado costarricense.

El artículo 10.1(c): una clara violación de nuestra soberanía

El artículo 10.1 del Tratado se refiere al Ámbito de Aplicación del capítulo diez. Con respecto a Costa Rica, el artículo 10.1(a) se aplica a los

7 En la elaboración de este apartado me fue de gran ayuda consultar el artículo del economista chileno Julián Alcayaga, “La inconstitucionalidad del TLC con EEUU”. Alcayaga es el presidente del Comité (chileno) de Defensa y Recuperación del Cobre.

inversionistas de EE. UU. (*“los inversionistas de otra Parte”*). El artículo 10.1(b) a las inversiones cubiertas, es decir, las inversiones de EE UU que ya existen en Costa Rica, y el artículo 10.1(c), se aplica a las inversiones en Costa Rica de cualquier país del mundo (*“a todas las inversiones en el territorio de la Parte”*), pero “sólo” en relación con lo que estipulan los artículos 10.9 (Requisitos de Desempeño) y 10.11 (Inversión y Medioambiente).

Pues bien, es precisamente este artículo 10.1(c) el que a nuestro juicio presenta la primera inconstitucionalidad de este capítulo, porque es una violación a la soberanía nacional el que, al firmarse un tratado bilateral con EE.UU., se le imponga al país una especie de subtratado entre Costa Rica y todos los restantes países del mundo, con los cuales el gobierno costarricense no ha negociado ningún tratado comercial y por supuesto, no existe reciprocidad en el trato a la inversión con esos países. Este subtratado es, en los hechos, un traslado de soberanía que atenta contra el mandato de los artículos 2 y 3 de la CP⁸, relativos a la soberanía de la Nación. Es evidente en este caso que, al firmarse un tratado comercial entre los Estados Unidos y Costa Rica, se está imponiendo otro (sub)tratado, arrogándose los propios Estados Unidos soberanía que sólo corresponde ejercer al pueblo costarricense y, además, por ser una disposición arbitraria y discriminatoria, viola también el artículo 33 de nuestra Carta Magna^{9,10}.

El artículo 10.9.3 (c): un serio peligro a la soberanía en materia ambiental y de salud pública

Un comentario especial exige el punto (c) del inciso 3 del artículo 10.9, según el cual, Costa Rica podría imponer medidas administrativas, sanitarias

8 “Artículo 2.- La soberanía reside exclusivamente en la Nación”. “Artículo 3.- Nadie puede arrogarse la soberanía; el que lo hiciere cometerá el delito de traición a la Patria.”

9 “Artículo 33.- Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.”

10 Según un alto funcionario del COMEX (debate en la UCR, 24-03-04) lo indicado con respecto a 10.1.c es correcto, pero ¡es algo que más bien favorece a Costa Rica! ¿Cómo puede favorecer a Costa Rica el limitar severamente los requisitos de desempeño exigibles a toda inversión extranjera, y no sólo a la procedente de los Estados Unidos? Los efectos de proceder de una u otra forma depende fundamentalmente de la política interna de atracción de inversión extranjera y no tanto de renunciar de manera general a la potestad de exigir tales requisitos de desempeño.

o ambientales a una inversión de cualquier país del mundo, pero siempre y cuando esas restricciones *“no se apliquen de manera arbitraria o injustificada, y siempre que tales medidas no constituyan una restricción encubierta al comercio o inversión internacionales”*.

Al parecer se trata de una potestad que Costa Rica puede ejercer, y que incluso deberíamos aplaudir; pero contiene una peligrosa trampa¹¹. En aplicación de este artículo, y no existiendo en el texto del tratado una disposición específica que lo impida, un inversionista de Japón, Rusia, Pakistán o de cualquier otro país podría comprar un terreno u obtener en concesión una mina abandonada para depositar en ella residuos nucleares de cualquier planta nuclear del mundo y el Estado costarricense podría estar impedido para rechazar esta “inversión”, porque podría ser demandado en un tribunal internacional por *“restricción encubierta al comercio o inversión internacionales”*¹². ¿Quién decide si medidas restrictivas de Costa Rica a este tipo de inversión son arbitrarias o constituyen una restricción encubierta al comercio internacional? ¿El Gobierno de Costa Rica, su Asamblea Legislativa o sus tribunales de justicia? No, ninguna autoridad nacional tendrá poder de decisión en caso de conflicto o incumplimiento, por un inversionista extranjero, de alguna disposición contenida en este capítulo: sólo los tribunales arbitrales internacionales tendrán competencia para resolver estas controversias lo que, por lo demás, representa otra cesión de soberanía. A esta realidad, se puede agregar una posibilidad aun más peligrosa. Las empresas que se instalen en Costa Rica, y luego de recibir el pago que corresponda por su negocio, podrían después quebrar, simular una quiebra o simplemente desaparecer, dejando depositados los residuos sin que ningún ente privado se haga responsable de su seguridad. En tal caso, Costa Rica no podrá reenviarlos a ningún otro país, ni tampoco podrá demandar a una empresa inexistente, ni a sus países de origen, ni menos aun a los Estados Unidos.

Más grave aún: incluso medidas “necesarias para proteger la vida o salud humana” quedan supeditadas a que no se apliquen de manera arbitraria y a que

11 Además, no existe alusión a mecanismos de verificación y cumplimiento y, menos aún, a sanciones por la inobservancia de lo exigido.

12 Las “medidas disconformes” de Costa Rica (ver Anexo I) relacionadas con “Otros Minerales” (incluyendo minerales radioactivos), no son suficientes para evitar este tipo de “inversión” y sus efectos colaterales, pues se refieren más bien a la exploración de tales minerales.

o ambientales a una inversión de cualquier país del mundo, pero siempre y cuando esas restricciones *“no se apliquen de manera arbitraria o injustificada, y siempre que tales medidas no constituyan una restricción encubierta al comercio o inversión internacionales”*.

Al parecer se trata de una potestad que Costa Rica puede ejercer, y que incluso deberíamos aplaudir; pero contiene una peligrosa trampa¹¹. En aplicación de este artículo, y no existiendo en el texto del tratado una disposición específica que lo impida, un inversionista de Japón, Rusia, Pakistán o de cualquier otro país podría comprar un terreno u obtener en concesión una mina abandonada para depositar en ella residuos nucleares de cualquier planta nuclear del mundo y el Estado costarricense podría estar impedido para rechazar esta “inversión”, porque podría ser demandado en un tribunal internacional por *“restricción encubierta al comercio o inversión internacionales”*¹². ¿Quién decide si medidas restrictivas de Costa Rica a este tipo de inversión son arbitrarias o constituyen una restricción encubierta al comercio internacional? ¿El Gobierno de Costa Rica, su Asamblea Legislativa o sus tribunales de justicia? No, ninguna autoridad nacional tendrá poder de decisión en caso de conflicto o incumplimiento, por un inversionista extranjero, de alguna disposición contenida en este capítulo: sólo los tribunales arbitrales internacionales tendrán competencia para resolver estas controversias lo que, por lo demás, representa otra cesión de soberanía. A esta realidad, se puede agregar una posibilidad aun más peligrosa. Las empresas que se instalen en Costa Rica, y luego de recibir el pago que corresponda por su negocio, podrían después quebrar, simular una quiebra o simplemente desaparecer, dejando depositados los residuos sin que ningún ente privado se haga responsable de su seguridad. En tal caso, Costa Rica no podrá reenviarlos a ningún otro país, ni tampoco podrá demandar a una empresa inexistente, ni a sus países de origen, ni menos aun a los Estados Unidos.

Más grave aún: incluso medidas “necesarias para proteger la vida o salud humana” quedan supeditadas a que no se apliquen de manera arbitraria y a que

11 Además, no existe alusión a mecanismos de verificación y cumplimiento y, menos aún, a sanciones por la inobservancia de lo exigido.

12 Las “medidas disconformes” de Costa Rica (ver Anexo I) relacionadas con “Otros Minerales” (incluyendo minerales radioactivos), no son suficientes para evitar este tipo de “inversión” y sus efectos colaterales, pues se refieren más bien a la exploración de tales minerales.

no constituyan una restricción al comercio o inversión internacionales. ¡Ni siquiera la vida humana está por encima del sacrosanto libre comercio! Este artículo roza con el 21 de nuestra Constitución Política, que establece clara y tajantemente que: **“La vida humana es inviolable”**. Tal inviolabilidad no puede estar sujeta al “libre comercio” ni a los vericuetos de la normativa internacional en materia de comercio e inversión.

El artículo 10.11: una burla del artículo 50, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política

El artículo 10.11 (Inversión y Medioambiente) también concierne a los inversionistas de todo el mundo (según lo establecido en 10.1(c)) y establece que una Parte, es decir Costa Rica o EE UU, podrá mantener o hacer cumplir cualquier medida que sea compatible con este capítulo para garantizar que las actividades de inversión en su territorio “se efectúen tomando en cuenta **inquietudes en materia ambiental (subrayado nuestro)**”. Se dice tomar en cuenta “inquietudes”, pero no se dice que Costa Rica pueda **denegar** una inversión que afecte la preservación del medio ambiente. Al no poder el Estado costarricense garantizar el impedimento a una inversión que no respete nuestro medio ambiente, este artículo es inconstitucional porque afecta las disposiciones del artículo 50, párrafo segundo de nuestra CP, que establece lo siguiente:

*“Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”. “El Estado **garantizará, defenderá y preservará ese derecho (subrayado nuestro)**”¹³”.*

Esta inconstitucionalidad es aún más grave si se tiene en cuenta que esta imposibilidad de denegar la autorización a una inversión que afecte nuestro medio ambiente concierne no solamente a los inversionistas de EEUU, con quien se firma el tratado, sino también a inversionistas de

13 El texto completo de los párrafos segundo y tercero del artículo 50 es el siguiente: “Toda Persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes”.

cualquier parte del mundo, con quienes no se está firmando ningún tratado. (recordar artículo 10.1.c).

El artículo 21.3 (Tributación), inciso 6, en su relación con el artículo 10.7 (Expropiación e Indemnización), lesiona los artículos 2, 3 y 121, inciso 13 de la Constitución Política

El artículo 10.7 llamado **Expropiación e Indemnización**, establece que Costa Rica no *“expropiará ni nacionalizará una inversión cubierta, sea directa o indirectamente, mediante medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización,”* salvo que sea por utilidad pública, se proceda de una manera no discriminatoria y mediante el pago de una indemnización al valor de mercado y con apego al principio de debido proceso.

Recordemos que “inversión cubierta” se refiere a las inversiones de EE UU ya existentes en Costa Rica, las cuales no podrán ser afectadas por medidas que Costa Rica pueda tomar y que sean consideradas equivalentes a la expropiación. Por otra parte, pero en relación con lo anterior, el artículo 3, inciso 6, del capítulo 21 llamado **Excepciones**, establece que:

“El Artículo 10.7 (Expropiación e Indemnización) y el Artículo 10.16 (Inversión – Sometimiento de la Reclamación al Arbitraje) se aplicarán a una medida tributaria que sea alegada como expropiatoria o como una violación de un convenio sobre inversión o una autorización de inversión” (subrayado nuestro).

Este artículo 21.3.6 hace aplicables medidas tributarias en varios otros artículos de diversos capítulos del tratado, incluido el artículo 10.9 que, recordemos, concierne a las inversiones de cualquier país del mundo en territorio nacional.

Lo anterior quiere decir que Costa Rica estaría imposibilitada de efectuar modificaciones tributarias que afecten a inversionistas de EE UU, so pena de ser demandado en un tribunal arbitral internacional por establecer medidas que pueden ser consideradas expropiaciones, además de que los impuestos a la exportación hacia EE UU también están prohibidos por el artículo 3.3 del

cualquier parte del mundo, con quienes no se está firmando ningún tratado. (recordar artículo 10.1.c).

El artículo 21.3 (Tributación), inciso 6, en su relación con el artículo 10.7 (Expropiación e Indemnización), lesiona los artículos 2, 3 y 121, inciso 13 de la Constitución Política

El artículo 10.7 llamado **Expropiación e Indemnización**, establece que Costa Rica no “*expropiará ni nacionalizará una inversión cubierta, sea directa o indirectamente, mediante medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización,*” salvo que sea por utilidad pública, se proceda de una manera no discriminatoria y mediante el pago de una indemnización al valor de mercado y con apego al principio de debido proceso.

Recordemos que “inversión cubierta” se refiere a las inversiones de EE UU ya existentes en Costa Rica, las cuales no podrán ser afectadas por medidas que Costa Rica pueda tomar y que sean consideradas equivalentes a la expropiación. Por otra parte, pero en relación con lo anterior, el artículo 3, inciso 6, del capítulo 21 llamado **Excepciones**, establece que:

“El Artículo 10.7 (Expropiación e Indemnización) y el Artículo 10.16 (Inversión – Sometimiento de la Reclamación al Arbitraje) se aplicarán a una medida tributaria que sea alegada como expropiatoria o como una violación de un convenio sobre inversión o una autorización de inversión” (subrayado nuestro).

Este artículo 21.3.6 hace aplicables medidas tributarias en varios otros artículos de diversos capítulos del tratado, incluido el artículo 10.9 que, recordemos, concierne a las inversiones de cualquier país del mundo en territorio nacional.

Lo anterior quiere decir que Costa Rica estaría imposibilitada de efectuar modificaciones tributarias que afecten a inversionistas de EE UU, so pena de ser demandado en un tribunal arbitral internacional por establecer medidas que pueden ser consideradas expropiaciones, además de que los impuestos a la exportación hacia EE UU también están prohibidos por el artículo 3.3 del

tratado. Estas disposiciones impiden que Costa Rica pueda modificar libremente su legislación tributaria, son inconstitucionales porque atentan contra nuestra soberanía, y violan los artículos 2, 3 y 121.13 de la CP¹⁴. En particular, este último artículo de la Constitución establece que sólo la Asamblea Legislativa tiene la atribución de establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales. No puede entonces un tratado inmiscuirse en la determinación de los tributos en Costa Rica, porque la Constitución reserva dicha facultad **exclusivamente** a la Asamblea Legislativa, y solamente la Sala Constitucional tiene la potestad de establecer si un tributo es “confiscatorio”.

El artículo 10.7 (Expropiación e Indemnización): privilegios discriminatorios a favor de la inversión extranjera y violación de lo establecido en el artículo 121, inciso 14, de la CP

Consideramos que el artículo 10.7 del tratado tiene (ahora en sí mismo) vicios de inconstitucionalidad, al establecer que la indemnización de inversiones cubiertas debe

- a) *ser pagada sin demora,*
 - b) *ser equivalente al “valor justo de mercado”... y*
 - c) *ser completamente liquidable y libremente transferible,*
- y también, al no excluir a los “bienes propios de la Nación” contenidos en el artículo 121, inciso 14, de la CP. Veamos con detalle.

Según el punto 2 (a) de este artículo 10.7,

“La indemnización deberá: (a) ser pagada sin demora”.

Pero según el artículo 45 de la CP, “en caso de guerra o conmoción interior”, la indemnización por expropiación cuenta con un plazo de hasta dos

14 “Artículo 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:... 13) Establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales (subrayado nuestro)”.

años para ser cancelada, “después de concluido el estado de emergencia”; por lo que es contrario a la Constitución que un tipo específico de propiedad (por ejemplo, las inversiones cubiertas realizadas por estadounidenses en Costa Rica) no tenga esta limitación a la expropiación y el resto sí (en particular, la propiedad de costarricenses). Se trata de un claro **trato desigual a favor de la propiedad en manos de extranjeros**¹⁵.

El punto (d) del inciso 2 de este capítulo 10.7 establece:

“La indemnización deberá: ser completamente liquidable y libremente transferible”.

Esto crea otra desigualdad ante la ley, pues varias resoluciones judiciales han aceptado que no es contrario al artículo 45 de la CP pagar los inmuebles expropiados con bonos del tesoro público, siempre que se tome en cuenta la depreciación que éstos pudieran tener en el momento en que se dicte la sentencia¹⁶.

Otra desigualdad ante la ley es la exigencia contenida en el punto (b) del inciso 2, según la cual, el pago de la indemnización debe corresponder *“al valor justo de mercado”*, porque el Estado costarricense ha aplicado en muchas ocasiones el criterio de que la indemnización no podrá exceder el valor del inmueble **declarado para fines fiscales** al momento de la expropiación. Además, la medida contemplada en el TLC lleva al ámbito del mercado la determinación del valor de la indemnización y, con ello, a la posibilidad de acciones especulativas.

En última instancia, este tipo de variaciones a la normativa legal sobre expropiaciones e indemnizaciones, que afectan las disposiciones constitucio-

15 En el “Convenio entre el Gobierno de Costa Rica y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre Promoción y Protección de Inversiones”, suscrito el 7 de setiembre de 1982 y autorizado en octubre de 1997 (Ley 7715), se incluye el siguiente párrafo aclaratorio: La expresión “compensación puntual, adecuada y efectiva” no implica indemnización previa en el supuesto de guerra o conmoción interna; sin embargo, el pago correspondiente se efectuará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.” Como se aprecia, en este Convenio de Inversión Costa Rica optó por hacer explícita la salvedad al pago inmediato de una indemnización por expropiación contemplada en el artículo 45 de la CP.

16 Cfr: Fernando Castillo Víquez, “Pago en bonos”, Elementos Económicos en la Constitución Política, Juricentro, 1992, pp. 64.

años para ser cancelada, “después de concluido el estado de emergencia”; por lo que es contrario a la Constitución que un tipo específico de propiedad (por ejemplo, las inversiones cubiertas realizadas por estadounidenses en Costa Rica) no tenga esta limitación a la expropiación y el resto sí (en particular, la propiedad de costarricenses). Se trata de un claro **trato desigual a favor de la propiedad en manos de extranjeros**¹⁵.

El punto (d) del inciso 2 de este capítulo 10.7 establece:

“La indemnización deberá: ser completamente liquidable y libremente transferible”.

Esto crea otra desigualdad ante la ley, pues varias resoluciones judiciales han aceptado que no es contrario al artículo 45 de la CP pagar los inmuebles expropiados con bonos del tesoro público, siempre que se tome en cuenta la depreciación que éstos pudieran tener en el momento en que se dicte la sentencia¹⁶.

Otra desigualdad ante la ley es la exigencia contenida en el punto (b) del inciso 2, según la cual, el pago de la indemnización debe corresponder *“al valor justo de mercado”*, porque el Estado costarricense ha aplicado en muchas ocasiones el criterio de que la indemnización no podrá exceder el valor del inmueble **declarado para fines fiscales** al momento de la expropiación. Además, la medida contemplada en el TLC lleva al ámbito del mercado la determinación del valor de la indemnización y, con ello, a la posibilidad de acciones especulativas.

En última instancia, este tipo de variaciones a la normativa legal sobre expropiaciones e indemnizaciones, que afectan las disposiciones constitucio-

15 En el “Convenio entre el Gobierno de Costa Rica y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre Promoción y Protección de Inversiones”, suscrito el 7 de setiembre de 1982 y autorizado en octubre de 1997 (Ley 7715), se incluye el siguiente párrafo aclaratorio: La expresión “compensación puntual, adecuada y efectiva” no implica indemnización previa en el supuesto de guerra o conmoción interna; sin embargo, el pago correspondiente se efectuará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.” Como se aprecia, en este Convenio de Inversión Costa Rica optó por hacer explícita la salvedad al pago inmediato de una indemnización por expropiación contemplada en el artículo 45 de la CP.

16 Cfr: Fernando Castillo Viquez, “Pago en bonos”, Elementos Económicos en la Constitución Política, Juricentro, 1992, pp. 64.

nales sobre limitaciones a la propiedad privada, **debería ser aprobada con 38 votos**, ya que introduce un tratamiento específico y, a nuestro juicio, discriminatorio con respecto a un determinado tipo de propiedad: a favor de la propiedad de extranjeros y en contra de la propiedad de nacionales. Pero aunque esto se resolviera mediante una aprobación del tratado con votación calificada, siempre permanecería la violación del artículo 33 de la CP (igualdad ante la ley).

Además, el inciso 1. (a) establece que la expropiación o nacionalización de una inversión cubierta sólo será viable “por causa de un propósito público”. Pero el párrafo segundo del artículo 45 de la CP establece claramente que:

“Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social” (subrayado nuestro).

Lo anterior le da armas a los abogados de las transnacionales para alegar, en una eventual disputa, que el término “propósito público”¹⁷ tiene un menor alcance que el término “interés social”, ignorando este último¹⁸.

Entonces, ¿acaso a los nacionales se les puede aplicar este artículo constitucional en toda su amplitud, con su jurisprudencia correspondiente, y a los extranjeros no? Recordemos que al establecimiento por medio del artículo 45 de la CP de “limitaciones de interés social” a la propiedad fue, precisamente, la base que permitió impulsar la legislación laboral en Costa Rica y que ésta no fuese impugnada por inconstitucional¹⁹.

17 En relación con el párrafo 10.7.1(a) aparece la siguiente nota al pie: “Para mayor certeza, este término [propósito público] se refiere a un concepto de Derecho Internacional Consuetudinario”. Queda la tarea de seguirle la pista a este concepto.

18 Con respecto a este punto, el ya citado Convenio de Inversión entre Costa Rica y Gran Bretaña señala lo siguiente: “La palabra “expropiación” mencionada en el artículo V no se refiere a las limitaciones de interés social que la Asamblea Legislativa imponga a la propiedad por motivos de necesidad pública, de acuerdo con el artículo 45 de la Constitución Política.” Como se aprecia, los legisladores que autorizaron este convenio también tuvieron la certeza de salvar esta importante disposición constitucional, lo que no ocurre en el texto del TLC.

19 El punto es que el término “limitaciones de interés social” es más amplio y comprensivo que “por causa de un propósito público”. El primero incluye, por ejemplo, medidas que pueden adoptarse para mejorar las condiciones económicas de las clases sociales de menores recursos, o para “lograr que la convivencia humana se oriente hacia la consecución del bien común y de la justicia social” (Fernando Castillo Viquez, idem: 66).

Finalmente, debería introducirse de manera clara y tajante en el texto del tratado la no indemnización por la nacionalización o expropiación de los “bienes propios de la Nación” establecidos en el inciso 14 del artículo 121 de la CP, a saber:

- a) *Las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional²⁰;*
- b) *Los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sustancias hidrocarbурadas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional;*
- c) *Los servicios inalámbricos.”*

Esta excepción que proponemos la consideramos absolutamente lógica, pues, según ese artículo de la Constitución, se trata de bienes que “*no podrán salir definitivamente del dominio del Estado*” (subrayado nuestro). Sería, entonces inconstitucional, que el Estado tuviera que indemnizar por recuperar, mediante expropiación, bienes que le pertenecen y que solo habría entregado en concesión. Pero el artículo 10.7 del tratado no hace estas salvedades, burlando lo establecido en la CP. Para mayor aclaración: estos bienes son del dominio del Estado y una concesión solo concede un derecho de posesión temporal, no concede la propiedad (ni siquiera temporal). Pero la indemnización contemplada en el artículo 45 de la Constitución Política se refiere claramente a privaciones sobre la propiedad, no sobre la posesión o el usufructo.

Esta salvedad se hace más importante si tomamos en cuenta que la definición de “**acuerdo de inversión**” contenida en 10.28 incluye los derechos que recibe el inversionista

- (a) *con respecto a los recursos naturales u otros activos controlados por las autoridades nacionales...*

20 Como se aprecia, aquí cobra gran importancia la definición que el tratado establece del “territorio nacional”, pero es imposible establecer a priori, si esto beneficia o perjudica los intereses y la soberanía nacional. En este caso, si se introdujera en el texto la exclusión que proponemos (con respecto a los bienes propios de la Nación), un concepto amplio de territorio sería beneficioso para Costa Rica.

Se trata, efectivamente, de los “bienes propios de la Nación” contemplados en el artículo 121, párrafo 14 de la Constitución Política (carbón, petróleo, minerales radioactivos, servicios inalámbricos, ferrocarriles, muelles, aeropuertos). Y según este mismo artículo constitucional, estos bienes sólo podrán ser explotados por particulares *“de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa”*; y **nunca mediante un simple “acuerdo de inversión”**. Si a esto le agregamos que el 121 aparece varias veces en las “medidas disconformes” del Anexo I, el círculo se cierra: las transnacionales y sus socios internos están al acecho de los “bienes propios de la Nación”.

Principales conclusiones

Para finalizar, hagamos un recuento de los principales resultados de investigación presentados en este documento:

1. Los problemas de inconstitucionalidad a que hemos hecho referencia no ocurren porque una ley o un Tratado renuncie a fijar precios, reduzca aranceles o disminuya restricciones al “libre comercio”, etc.; lo inconstitucional, creemos, es que **se prohíba** a perpetuidad este tipo de regulaciones y restricciones al “libre comercio”, ya que las mismas se inscriben dentro del margen de discrecionalidad que la Constitución permite. No aseguramos que resulte inconstitucional relajar o disminuir estos controles por parte del Estado, pero nuestra Constitución deja abierta la posibilidad de que las distintas fuerzas que interactúan en la sociedad, si así lo consideran cuando ejerzan la acción de gobierno, puedan o no utilizar estos instrumentos de intervención en la economía. Lo inconstitucional es abolir esta discrecionalidad, prohibiendo a perpetuidad el uso de instrumentos de política como los aranceles, las cuotas o los subsidios.
2. Por otro lado, también es inconstitucional que el Estado, mediante sus acciones directas o indirectas, cause la ruina de una actividad, sin compensación alguna expresamente establecida en la ley que la provoca. El Estado no está obligado a imponer restricciones a la libertad de empresa, pero tampoco está obligado a renunciar a ellas de forma permanente,

haciendo de esta libertad algo absoluto. Nuestra Constitución es del siglo XX, no del siglo XVIII (libre comercio irrestricto).

3. Es perfectamente constitucional el establecimiento de precios oficiales, salarios mínimos, control de divisas, restricciones al “libre comercio” (cuotas, aranceles) y el uso de otros instrumentos de política pública. No se trata de una obligación, pero creemos que su prohibición expresa si sería inconstitucional.
4. Sería contraria a la CP toda aquella legislación que propicie la “apertura” o privatización de bienes y servicios que se hallan en manos del Estado, **si esto provocara una mayor concentración de la riqueza** (artículo 50), o si fuera formulada a contrapelo de los artículos 74 y 121 de la misma Constitución.
5. Sería contraria a la CP toda legislación (incluido el TLC) que conduzca a la ruina a un determinado sector de la economía, o al desempleo a una parte de la fuerza de trabajo, más aún si esa legislación no reconoce expresamente compensación alguna (artículos 45, 46, 50 y 56).
6. En su afán por otorgar a las empresas extranjeras nuevos derechos de protección y seguridad, el Capítulo 10 del TLC incurre en roces constitucionales o, en su defecto, exigiría una aprobación por mayoría calificada en el Congreso.

ALGUNAS IMPLICACIONES JURÍDICAS DEL TLC SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y ACTIVIDAD CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO COSTARRICENSE

*Dr. Manrique Jiménez Meza**

Introducción

Conforme con la tesis de que la apertura de mercados es inevitable, pero no incontrolable, el ejercicio legítimo e imperativo de las potestades fiscalizadoras de los Estados - nunca en trance de muerte - procedo a realizar un análisis sucinto del TLC desde el punto de vista jurídico, tanto en su perspectiva positiva como en la negativa.

Ciertamente, por principio aceptado, la competencia económica es saludable, siempre y cuando el Estado mantenga firme el ejercicio y el control de sus potestades jurídicamente asignadas y delimitadas; lo que no debe desnaturalizarse con la pretensión de hacer de él un simple guardián de intereses privados al estilo del Estado policía y decimonónico, cuya función era la represión de las legítimas aspiraciones de los pueblos. El Estado no debe ser un simple árbitro en el juego libre de la oferta y demanda, que deje sin resguardo los derechos sociales y ecológicos, ni tampoco el instrumento represivo contra los débiles y desprotegidos, al servicio de la voracidad económica del capitalismo salvaje. Antes bien, el fortalecimiento de las potestades del Estado debe ir acompañado de la eficiencia y la eficacia en su

* Profesor de la Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.

organización y actividad para el cumplimiento de sus fines altruistas (interés público) bajo el alero del principio de legalidad, en cuanto sujeción obligada de los funcionarios públicos a un ordenamiento jurídico escrito y no escrito, cargado de valores a favor de los derechos humanos; el Estado de Derecho se entiende, entonces, como el Derecho sobre el Estado, cuyo ordenamiento favorece y protege la dignidad humana y su entorno mediato e inmediato. En este sentido, de conformidad con nuestra jurisprudencia constitucional, los tratados de protección de los Derechos Humanos ostentan rango superior a la propia Constitución Política, para su interpretación y ejecución normativa, cuando pueda darse mayor alcance extensivo a favor de su elasticidad justiciera. De esa forma, se ha aceptado en nuestro medio la constitucionalización del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Otro aspecto importante es que nos encontramos con un Estado cuya función es la de desregular con el fin de hacer efectiva la economía de mercado, por lo cual, el Estado se constituye en garante, protector e instrumento para el ejercicio de la libertad económica, constitucionalmente garantizada y protegida. Por lo tanto, el Estado debe regular la desregulación con un control efectivo contra abusos de los agentes económicos, para evitar la tentación monopolística u oligopólica y las demás disfunciones del sistema realizadas en perjuicio de la libertad, de la propiedad con función social, de la dignidad humana y del consumidor. Amparado en esta tesis, nuestro Estado, aunque con errores, dictó, aprobó y ejecutó la *“Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor”* (Ley número 7472) y sus disposiciones complementarias.

Por lo anterior, mantengo la reserva personal de aceptar que exista, en sentido estricto, la globalización económica, no sólo por la carencia de un orden económico justo y equilibrado, con una base sólida en los niveles ético y político de rango universal; sino, complementariamente, por la imposición estatal de barreras arancelarias con políticas de subsidio. Por ello me inclino más por aceptar las “regionalizaciones económicas” de amplios sectores de la humanidad, lo que no implica dejar de admitir la globalización en distintas expresiones de la cultura como en el idioma, la telemática (telecomunicaciones e informática) y la actividad bursátil.

En todo caso, a manera de reclamo de un simple ciudadano del mundo, no puedo callar ante la asimetría de la economía mundial, que no muestra un orden político, ético y jurídico uniforme, ni un soporte justo y fuerte que

proteja efectivamente a los llamados países del Sur frente a los países del Norte, en la nueva dialéctica mundial de países pobres y ricos. Debemos estar muy atentos, a fin de evitar que la pretendida “globalización” sea un eficiente utensilio a favor de los injustos globalizadores que imponen su voluntad, con nuevos lenguajes y artimañas, para llevarse a sus arcas los pocos bienes que puedan tener o disfrutar los países subdesarrollados o en vías de desarrollo; pues, si permitimos esto, más que apertura de mercados se daría la depredación pura y simple, aplicada por los Estados poderosos a través de las múltiples arterias en el ejercicio del poder efectivo. Sin ser fatalistas, hemos de recibir con ojo cuidadoso y crítico la propuesta contenida en el TLC con Estados Unidos, para resaltar sus bondades y los potenciales perjuicios.

En efecto, este Tratado tiene ventajas para el Estado costarricense, pero también tiene desventajas, sobre todo en lo relativo a ausencia de restricciones a la apertura comercial. Su normativa lo hace un “megatratado” que impulsa las inversiones privadas, con el compromiso estatal de dictar y ejecutar un conjunto de reformas institucionales y legales, con plazos predeterminados, que van más allá del simple “libre comercio”. Lo anterior lo hace ser distinto, en esencia, de los demás tratados de libre comercio aprobados por nuestro país.

A partir de esta constatación, surgen las preguntas siguientes: Costa Rica se comprometió formalmente a dictar y aprobar implementaciones legales en plazos cortos, sin que Estados Unidos de Norteamérica se haya comprometido a aprobar el TLC en un plazo determinado, entonces, ¿cómo llevar adelante las reformas institucionales y legales con mayor seguridad jurídica si falta definición en límite para el Estado mayor?, ¿podría confirmarse la transformación sustancial y formal de compromisos, sin que Estados Unidos apruebe el Tratado? y ¿cuáles sanciones se le aplicarían a Costa Rica en caso de incumplimiento del tiempo ante la aprobación estadounidense? Sin duda, aquí, desde el principio, falta reciprocidad obligacional, reciprocidad de trato que, en principio, debe ser una de las notas distintivas del TLC, a diferencia de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, que es una concesión unilateral. Procedo, pues, al análisis de rigor, con el esforzándome por ser técnico e imparcial en beneficio de la colectividad nacional.

Aspectos positivos

a) **Materia ambiental**

Entre los principio rectores, claramente expuestos y no agotados en el Preámbulo, que no es norma positiva, pero sí instrumento de valoración e interpretación integrales en el contenido y fin del TLC, se destaca la protección al medio ambiente más allá de la concepción antropocéntrica, es decir, con inclusión de la vida y salud animal y vegetal (17.13.1). Hay protección en la materia, lo cual encuentra pleno apoyo en el artículo 50 de la Constitución Política. En el artículo 17.1, con respeto de la legislación interna de cada país, surge el compromiso de los Estados de estimular, a través de políticas y leyes, “altos niveles de protección ambiental” y la “protección de los recursos naturales y medio ambiente” (17.4.3), sin perjuicio de su permanente mejoramiento positivo. También se incluye el principio constitucional de la interpretación “pro natura” ante la duda, en caso de conflicto, a favor de la legislación ambiental (17.2.3) Se incorporan las medidas precautorias o cautelares, siendo que la parte eventualmente afectada por otra parte, en su esfera patrimonial, podría pedir la protección inmediata en caso de afectación a la salud humana y al medio ambiente (17.3.c).

Se garantiza la transparencia de actuaciones y se fomenta el compromiso de los Estados de atender las recomendaciones y comentarios del público en la protección de los bienes y derechos ambientales (17.6). Queda plasmada en el TLC la nueva tendencia de fomentar el desarrollo sostenible con protección del medio ambiente, “junto al fortalecimiento de las relaciones comerciales y de inversión” (17.9). En materia de solución de conflictos, se propone la existencia de árbitros ambientales (17.11) y la creación del Consejo de Asuntos Ambientales, integrado por representantes de los respectivos Ministerios de cada Parte, o su equivalente (17.5). Se le da rango vinculante al “Acuerdo de Cooperación Ambiental”, potencialmente suscrito entre Estados Unidos de Norteamérica y los países de Centroamérica, el cual, aún siendo un instrumento internacional autónomo del TLC, se incorporaría a su contenido. Este acuerdo de cooperación es para la protección ambiental y los recursos y riquezas naturales. También se propone la creación de un Comité de Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios, compuesto por los funcionarios públicos detallados en el Anexo 6.3, para fortalecer y proteger la actividad comercial que no perjudique la salud y vida humana, animal y vegetal.

b) Agilidad y probidad de la actividad aduanera

También desde el Preámbulo del TLC se estimula el compromiso de los Estados partes de favorecer la transparencia y agilidad de los procedimientos aduaneros. Se fomentan los procedimientos administrativos simplificados y la entrega rápida de los bienes importados (5.2) con respeto de la legislación interna de cada país y con la aplicación de la confidencialidad entre las partes que así lo pidan, siempre y cuando no sea ilegítima o sirva para actos ilícitos. Se respeta el principio constitucional de la presunción de inocencia, cuando se utiliza la “sospecha razonable” (5.5.3) de la actividad ilegal, para los controles efectivos. Crece la cooperación en el intercambio de información sobre los procedimientos y normas entre los Estados partes y entre éstos y aquellas partes de los Estados que así lo requieran (5.5).

c) Contratación pública

Lo plasmado en el TLC sobre contratación administrativa no varía, en principio, de manera fundamental, lo dispuesto en nuestro ordenamiento jurídico, pues respeta parcialmente, lo consagrado en el artículo 182 de la Constitución Política sobre el procedimiento de licitación, que no se agota en la licitación pública (“licitación abierta” la llama el TLC), aun cuando, por jurisprudencia constitucional, deban aplicarse semejantes lineamientos a otras modalidades de contratación. Digo en principio porque en su texto se deja la posibilidad de llevar adelante la contratación directa en materia de construcción, como lo destacaré posteriormente en el análisis de implicaciones negativas. En lo que respecta a los aspectos carentes de precisión técnica, también los retomaré oportunamente en esta exposición.

Por ahora, detengámonos en lo positivo. En efecto, se prohíbe el fraccionamiento (9.2.5); se incluye la contratación en materia de construcción-operación-transferencia (9.1.1); se excluye, entre otros, la contratación de empleo público (9.2.d); se respeta el principio de apertura de modalidades de contratación, con resguardo de la legalidad (9.1.6); se refuerza el principio no discriminatorio por razón del territorio o nacionalidad del proveedor (9.2.2); se exalta el principio de publicidad del ordenamiento jurídico y sus modificaciones, también respecto a las sentencias y resoluciones administrativas de trascendencia para la contratación administrativa (9.3); se fomenta el plazo razonable para que el interesado y potencial oferente pueda

b) Agilidad y probidad de la actividad aduanera

También desde el Preámbulo del TLC se estimula el compromiso de los Estados partes de favorecer la transparencia y agilidad de los procedimientos aduaneros. Se fomentan los procedimientos administrativos simplificados y la entrega rápida de los bienes importados (5.2) con respeto de la legislación interna de cada país y con la aplicación de la confidencialidad entre las partes que así lo pidan, siempre y cuando no sea ilegítima o sirva para actos ilícitos. Se respeta el principio constitucional de la presunción de inocencia, cuando se utiliza la “sospecha razonable” (5.5.3) de la actividad ilegal, para los controles efectivos. Crece la cooperación en el intercambio de información sobre los procedimientos y normas entre los Estados partes y entre éstos y aquellas partes de los Estados que así lo requieran (5.5).

c) Contratación pública

Lo plasmado en el TLC sobre contratación administrativa no varía, en principio, de manera fundamental, lo dispuesto en nuestro ordenamiento jurídico, pues respeta parcialmente, lo consagrado en el artículo 182 de la Constitución Política sobre el procedimiento de licitación, que no se agota en la licitación pública (“licitación abierta” la llama el TLC), aun cuando, por jurisprudencia constitucional, deban aplicarse semejantes lineamientos a otras modalidades de contratación. Digo en principio porque en su texto se deja la posibilidad de llevar adelante la contratación directa en materia de construcción, como lo destacaré posteriormente en el análisis de implicaciones negativas. En lo que respecta a los aspectos carentes de precisión técnica, también los retomaré oportunamente en esta exposición.

Por ahora, detengámonos en lo positivo. En efecto, se prohíbe el fraccionamiento (9.2.5); se incluye la contratación en materia de construcción-operación-transferencia (9.1.1); se excluye, entre otros, la contratación de empleo público (9.2.d); se respeta el principio de apertura de modalidades de contratación, con resguardo de la legalidad (9.1.6); se refuerza el principio no discriminatorio por razón del territorio o nacionalidad del proveedor (9.2.2); se exalta el principio de publicidad del ordenamiento jurídico y sus modificaciones, también respecto a las sentencias y resoluciones administrativas de trascendencia para la contratación administrativa (9.3); se fomenta el plazo razonable para que el interesado y potencial oferente pueda

en tiempo presentar su oferta (9.5); se agilizan los procedimientos por la comunicación electrónica entre todas las partes (9.6.2); se resguarda la igualdad de participación, sin que se pueda excluir a un oferente por razón de no haber participado en contrataciones anteriores en el Estado de la parte contratante (9.8.4); se exige, a instancia de parte, un acto motivado por el cual se excluyó a un proveedor (9.8.5); se garantiza la participación sin dolo por lo que se establece la inelegibilidad de aquellos proveedores que participen en actividades fraudulentas o ilegales en contratación administrativa (9.8.6 y 9.13); se defiende el interés público para el acto de adjudicación sin perjuicio de las exigencias cartelarias (9.10.2 y 9.12.d); se da paso para la adopción de medidas cautelares, lo cual contradice positivamente la absurda prohibición contenida en nuestra Ley de Contratación Administrativa; se garantiza el debido proceso con inclusión del recurso de apelación ante un órgano o entidad distinta de la que originalmente dictó el acto de adjudicación (9.15.2), con ello se garantiza el debido procedimiento.

d) Expropiación

Tanto en el artículo 10,7 como en el Anexo 10-C, se regula el régimen de expropiación, en relación con las inversiones realizadas en algún Estado parte. Si se deja de lado la “expropiación indirecta” contenida en el TLC, la cual podría ser inconstitucional, como luego destacaré, el tratamiento dado no contradice en esencia lo dispuesto en la Constitución Política ni en la jurisprudencia, salvo que no se regula expresamente, aunque por Constitución deba darse, el régimen de urgencia (guerra y conmoción interna), para lo cual procede el pago indemnizatorio en el plazo máximo de dos años posteriores a la expropiación (artículo 45 *ibíd*), es decir, sin pago previo.

Sin embargo, puede ejecutarse la expropiación o nacionalización de inversiones cubiertas por el Tratado, sea de forma directa o indirecta; estas sólo proceden por “utilidad pública” (lo que no afecta la dimensión social); en régimen de igualdad; con pago “pronto, adecuado y efectivo de la indemnización” (10.7.c) y con apego al debido proceso. A su vez, pueden darse actos de expropiación directa cuando existe traspaso del título o derecho de dominio de la inversión (10.7.1.3). Será indirecta, cuando no se da tal traslado, pero se ejecutan actos equivalentes (10.7.1.4), con ello se pretende garantizar la eficacia ante los eventuales reclamos indemnizatorios. Se exige, asimismo, que la indemnización con justiprecio (que en ocasiones no

infrecuentes es en nuestro medio “injustiprecio”) sea pagada sin demora en el valor justo del mercado, que refleje con exactitud y antelación el objeto de la expropiación, y que sea completamente liquidable y libremente transferible (o al menos no se haga con vicios de nulidad).

e) Servicios financieros

Se amplía la movilidad financiera, con amplia cobertura de mercados y con exigida transparencia (12.11) de las instituciones financieras y de los proveedores transfronterizos de servicios financieros. Se propone los arbitrajes en esta materia, realizados por árbitros conocedores de la materia y de amplia experiencia (12.18).

f) Apertura en materia de seguros

Personalmente no me opongo a esta apertura, si se deja el Instituto Nacional de Seguros dos clases de seguros: el obligatorio de vehículos y el de riesgo de trabajo; o que este se disponga a favor de la CCSS, por ser un seguro fundamentalmente social. Esto es lo que se presenta en el TLC: ambos quedan a favor del INS (III.1.A.i). Nada se dice del Cuerpo de Bomberos – lo que es lógico por no ser materia de apertura - lo cual constituye el tercer elemento; esto produce una evidente paradoja práctica que debe solventarse oportunamente: su mantenimiento por parte de una institución pública, en competencia y sin monopolio, es decir, sin los beneficios y réditos actuales. Al ser un órgano adscrito a una institución autónoma (INS), se incorpora el régimen del servicio público (continuidad, eficiencia, igualdad y capacidad de adaptación a los cambios sobrevenidos de hecho y de Derecho), lo cual sin duda favorece el interés público.

Se propone también la creación de una “autoridad reguladora de seguros”, para ser - supongo - un órgano adscrito a un ente o persona jurídica no identificada. Hago votos de esperanza para que no sea un órgano con personería instrumental, adherido así a la larga lista de órganos burladores de los controles y responsabilidades, caracterizados por el abuso y mal uso de los dineros públicos (II), amén de la incompatibilidad constitucional.

Ahora bien, existen ventajas de la apertura en materia de seguros, con las salvedades indicadas, que deben tomarse en consideración para su implementación legal; en esto el TLC es omiso, pero en modo alguno restringe su

posible aplicación: de una parte, la debida exigencia de que las empresas competidoras abran oficinas en suelo costarricense y, en segundo lugar, se les exija la constitución de fondos de reserva patrimonial, sin salida de Costa Rica, para la seguridad y tranquilidad del potencial usuario y cliente.

Surge otro elemento de análisis para la ubicación normativa: si el INS deja de ser institución autónoma, por virtud de la competencia que imponga en principio la configuración de una empresa pública (aun cuando sea de fachada societaria mercantil) debe reformarse la Constitución Política, por la expresa disposición del artículo 189 que tiene a las “aseguradoras del Estado” como instituciones autónomas. En todo caso, si se quiere la transformación jurídica del INS, aun en calidad de institución autónoma, debe oírse previamente a la propia institución, conforme al artículo 190 *ibíd.* De no darse esto, devendría en una eventual inconstitucionalidad.

g) Propiedad Intelectual

En esta materia se agilizan los procedimientos de protección efectiva, con el compromiso de los Estados de crear e impulsar instrumentos administrativos y judiciales que hagan valer los derechos de propiedad intelectual, con adopción de amplias medidas cautelares (15.11) y con caución suficiente de la parte actora y afectada (15.11.18). Se favorece la publicidad de las decisiones judiciales y de los actos administrativos generales que incidan sobre el ejercicio y defensa de tales derechos (15.11.3), con un principio sano, pero mal redactado o traducido, para la adopción de medidas de protección en frontera. En efecto, si algún denunciante afectado reclama la posibilidad de importación de productos alterados, con pruebas al efecto, se dice al texto: “que de acuerdo con la legislación del país de importación, existe una presunción de infracción de su derecho de propiedad”. Y aquí la presunción es de culpabilidad, no así de inocencia, lo que violenta el artículo 39 de la Constitución Política. Sin embargo, salvo la crítica anotada, la protección a los derechos de propiedad intelectual, en principio, encuentra acomodo en los artículos 45 y 47 de la Constitución, además de otros artículos en la complementación e interpretación normativa e integral.

h) Derechos laborales

En la “Declaración de Compromisos Compartidos” (16.1) se reafirman los derechos derivados de las disposiciones de la OIT (Organización Internacional

del Trabajo), no pudiéndose dar, en la legislación interna de cada país parte, el debilitamiento, disminución o eliminación de los derechos sociales reconocidos; sin embargo, no se dice nada (16.2) – lo cual es penoso – a favor de su aumento, tal y como quedó dispuesto en materia ambiental. Se insta a respetar las Constituciones Políticas, lo que, para Costa Rica, no deja de ser significativo por virtud de su artículo 74, que declara irrenunciables los derechos y garantías sociales. Asimismo, se fomentan los procedimientos ágiles, “justos, equitativos y transparentes” (16.3.2) con respeto del debido proceso, la publicidad de actuaciones con información normativa y la justicia pronta y cumplida. Se dispone la creación de un “Consejo de Asuntos Laborales” compuesto por funcionarios designados por los Ministerios de Trabajo, a fin de implementar y revisar el avance de los acuerdos adoptados en el TLC. Cada Parte constituirá una unidad administrativa dentro de cada Ministerio de Trabajo, para ser instrumento de comunicación con la sociedad y de las otras partes con el citado Comité (16.4.3) Se dispone la necesaria incorporación de los árbitros laborales para la solución de conflictos.

i) Arbitraje

En un amplio tratamiento del tema, en sus distintas modalidades materiales, el arbitraje procede a tenor con lo dispuesto a nivel de procedimiento y según las regulaciones contenidas en varios instrumentos internacionales, como el Convenio del CIADI (Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones), la Convención de Nueva York (Convención de las Naciones Unidas sobre el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras), la Comisión Interamericana (Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional) y la CNUDMI (Comisión de Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional). El TLC impulsa a las partes en conflicto para que lleguen a alguna negociación, incluso por medio de la participación de terceros (10.15) de rango no obligatorio (por ejemplo mediación o conciliación) en cualquier país parte. Si no hay arreglo o acuerdo por virtud de parte contendiente afectada en su inversión, se somete el asunto al arbitraje internacional, lo que implica la obligación de seguimiento para el demandado, todo sin perjuicio de la competencia administrativa y judicial interna, para la ejecución de medidas cautelares, con “el único fin de preservar los derechos e intereses del demandante o de la empresa durante el periodo de espera del arbitraje”, sin demérito de las medidas dictadas por el Tribunal Arbitral (10.18.3 y 10.20.8).

La realización del arbitraje será en cualquier Estado parte; y en caso de no existir acuerdo, el Tribunal decidirá el lugar en un Estado parte de la Convención de Nueva York (10.20.1).

j) Servicios en general

(Con base en los Anexos I, “medidas disconformes” para Costa Rica. Estas medidas forman parte de la reserva legal intocable por el TLC; sin embargo, quedan insertas en su texto con rango superior a la ley ordinaria.) Se agiliza el transporte transfronterizo de carga con apoyo técnico de empresas nacionales. En caso de licitación con adjudicación de rutas de transporte remunerado de personas, se dará preferencia a la oferta válida costarricense. Se permite la concesión en la zona marítimo terrestre, con claras limitaciones para personas físicas extranjeras o sociedades con acciones al portador, con residencia en el exterior, o constituidas total o mayoritariamente por extranjeros. Se da posibilidad al Estado de dar en concesión el transporte de ferrocarriles. Se reafirma el monopolio del Estado relativo a distribución al por mayor del petróleo crudo y sus derivados, sin perjuicio de las concesiones con preferencia de quienes ya dan el servicio a satisfacción. Para la pesca comercial, dentro de las 12 millas del mar territorial, se garantiza su disfrute únicamente para los costarricenses, sean persona físicas o jurídicas. En fin, se dispone la apertura de mercados, con figuras contractuales de concesión, con participación amplia y pública, sin que el Estado costarricense pierda la propiedad de aquellos bienes demaniales constitucionalmente garantizados y protegidos.

k) Medidas anti-corrupción

Se incluyen medidas en este sentido, bajo el entendido de que los Estados partes legislarán al efecto, con incorporación expresa de la tipificación de delitos, según lo dispuesto en el artículo 18.8 del TLC.

Aspectos negativos

- a) No tiene un plazo determinado de vencimiento. A lo más, se da la posibilidad de que un Estado haga acto de denuncia del TLC (artículo 22.7.1.2), para lo cual surtirá efectos “seis meses después de notificar

por escrito a las otras Partes su intención de hacerlo”; sin embargo, se crea la condición de que no exista un acuerdo en contrario de los Estados Partes. En otros términos, aun con denuncia, cabría la posibilidad de su no ejecución por voluntad ajena al Estado costarricense. Sería absurdo suponer que el Estado que denuncie el Tratado a su vez contradiga su voluntad en asocio con los otros Estados partes para un fin distinto a la denuncia misma. A lo sumo podría suponerse la aceptación compartida de todos los Estados Partes para que la eventual salida estatal sea en un plazo distinto al estipulado.

El peligro latente, sin embargo, estaría en la posibilidad de que no pueda salirse a pesar de la denuncia por la imposición de la voluntad de los otros Estados partes. De esa forma, existe la potencial sumisión del ejercicio soberano de la voluntad estatal y unilateral a la voluntad y decisión de los otros Estados. Ello podría dar pie a una sanción perpetua contra el Estado costarricense, en caso de imposibilitársele su salida, lo que podría violentar el artículo 40 de la Constitución Política. También surge la duda del castigo patrimonial que pudiera recibir un Estado por hacer acto de denuncia, respecto a los otros Estados y a los inversionistas. El TLC es omiso al respecto; sin embargo, en proyección práctica, podría suponerse la aplicación de sanciones con grandes y graves consecuencias a dicho nivel patrimonial.

- b) En el Tratado se dispone la creación de varias comisiones u órganos que bien podrían aumentar el grado de burocracia e inercia institucional: 1) Comisión de Revisión Agrícola (3.17), 2) Comité de Comercio Agropecuario (3.18), 3) Comité de Comercio de Mercancías (3.30.1), 4) Comité de Creación de Capacidades Relacionadas con el Comercio (3.30.2.c), 5) Comité de Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios (6.2), 6) Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (7.8), 7) Autoridad Reguladora de Seguros (II), 8) Consejo de Asuntos Laborales (16.4.1), 9) Comité Nacional de Trabajo (16.4.4), 10) Consejo de Asuntos Ambientales (17.5), 11) Comisión de Libre Comercio (19.1). A todos ellos podría agregarse un órgano colegiado regulador y supervisor en materia de telecomunicaciones. De esa forma, el potencial aumento de la burocracia estatal en nada contribuye a un mayor orden en la estabilidad económica del país debido al aumento de la deuda interna y de las erogaciones presupuestarias que requieren de sus respectivos ingresos.

- c) *Subsidio de productos agrícolas* (3.13.4): En caso de que un país tercero introduzca en el mercado nacional un producto agrícola subsidiado, que sea competencia de los productos agrícolas no subsidiados de otro Estado parte del TLC, ésta parte podrá subsidiar sus productos para competir en régimen de igualdad, sin que el Estado costarricense pueda hacer lo mismo en relación con sus productos agrícolas en el mercado interno. La ventaja es para los Estados en competencia en territorio ajeno, no así para el Estado en territorio propio, sin que exista, en principio, posición privilegiada para algún Estado que rompa la regla. Sin embargo surgen dos dudas fundamentadas: a) no es lo mismo la competencia de productos subsidiados por parte de países poderosos respecto a países pobres o débiles económicamente, los que ni siquiera pueden subsidiar o si lo hacen es de forma tímida o escasa; b) a partir del Acuerdo de la Ronda de Uruguay (1994) los países desarrollados han aumentado sus ayudas internas a la agricultura. En esta misma línea, Estados Unidos de América aumentó sus subsidios a partir de la aprobación del “Farm Bill” (mayo del 2002) lo que lleva a otra importante disyuntiva: la posible entrada en vigencia del TLC no podría afectar retroactivamente la normativa anterior a su vigencia: así, EUA entraría en los mercados de los Estados partes con productos agrícolas intrínsecamente subsidiados. De esa forma, con el TLC lo que se pretendería en el fondo es evitar el subsidio sobre el subsidio ya existente, pero no sobre el subsidio inicial derivado de la normativa anterior al TLC. En esta dimensión no dejaría de darse una verdadera discriminación de trato en perjuicio de la igualdad distorsionada en el mercado agrícola de oferta y demanda. Esto contradice en principio los artículos 33 y 50 de nuestra Constitución Política.
- d) *Reglamentos técnicos*: Falta mayor claridad y puntualización sobre la existencia y ejecución de estos reglamentos, los que pueden ser incorporados en la legislación interna, aun siendo extranjeros y viceversa (7.6). En todo caso, si por reglamento se entiende un acto administrativo general de alcance normativo, como lo dispone la Ley General de la Administración Pública (LGAP), nunca una disposición extranjera puede nacionalizarse sin antes cumplir con el ejercicio de la potestad reglamentaria en manos del Poder Ejecutivo (artículo 140.3 C.P.); incluso, tampoco es viable tratándose de reglamentos autónomos, de servicio u organización, dictados por la administración central o descentralizada, o por órganos fundamentales del Estado o de rango constitucional, para la organización interna de cada uno. Si son reglamentos, quedan incorporados

al derecho escrito, lo cual nunca puede darse por acto reflejo de la legislación internacional, como si fuera propia.

Esta desnaturalización reglamentaria contradice no sólo la definición normativa de los reglamentos contenida en la citada LGAP, sino que violenta el artículo 140, inciso 3, de la Constitución Política, en cuanto potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo en sentido estricto (Presidente y respectivo Ministro del ramo). La misma naturaleza de los “reglamentos técnicos” hace pensar más en disposiciones autónomas de la Administración, que en reglamentos ejecutivos propiamente tales. En todo caso si lo que se quiere implicar en el TLC no son los “reglamentos técnicos”, sino simples “disposiciones técnicas”, así debiera consignarse. De lo contrario persiste la equivocidad.

- e) *Contratación pública*: Se establece la hipótesis de la urgencia para justificar el retraso en la conformación y presentación de las ofertas, lo que resulta procedente ante la “emergencia imprevista” (9.5.c). Sin embargo, la emergencia puede darse también por casos previstos pero inevitables. En ello el TLC es omiso. En el mismo plano de análisis contractual, se deja la posibilidad para la no aplicación del procedimiento de licitación abierta (así lo llama el proyecto), lo cual implicaría la contratación directa, toda vez que la contratación abierta equivale a la licitación pública. Así, debe resaltarse la posibilidad de la contratación directa respecto a los “servicios adicionales de construcción que no fueron incluidos en el contrato original, pero que figuran dentro de los objetivos de la documentación original de la contratación y que debido a circunstancias no previstas resulten necesarios los servicios de construcción descritos” (9.9.2.f), sin que pueda exceder del 50% del monto originalmente pactado.

Lo anterior puede prestarse a abusos de múltiples formas: ¿qué se entiende por servicios adicionales?, ¿hasta dónde lo adicional no es principal o causal? ¿Hasta dónde es posible una larga cadena de contrataciones complementarias y directas, con la excusa de imprevisión, pero deducida de la documentación incorporada a la oferta? ¿No sería recomendable por cálculo del inversionista incluir la mayor documentación posible y ampliar el ámbito de objetivos en la oferta vencedora en el concurso abierto? Se deja entonces la posibilidad de aplicar en cascada mecanismos distintos a la “licitación abierta” o pública, bajo el matiz de “servicios adicionales” cuyo grueso procedimental sería por la vía de la

contratación directa. Ello en principio contradice no sólo el artículo 182 de la Constitución Política, sino la jurisprudencia constitucional, en especial el Voto Número 998-98, en el cual se regulan los principios básicos de la contratación administrativa.

En efecto, si bien es cierto que el texto constitucional dispone la figura de la “licitación” sin mayor aditamento sustancial, sin ser por ello exclusivamente licitación pública por cuanto se da espacio para la licitación privada, no con esto se renuncia a los principios rectores de la licitación pública para esta materia de contratación, incluyendo a la licitación privada. El régimen de la contratación directa es excepcional, para casos muy calificados, tasados y restringidos. Asimismo, falta establecer en el TLC los plazos expresos, con tiempo definido, para lo cual no basta la obligación de la Administración contratante de dar la información “sin demora” (9.11); o la entrega de resoluciones por escrito, también “sin demora” (9.15.6.d).

- f) *Contrato de concesión de obra pública*: En la definición que se hace de la figura contractual, se dice textualmente: “*en la ejecución de un contrato por parte de un proveedor, una entidad contratante otorga al proveedor, por un periodo de tiempo determinado, la propiedad temporaria, si tal propiedad es permitida por la Parte...*” (9.17). Sin duda, por definición estrictamente técnica, esto es jurídicamente inadmisibles. En efecto, la concesión de obra pública, con posibilidad de darse la concesión complementaria en la explotación del servicio por parte del mismo concesionario (concesión de obra con servicio público), nunca supone la posible “propiedad temporaria”, a no ser la titularidad del servicio; no se puede conceder la propiedad del bien que, tratándose de contratación de obra pública, es propiedad del Estado o la Administración. En la concesión de obra pública siempre el Estado (o la respectiva Administración Pública) es la propietaria del bien llamado bien demanial o dominical, es decir, bien de dominio público. Dejar abierta la posibilidad para que el inversionista adjudicatario sea, aunque temporalmente, el propietario del bien, contradice la figura jurídica, aunque una ley así lo disponga. En nuestro medio, nunca los bienes de dominio público insertos en el texto constitucional podrían ser propiedad de un sujeto privado.
- g) *Propiedad Intelectual*: Si bien es cierto existe una tendencia a incluir en esta materia las distintas manifestaciones de los seres vivos, en armonía

con la política de homogeneidad en materia de Propiedad Intelectual, que se deja traslucir en el Acuerdo de Aspectos Relacionados con la Propiedad Intelectual (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), por principio ético y personal, no acepto tal incorporación material. Esa uniformidad radicada en los intereses patrimoniales de los países poderosos quedó confirmada en la Ronda de Uruguay, cuando se produjo la concesión de patentes sobre microorganismos y sobre procesos biotecnológicos, que a la vez dio paso para alargar el brazo de la privatización sobre otros seres vivientes como las plantas y los animales. Poco falta, pues, para incorporar los genes y los tejidos humanos. Y en ello, de nuevo, me opongo por principio.

En el capítulo 15 del TLC, se dispone que su regulación es mínima, con el compromiso de la implementación de cada legislación nacional, sin que se violente lo dispuesto en ese Capítulo. Así, entonces, a partir del TLC podría quedar desechado el Proyecto de Ley de Protección de los Derechos de los Fitomejoradores número 15487; se impone la variación de la Ley de Biodiversidad número 7788 y la normativa de Acceso a los Recursos Bioquímicos y Genéticos; sin perjuicio de afectar cualquier disposición sobre los derechos de los agricultores (semillas).

En la perspectiva del “megatratado” antes referido, existe el compromiso de la ratificación estatal de otros diez tratados internacionales de propiedad intelectual, a saber: 1) Tratado de la OMPI sobre derechos de autor (ya aprobado por Costa Rica); 2) Tratado sobre Interpretación o Ejecución de Fonogramas (ya aprobado por Costa Rica); 3) Tratado de Cooperación en materia de Patentes, según su revisión y enmienda (ya aprobado por Costa Rica); 4) Tratado de Budapest sobre el reconocimiento internacional del depósito de microorganismos a los fines del procedimiento en materia de patentes (1980), para ratificar antes del 1 de enero de 2008; 5) Convenio sobre la Distribución de Señales de Satélites Portadoras de Programas (ya aprobado por Costa Rica); 6) Tratado sobre Derecho de Marcas (1994), para ratificar antes de 1 de junio de 2007; 7) Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales; Convenio UPOV, 1991, sin plazo; 8) Tratado sobre Derecho de Patentes (2000); 9) Arreglo de la Haya sobre el Depósito Internacional de Diseños Industriales (1999); 10) El Protocolo al Arreglo de Madrid, sobre Registro Internacional de Marcas (1989).

h) *Arbitraje forzado para el demandado*: Si no hay arreglo previo entre las partes en conflicto, a manera de negociación, incluso con la intervención de un tercero (10.15), la parte contendiente afectada en su inversión se somete al arbitraje internacional, con obligación de seguimiento por el demandado, en tanto expresamente así lo señala el propio TLC (10.16.10.18.2). Con ello se desnaturaliza el instituto del arbitraje, toda vez que éste requiere del ejercicio libre y voluntario de ambas partes y no por imposición de una sola parte. Incluso nuestra Constitución Política (artículo 43) lo establece como un derecho fundamental sin perjuicio de la existencia de litigios pendientes a nivel judicial, con lo cual podría confirmarse la violación de este numeral que en modo alguno presupone o autoriza la sumisión de una parte (la parte demandada) por voluntad unilateral de la otra parte (la demandante o actora). También se excluye la posibilidad de dirimir el conflicto en los Tribunales de Justicia constituidos en cualesquiera de los territorios de los Estados partes, sin que se puedan activar nuestros Tribunales de Justicia, por la suplantación pura y simple de un Tribunal Arbitral. Esto forma parte de la privatización de la justicia, donde ni siquiera es viable la apelación de la resolución arbitral (laudo) ante un órgano jurisdiccional estatal de algún Estado parte. Sin embargo, se deja la posibilidad de que los Tribunales de Justicia nacionales o las administraciones públicas tengan competencia, para la ejecución de las medidas cautelares necesarias, con “el único fin de preservar los derechos e intereses del demandante o de la empresa durante el periodo de espera del arbitraje”, sin demérito de las medidas dictadas por el Tribunal (10.18.3 y 10.20.8). Al final, sobresale la supeditación de los Tribunales de Justicia internos al dictado de la Justicia Arbitral, incluso en relación con el dictado de las medidas cautelares, las cuales tendrían vigencia –en principio- hasta el dictado de la resolución arbitral. Bajo este mismo esquema, en caso de conflicto entre medidas cautelares adoptadas a nivel nacional respecto a la medidas dictadas por el Tribunal Arbitral, prevalecerían estas y no aquellas.

Un último punto digno de relieve: la imposibilidad –por omisión– de que un Estado pueda demandar o ser demandante hace resaltar una evidente discriminación de trato procesal (artículo 33 de la Constitución) en materia de arbitraje internacional, sobre todo si el Estado puede ser demandado por el eventual incumplimiento contractual por otro Estado o por algún inversionista, como podría suceder, entre otros supuestos, en materia de contratación administrativa. Esto lleva a la necesaria incorpo-

ración de nuestro texto constitucional, radicado por encima del TLC, por virtud del artículo 49, para dar paso a la jurisdicción contencioso administrativa, donde residiría el ejercicio de las potestades jurisdiccionales del Estado como sujeto activo o demandante en el eventual litigio. Ello no deja de constituir una verdadera disfunción del tratamiento jurídico dado en el TLC, ya que violenta el régimen de igualdad para la resolución de conflictos dentro de sus términos y alcances.

En lo que respecta a la posible inconstitucionalidad por la constitución del arbitraje internacional como mecanismo para la solución de conflictos, la Sala Constitucional ha dispuesto que no es inconstitucional en relación con otros Tratados de Libre Comercio aprobados por nuestro país; por ello, su inclusión en el TLC no deviene en inconstitucional, con la reserva señalada.

- i) *Medidas de salvaguardia para evitar la distorsión de los mercados de cada Parte:* Se da la posibilidad de que los Estados adopten esta medida, cuando la eliminación o reducción de aranceles de determinados productos puedan crear una situación gravosa contra determinadas industrias de otro Estado parte por la abundancia de productos iguales, similares o competitivos, en términos absolutos (8.1). Existe también el compromiso de los Estados de crear o incentivar los mecanismos jurídicos (judiciales o administrativos) internos para el dictado de esta medida, cuando corresponda. Sin embargo, ante la ejecución de la salvaguardia, cabría la aplicación de una medida de compensación, previo acuerdo entre las Partes, a fin de que se favorezca la libertad de comercio, con “concesiones que tengan efectos sustancialmente equivalentes en el comercio o equivalentes al valor de los impuestos adicionales esperados como resultado de la medida” (8.5).

Se da, asimismo, la posibilidad de que se inicie el procedimiento de investigación a gestión de parte o de oficio, con publicación al efecto, con audiencia pública y con respeto de la documentación confidencial, lícita y posible. El resultado de la publicación se dará a conocer de manera sucinta en el diario oficial de la Parte donde exista la afectación, con descripción del “bien importado, el número de la fracción arancelaria, el nivel probatorio aplicado y la conclusión” a la que se llegue. Para el caso de Costa Rica, le corresponderá ser la autoridad investigadora a la oficina de prácticas de comercio desleal del MEIC (Ministerio

de Economía, Industria y Comercio), en coordinación con la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales del MCE (Ministerio de Comercio Exterior).

Sin embargo, el sano principio de evitarse la saturación del mercado en perjuicio de la industria nacional, con medidas de salvación, tiene su revés cuando la ejecución de tales medidas no pueden superar el plazo fatal de 4 años, convertido en improrrogable, aunque persista la inestabilidad de la actividad de mercado, que generó la situación gravosa con permanencia de los daños (8.2). Peor aún: sólo se permite la aplicación por única vez de la medida de salvaguardia en relación con una misma mercadería. (8.2.4) Esto, sin duda, confirma la desproporcionalidad e irrazonabilidad, en contradicción con la jurisprudencia constitucional, por la asimetría evidente entre el plazo improrrogable y la limitación radical de la medida cautelar frente a un TLC libre en el tiempo, sin fecha de vencimiento.

- j) *Entidades a nivel de Gobierno Central:* Varias imprecisiones deben resaltarse en relación con la posible ejecución de contrataciones públicas: en primer lugar, para nuestro caso, en la lista contenida en el Anexo 9.1, prevalecen los órganos de la Administración Central, con la presencia de una entidad descentralizada que es el ICT, y dos órganos fundamentales del Estado, como son la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, sin ser ninguno de ellos parte de la Administración Central; en segundo lugar, no es “Gobierno Central” sino Administración Central; en tercer lugar, al inicio de la lista se destaca el órgano unipersonal “Presidente de la República”, sin mención alguna del Consejo de Gobierno ni del Poder Ejecutivo en sentido estricto, es decir, Presidente y respectivo Ministro del ramo, ambos de rango constitucional, que forman parte de la Administración Central. En todo caso, si se quiso combinar la Administración Central con entes descentralizados y órganos fundamentales del Estado debió darse la técnica jurídica del caso. Esta combinación inter-administrativa con inserción en el “Gobierno Central” o en la Administración Central violenta la LGAP y la ubicación precisa y competencial que se establece en la Constitución Política. En efecto, los artículos 130; 147; 183 y 188, confirman lo aquí destacado.

k) *Telecomunicaciones y generación eléctrica*: Según el Anexo 13.III.1, nuestro país permitirá a los proveedores de otra Parte “suministrar servicios de telecomunicaciones en términos y condiciones no menos favorables” a los establecidos conforme a la legislación nacional vigente al 27 de enero de 2003; se vislumbran en ello la posible violación del artículo 34 de la Constitución Política, que prohíbe la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna (creo que puede ser pública, privada o mixta), de sus derechos o situaciones jurídicas consolidadas, pues, el ICE deberá dar los beneficios de manera retroactiva a la fecha de vigencia del Tratado, con lo cual se aplicaría la desproporcionalidad en beneficio de la competencia y en perjuicio del ICE. Asimismo se abre la competencia a los servicios de redes privadas, los servicios de Internet y los servicios inalámbricos móviles que incluyen también los fijos (telefonía fija) (III.a.i.ii.iii). En otros términos, se abre la competencia a lo más rentable, lo que podría afectar la prestación del servicio universal a bajos costos. También se obliga al ICE (“proveedor importante”) a suministrar servicios a la competencia en términos y condiciones de igualdad “con tarifas basadas en el costo” (IV.5), mientras que, por otro lado, para servicios de información, nuestro país no puede exigir a las otras partes que justifiquen sus tarifas de acuerdo a sus costos, ni registre las tarifas para tales servicios (IV.7). De esa manera, la competencia privada puede lucrar sin aplicar precios al costo, con manejo libre, sin justificación, control ni regulación. También se obliga a Costa Rica, en “un trato razonable y no discriminatorio”, a permitir el acceso a los proveedores autorizados (competencia) al cableado submarino en calidad de servicio público de telecomunicaciones. Sin embargo, nada se dice de limitaciones, de costos, ni de formas jurídicas de operación. En lo tocante a la compra de electricidad privada por parte del ICE (Anexo I, Medidas Disconformes), tal compra se declara de “interés público” (siguiéndose la normativa ordinaria vigente), para aquellas empresas que, al menos, tengan un 35% de sus acciones en manos de costarricenses. O sea, se declara de interés público una actividad generada desde el ámbito privado, por empresas que pueden estar mayoritariamente en poder de extranjeros.

Ahora bien, en relación con la indicada apertura, gradual y selectiva, en materia de telecomunicaciones, ésta puede no ser gradual o al menos no tan lenta, en tanto hay posibilidad de que la apertura se realice en cual-

quier momento antes del vencimiento de los respectivos plazos (Anexo XIII, III.2.a.i : 1 de enero de 2006 para redes privadas e Internet y 1 de enero de 2007 para servicios inalámbricos móviles que incluye los fijos por disposición aclaratoria a pie de página) Asimismo, existe duda de si la “autoridad reguladora”, a que hace mención el Anexo XIII,IV,2, será la ARESEP o si se procederá a la creación de un nuevo órgano o entidad administrativa, con competencia para “incluir jurisdicción sobre la administración del espectro”, siendo que, por disposición constitucional, corresponde exclusivamente al Estado tal jurisdicción, sin que pueda asumirse un sujeto distinto sobre esa misma jurisdicción.

- 1) La Comisión de Libre Comercio está compuesta por los distintos Ministros de Comercio Exterior, o sus equivalentes, de los Estados parte (Anexo 19.1) siendo que y las decisiones se toman por consenso, salvo disposición en contrario (19.1.5). Entre sus competencias está la supervisión de la ejecución del TLC, supervisar su posterior desarrollo, resolver controversias o buscarles solución, supervisar las actividad de los comités y grupos, conocer de cualquier asunto que pueda afectar el funcionamiento del TLC (19.1.2). También, tendrá competencia para MODIFICAR (19.1.3) los objetivos del TLC, en concordancia con este, en lo relativo a la desgravación fiscal, las reglas de origen específicas, las Directrices Comunes, la materia de Contratación Pública; podrá dictar las INTERPRETACIONES sobre las disposiciones del TLC, solicitar asesorías no gubernamentales, adoptar CUALQUIER MEDIDA para el ejercicio de las funciones, conforme lo acuerden las Partes. Lo grave consiste, entonces, en que esta Comisión tendrá amplias potestades de interpretación y ejecución del TLC, siendo que, por una interpretación suya, actúa conforme al mismo Tratado, aun cuando en principio vulnere o altere su contenido. Además, existe el peligro latente de que un órgano colegiado adopte medidas, cualesquiera que sean necesarias, aun en contra de la voluntad minoritaria de alguna de las Partes, toda vez que los acuerdos son por consenso. Y este término, no definido puntualmente ni clarificado en el TLC, puede asumir distintas connotaciones: el consenso como unanimidad, el consenso democrático como mayoría parlamentaria o el consenso como mayoría sin oposición conforme a la utilización dada en el derecho internacional. De esa forma, un órgano internacional podría supeditar la voluntad del Estado costarricense en función de la voluntad expresa y contraria de los otros Estados, en tanto se entienda como mayoría.

Asimismo, las decisiones que adopte tal Comisión para Costa Rica, tendrán el grado de PROTOCOLO DE MENOR RANGO, conforme lo dispone el artículo 121, inciso 4, párrafo tercero de la Constitución, por lo que formaría parte del desarrollo y ejecución del TLC sin que se requiera aprobación legislativa (Anexo 19.1.3 (b)). En otros términos, un órgano colegiado, representado por funcionarios de los distintos Poderes Ejecutivos, tendrán amplias potestades en la interpretación, modificación, ejecución y control sobre el TLC sin que lo resuelto deba ser aprobado por la Asamblea Legislativa, por su naturaleza de Protocolo de menor rango. Empero, al ser derivación consecuente del propio TLC, las decisiones o resoluciones tendrán carácter vinculante, siendo que la disposición y voluntad de otros podría subordinar y vencer la voluntad decisoria del Estado costarricense, en la cabeza del respectivo Ministro del ramo. Sin duda, la posible determinación de esta Comisión, por mayoría o unanimidad, quedaría por encima de la voluntad y control legislativo en lo tocante al desarrollo, control y ejecución del TLC, previamente aprobado por el mismo Parlamento.

Resalto otro aspecto de importancia: las amplias potestades que el Tratado otorga a la referida Comisión, más allá de materias estrictamente procedimentales, con incorporación de elementos sustanciales, contradicen en esencia lo dispuesto por la jurisprudencia constitucional para que sus decisiones o resoluciones lleguen a tener el grado de “Protocolo de menor rango”. La posibilidad que tiene la Comisión de dictar directrices comunes, sin mayor delimitación objetiva, o la de implementar materia de contratación pública, sin parámetros prefijados, devienen en potenciales regulaciones sustanciales y no ya simplemente en materias procedimentales. Así, una disposición sustancial quedaría incorporada al TLC, por encima de la ley ordinaria, sin aprobación legislativa.

Hay más todavía: la voluntad de los miembros de otros Poderes Ejecutivos podría supeditar la voluntad y control legislativo, o simplemente la voluntad y disposición del Estado costarricense, en caso de ser voluntad minoritaria o contraria a la voluntad de la mayoría. Y podríamos agregar otro aspecto grave: la citada Comisión ostenta potestades ya no sólo procedimentales sino sustanciales, como podrían ser para el dictado de “directrices comunes” (sin restricción objetiva) o la materia de “contratación pública” (sin especificación procedimental), lo que vuelve el panorama más complejo y antijurídico. En efecto, ello no sólo violenta

la jurisprudencia constitucional, como se determinará en el apartado de la justificación de la mayoría calificada para la aprobación legislativa del TLC, sino que se dejaría margen para legislar vía Comisión, por la eventual incorporación de material sustancial, que sin requerir aprobación legislativa tendría rango superior a la ley ordinaria por su inclusión en la normativa de fondo del TLC.

- m) *Permiso de pesca para buques extranjeros*: La explotación comercial de la pesca por buques de bandera extranjera puede hacerse únicamente en uno de los mares de la Zona Económica Exclusiva de Costa Rica, previo permiso estatal al efecto (Anexo I, MD). Sin embargo, la figura utilizada por el legislador, avalada por el TLC, es el “permiso”, lo cual genera dudas de importancia práctica sobre los siguientes aspectos: a) el canon a pagar; b) los plazos; c) la improcedencia o procedencia del silencio positivo (el cual se confirma ante la solicitud legítima de alguna autorización, aprobación, permiso o licencia, pues ante el silencio de la Administración para resolver en el plazo de ley, procede la confirmación del disfrute del derecho por imperativo legal y d) el régimen aplicable de sanción y cancelación de licencias.

- n) *Constitución de un banco cooperativo y un banco solidarista*: Se resalta cierta disparidad de trato entre el sector cooperativo y el sector solidarista al exigirse (Anexo III, Servicios Financieros, Sección A, MD) para la constitución de un banco cooperativo la concurrencia, al menos, de 10 organizaciones cooperativas costarricenses; mientras que para el solidarismo se pide la concurrencia mínima de 25 asociaciones. En ello, aunque sea reflejo de la legislación ordinaria, se da una clara desigualdad (violación del artículo 33 de la Constitución), cuando la función final y financiera es la misma. Siempre he creído que el régimen solidarista tiene rango constitucional de manera implícita, frente al cooperativismo que lo ostenta de forma expresa (artículo 64). En efecto, de conformidad con el artículo 74 de la Constitución, que declara irrenunciables los derechos y beneficios sociales en ella contenidos, no se excluyen otros que puedan derivarse del “principio cristiano de justicia social... que indique la ley”, siendo que en la determinación legal del solidarismo se exalta expresamente el mismo principio de justicia social. En todo caso, si para la desigualdad de trato fuera útil el argumento del rango constitucional de las cooperativas, una vez más queda evidenciada

la discriminación, pues la igualdad entre iguales, incluso desde el texto constitucional, se da tanto expresa como implícitamente.

- o) *Préstamos por los bancos estatales*: Dice otra de las Medidas Disconformes de la lista de Costa Rica que nuestro país refuerza el régimen de protección por su incorporación al TLC, pues: “*Los bancos estatales no otorgarán préstamos en una suma superior al diez por ciento del total de la inversión a personas jurídicas con más de un cincuenta por ciento de capital extranjero.*” De lo anterior existen dos críticas: la primera en cuanto se faculta a los bancos del Estado a dar hasta un diez por ciento de la inversión total, incluso, claro está, en materia de contratación administrativa, específicamente en lo tocante a concesiones de obras con servicios públicos; según nosotros, debe prevalecer la inversión privada en porcentaje total, a su riesgo y ventura, sin que los bancos del Estado deban prestar para la inversión correspondiente, toda vez que la intención de la figura es, o debe ser, que el Estado o los bancos del Estado no asuman gasto, riesgo, financiación o préstamo alguno, para la ejecución de obras y prestación de servicios derivados, para satisfacer los intereses públicos.

La segunda crítica es que, tratándose de la modalidad de inversión entre sujetos privados, como cualquier otra negociación de esta naturaleza, se violenta el principio de igualdad de trato entre bancos estatales y bancos privados por la limitación gravosa que se impone a los primeros, en beneficio potencial de los otros, en lo relativo a inversiones adentradas en el TLC. De nuevo surge la desigualdad de trato con violación del artículo 33 de la Constitución Política.

Procedimiento de aprobación legislativa

Argumentos que justifican la mayoría calificada

- 1) *Arbitraje internacional*: De conformidad con el TLC, el demandante tiene la potestad de solicitar la constitución del arbitraje si previamente las partes en conflicto no llegaren a un acuerdo negociador, incluso con la intermediación de un tercero elegido de común acuerdo como sucede en la conciliación o mediación. En todo caso, el TLC establece que sea el

demandante quien tenga la potestad de obligar al demandado a supeditarse al arbitraje. Asimismo, podrán ser partes los sujetos privados en conflicto o una parte demandante y un Estado demandado. Las resoluciones que se adopten serán vinculantes, sin perjuicio de serlo también las medidas cautelares que se dicten durante el proceso arbitral.

Sin duda alguna, con ello se desnaturaliza el instituto del arbitraje, toda vez que este requiere del ejercicio libre y voluntario de ambas partes y no procede la imposición de una sola parte. Incluso, nuestra Constitución Política (artículo 43), lo establece como un derecho fundamental, sin perjuicio de la existencia de litigios pendientes a nivel judicial. Así, se excluye la posibilidad de dirimir el conflicto en los Tribunales de Justicia nacionales por la suplantación de un Tribunal Arbitral, lo que en principio no encierra inconstitucionalidad alguna, frente a otros Tratados internacionales debidamente aprobados, ratificados y ejecutados. Sin embargo, se deja la posibilidad de que los Tribunales de Justicia nacionales o las administraciones públicas internas tengan competencia para la ejecución de las medidas cautelares necesarias, con “el único fin de preservar los derechos e intereses del demandante o de la empresa durante el periodo de espera del arbitraje”, sin demérito de las medidas dictadas por el Tribunal Arbitral (10.18.3 y 10.20.8). Al final sobresale la supeditación de los Tribunales de Justicia internos al dictado de la Justicia Arbitral, incluso en relación con el dictado de las medidas cautelares, las cuales podrían tener vigencia hasta la resolución determinativa arbitral.

Bajo este mismo esquema, en caso de conflicto entre medidas cautelares adoptadas en el ámbito nacional, y las medidas dictadas por el Tribunal Arbitral, prevalecerían estas y no las de rango nacional.

Visto lo anterior, se debe indicar que desde la perspectiva de la Constitución Política, si bien el artículo 121, inciso 4), hace referencia a los “tratados públicos o convenios internacionales que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario”, lo cierto del caso es que por disposición de la jurisprudencia constitucional no debemos entenderlo sólo desde el ángulo del “Derecho Comunitario” centroamericano, sino en la dinámica uniforme del Derecho “Supranacional”, cuando el Estado transfiera parte de sus potestades jurisdiccionales a un arbitraje internacional. Ha dicho la jurisprudencia

constitucional: “Esta norma (artículo 121, inciso 4) suscita tres tipos de dudas importantes, a saber: a) qué significado tienen los conceptos de “atribuir” o “transferir”, en relación con el de “competencias”; b) qué se entiende allí por “ordenamiento comunitario”; y c) qué alcance debe darse a los “objetivos regionales y comunes” que en el texto constituyen el fin mismo del ordenamiento (...) a) En lo que se refiere a la primera cuestión, la Sala observa que en el contexto del Derecho de la Constitución la norma transcrita tiene el claro propósito de agravar el procedimiento de aprobación de tratados o convenios internacionales, cuando en ellos se atribuyan a organismos extraestatales competencias públicas que de otro modo corresponden al Estado costarricense en ejercicio de su soberanía (...) b) Lo anterior obliga a reconocer que la expresión “ordenamiento comunitario”, aunque no feliz, sólo adquiere sentido, en el contexto de ese inciso, si se entiende por “comunitaria” aquella normativa que, aunque creada mediante fuentes típicas del Derecho de Gentes, como son los tratados, en realidad tiene un carácter “supranacional” en cuanto que es capaz de imponer a los Estados Partes obligaciones, deberes, cargas o limitaciones más allá de las pactadas y aun contra su voluntad -por ejemplo mediante decisiones adoptadas por una mayoría- cosa esta completamente diferente que la de los órdenes meramente internacionales, en que los Estados se comprometen solamente a lo que se comprometen por Tratado, o si éste crea, además, algún tipo de organismo internacional, las decisiones en ese organismo, o no son vinculantes o, si lo son, deben tomarse por unanimidad, es decir, con la aceptación expresa del Estado costarricense, mediante sus legítimos representantes competentes al efecto. Es cierto que la inclusión del concepto “ordenamiento comunitario” en dicha norma constitucional se hizo por la Asamblea Legislativa (por Ley 4123 de 30 de mayo de 1968) teniendo en mente el proceso de integración o Mercado Común Centroamericano, pero resultaría contradictorio y, por ende, inconstitucional deducir de ahí que la Constitución imponga un procedimiento agravado para la aprobación de los instrumentos de ese proceso querido por Costa Rica y más cercano y natural, por darse en el ámbito geopolítico o histórico de la Patria Grande Centroamericana, que en otros supuestos más lejos y menos intensos en que también se asignen o transfieran competencias del Estado costarricense a un ordenamiento extranacional (...) En conclusión, la Sala considera que al autorizar el sometimiento a procedimientos de arbitraje internacional, de cuestiones que de otro

modo se ubicarían en sede del Derecho interno, y de los tribunales nacionales –judiciales o arbitrales, da lo mismo– el Convenio consultado **REQUIERE PARA SU APROBACIÓN LA MAYORÍA CALIFICADA PREVISTA POR EL PÁRRAFO 2 INCISO 4 DEL ARTÍCULO 121 DE LA CONSTITUCIÓN.**” (S.C.V. 1079-93) En similar sentido también se expresa el Voto de la Sala Constitucional número 7006-02. En síntesis: la obligación potencial de que el Estado como demandado deba someterse al arbitraje internacional, aun en contra de su voluntad, por manifestación expresa del demandante, confirma el traslado obligado de competencias jurisdiccionales a favor del tribunal internacional cuya decisión será de obligado acatamiento para el Estado demandado.

- 2) *Creación de un órgano colegiado supranacional:* El TLC -como ya se indicó- propone la creación de una Comisión de Libre Comercio, conformada por los distintos Ministros de Comercio Exterior –o sus equivalentes– de los Estados partes. Esta Comisión, por expresa disposición del TLC, tendrá potestades para interpretar, modificar, controlar y ejecutar sus términos y sus decisiones se adoptarán **POR CONSENSO**, que podría ser por mayoría (consenso democrático), por unanimidad, (en la ciencia política también se dan equívocos; dice el analista Kevin Casas: “Más complicado que resolver cualquier entuerto institucional es enderezar la cultura política del bloqueo, una cultura que ha decidido confundir la democracia con el consenso y el consenso con la unanimidad...”)¹ o acaso por mayoría sin oposición expresa (actuación omisa)², según la dinámica del Derecho Internacional. Al no quedar claro cómo debemos entender el “consenso” (que no se dice ser, por ejemplo: “unanimidad por acto expreso y necesario de todos los Estados Partes”), sobre todo cuando se otorga potestad expresa a la Comisión para disponer otra forma de votación, el panorama genera incertidumbre jurídica con alto riesgo de ambivalencia justiciera sobre todo cuando puedan

1 Del autor: “ Debate sobre ingobernabilidad: En neutro”; periódico La Nación de 27 de junio de 2004

2 Dice un autor: “Consenso en el contexto de las Naciones Unidas es usualmente definido como la toma de decisión sin el voto o sin la objeción formal de ningún Estado miembro.” (KIRGIS, “Federick, International Organization in their legal setting”; 1993; 2da. Edición, p. 215). También REMIRO BRETONS, Antonio (y cuatro autores): Derecho Internacional, Editorial Mc Graw Hill; 1998, pp. 166 y 251; para quienes el consenso supone la ausencia de objeción: “sin objeción disidente”.

presentarse los conflictos de interpretación y aplicación de términos y alcances del TLC. Ciertamente en la perspectiva del Derecho Internacional antes referido, bien podría suponerse la decisión de algunos Estados partes, donde otros Estados u otro Estado parte no haga acto de presencia en la decisión, sin que por ello deje de darse el consenso como acto vinculante. De esa manera, la constitución de un órgano colegiado supranacional podría obligar al Estado costarricense, aun en contra de su voluntad decisional, en caso de que ésta sea minoría. También, por disposición del TLC, los acuerdos o resoluciones que adopte tal Comisión tendrán el grado de protocolo de Menor Rango, sin que por ello se requiera de la aprobación legislativa, todo de conformidad y por mandato expreso del artículo 121, inciso 4), párrafo tercero, de la Constitución Política. Es decir, sus resoluciones o disposiciones forman parte de la ejecución e implementación de un Tratado Internacional sin control aprobatorio legislativo.

Dos argumentos salen a flote a favor de la tesis de mayoría calificada: a) la formación de un órgano supranacional cuyas decisiones o resoluciones son vinculantes a los Estados partes, en relación con los términos y alcances del TLC, siempre que sean tomadas por consenso, salvo que las Partes dispongan otra cosa; b) el grado de “protocolo de Menor Rango” que se les da expresamente a las disposiciones o resoluciones dictadas por la referida Comisión hace que sus actos no requieran de la aprobación legislativa.

En todo caso, también es preocupante que la citada Comisión, a diferencia de otros Convenios de Libre Comercio, podrá dictar resoluciones que no se quedan en el ámbito procedimental, tal y como lo exige la jurisprudencia constitucional, para su engarzamiento con los protocolos de menor rango. Destaquemos lo dicho por la jurisprudencia constitucional: “Los protocolos de menor rango son aquellos que, sin añadir compromisos o limitaciones sustanciales a la actividad de los Estados, desarrollan e incluso modifican normas de mero procedimiento que no inciden sobre la sustancia del Tratado. Caso típico de protocolos de menor rango son las modificaciones de plazos de cumplimiento y otras medidas semejantes, siempre y cuando esas modificaciones estén previstas en el tratado principal”. (Sentencia 03388-98). En el TLC se incorporan materias sustanciales a favor de la determinación resolutoria, interpretativa y ejecutoria de la Comisión de Libre Comercio, por ejemplo, el dictado de

directrices comunes (no limitadas expresamente al procedimiento) y la materia de Contratación Pública, así en general, sin ostentar carácter restrictivo.

- 3) *Supeditación de la voluntad estatal a la decisión de otros Estados partes*: Un elemento complementario al anterior surge con la posibilidad práctica de que los Estados puedan imponer su voluntad a otro Estado parte que quiera denunciar el Tratado ante la falta de plazo expreso de vencimiento. En efecto, en caso de darse la denuncia del TLC (artículo 22.7.1.2), esta surtiría efectos “seis meses después de notificar por escrito a las otras Partes su intención de hacerlo”; empero (y aquí está lo grave) se crea la condición de que no exista un acuerdo en contrario de los Estados partes. En otros términos, aún con denuncia, cabría la posibilidad de su no ejecución o con ejecución distinta en el tiempo. Esta potencial subordinación del Estado costarricense a la voluntad decisional de otros Estados, convierte a éstos en unión supranacional que limita e impide el ejercicio de la voluntad estatal. Aquí, sin duda, también, aun sin ser arbitraje, estamos ante una transferencia de potestades soberanas de nuestro Estado a favor de la voluntad decisional de los otros Estados partes en caso de conflicto.

- 4) *Limitaciones a la propiedad*: El TLC establece su propio régimen de expropiación o nacionalización de las inversiones (10.7 y Anexo 10-C), para lo cual se da un mecanismo sustancial y procedimental que en esencia no varía de lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Política, ni en la Ley de Expropiación Forzosa, ni en las jurisprudencias de la Sala Constitucional y Sala Primera en lo que respecta al pago y a la determinación del “justiprecio”, con pago pronto, actualizado y cumplido. Sin embargo, se agrega a nuestra legislación positiva la “expropiación indirecta” (10.7.3) en la que no se da “la transferencia formal del título o derecho de dominio”. Sobre este extremo podría darse una inconstitucionalidad, si por tal mecanismo no se indemniza con antelación al afectado. La jurisprudencia constitucional, con aplicación analógica para las inversiones en general, ha señalado lo siguiente: “*La destinación de terrenos de propiedad privada para una finalidad pública, sin que exista transferencia legal del dominio, hace las veces de una expropiación que surte determinados efectos por anticipado, sin la indemnización previa que podría legitimarla... impedir el goce de los bienes*”

equivale, al menos en este caso, a una forma de expropiación sin el requisito de previa indemnización que ordena la Carta Política”. (S.ext.C.P.16-6-83). Tampoco es viable concebir la expropiación indirecta como una limitación extrema de la propiedad, sin darse la expropiación, aun cuando se le impida al propietario el disfrute del bien. Dice la jurisprudencia constitucional: “Las limitaciones que imponen al propietario gravámenes de tal grado que impiden el usufructo natural de la cosa, pierden el carácter de tales y se convierten en expropiaciones, razón por lo que el daño causado debe ser indemnizado...” (S.C.V. 796-91)

Asimismo, en el TLC no se hace mención a la expropiación por emergencia (guerra-conmoción interna), tal y como lo dispone expresamente el propio artículo 45 de la Constitución Política, sin que por ello deje de aplicarse en tal hipótesis, por imposición constitucional, para el pago posterior al acto expropiatorio en el plazo máximo de 2 años. No hay duda que la existencia de un régimen expropiatorio, para un tipo de propiedad (inversiones), legitima el acto extremo del despojo de la propiedad privada; siendo así que se impone el artículo 45 constitucional, el cual tiene dos párrafos que requieren de su correcta interpretación. Dice tal artículo constitucional: “ la propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es necesario que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.

Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros imponer a la propiedad limitaciones de interés social”. En materia de inversiones, para la nacionalización o expropiación, se dice al texto en el TLC que puede ser por “utilidad pública”, lo que en modo alguno excluye el “interés social” ni el “interés público” (Vid sentencia número 166-F-92 de las 16:20 horas del 18-12-1992 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia).

En lo que respecta a la posible interpretación, un tanto antojadiza de quienes suponen la aplicación de la mayoría calificada de 38 votos para la aprobación de leyes que limitan la propiedad (párrafo segundo del citado artículo 45), sin darse el mismo tratamiento de votación calificada

para la aprobación de leyes que regulan la expropiación, debemos destacar los siguientes argumentos en contra: a) el artículo 45 de la Constitución es un sólo artículo, aun cuando tenga dos hipótesis distintas: la limitación y la expropiación; b) se impone la interpretación sistemática, armónica, lógica e integral del contenido de un mismo artículo constitucional que si bien mantiene dos hipótesis distintas, señala que la expropiación es el acto extremo de cualquier limitación por ser un acto de despojo de un derecho subjetivo público (Derecho Fundamental), ante el ejercicio legítimo de la potestad pública subjetiva del Estado o de la Administración expropiante.

Si para la limitación de la propiedad se requiere mayoría calificada, con más razón debiera serlo para la expropiación; ambos supuestos comprendidos en un mismo artículo constitucional. Sería extraño suponer que para lo más no se aplique la misma regla de lo menos; c) en caso de duda debe prevalecer el principio “pro homine” o “pro ciudadano”, es decir, la votación reforzada para el acto expropiatorio, en cuanto despojo del derecho de propiedad, de su uso y disfrute como derecho fundamental, constitucionalmente garantizado y protegido. Suponer la mayoría absoluta para su procedencia por ley al efecto, sería privilegiar el acto estatal en perjuicio del derecho fundamental ciudadano, en persona física o jurídica; d) ha dicho la jurisprudencia constitucional: “La naturaleza y régimen jurídicos son diferentes tratándose de propiedad privada o de propiedad pública o del Estado, ello por cuanto la primera es regulada de conformidad con el artículo 45 Constitucional y la normativa del Código Civil pertinente, de manera que se protege la inviolabilidad de la misma, introduciéndose el concepto de función social de manera que no se puede PRIVAR a nadie de la suya sino es motivado en un interés social y mediante ley aprobada por la Asamblea Legislativa con el VOTO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS MIEMBROS...” (S.C.V.3793-94; 5976-93); e) el TLC establece su mecanismo procedimental para la expropiación, sea directa o indirecta, con disposición autónoma para la determinación del “justiprecio” según el valor vigente del mercado, con lo que, sin duda, sustituye el régimen interno de la Ley de Expropiaciones bajo el criterio de la prevalencia normativa del Tratado sobre la ley ordinaria, por virtud del artículo 7 de la Constitución Política; f) en nuestro medio tanto la Ley de Expropiaciones como la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos (materia de inquilinato) fueron

aprobadas por mayoría calificada, con igual número de 44 votos, sin que existiera diferencia, para tales efectos, entre limitación y expropiación; g) si aceptamos que el artículo 45 puede ser separado según sea para la expropiación sin mayoría calificada, o según sea para la limitación con tal mayoría, sería viable suponer que para la limitación de la propiedad se daría sin indemnización, por estar el supuesto en el párrafo primero del mismo artículo 45; lo cual contradice en esencia la jurisprudencia constitucional, que ha dicho: *“Esta Sala en reiterada jurisprudencia ha manifestado que la legislación costarricense establece la posibilidad de limitar la propiedad privada por motivos de interés social previa indemnización de acuerdo a la ley...”* (S.C.V.0386-95).

- 5) Sin ser un argumento estrictamente jurídico, procedo a señalar un sucinto análisis desde la perspectiva sociológica y política, más adentrada en el principio ético en el ejercicio de la función pública. En efecto, siguiéndose los parámetros de la democracia activa y participativa, destacados desde el Preámbulo de la Constitución que, sin ser norma positiva, no deja de constituir una proclama valorativa que irriga la totalidad de su texto y contexto, la representación política forma parte de la legalidad y legitimidad del Estado Constitucional de Derecho. Por ello, la aprobación legislativa de un Tratado de Libre Comercio que incide de una u otra forma en el devenir de la actividad y organización del Estado en su conjunto (“megatratado”), sin plazo de vencimiento, con potencial alargamiento temporal y sustancial en la historia patria, impone la amplia participación aprobatoria legislativa. La razón es simple: que un Poder Legislativo, por mayoría absoluta o relativa, decida el futuro nacional en proyección abierta, sin serlo por mayoría calificada y sin consulta popular previa, por algún referéndum, afecta principios básicos de la legitimidad estatal democrática, aferrada a la voluntad general de los ciudadanos, libremente expresada. Si no hay referéndum, al menos debe darse la mayoría calificada legislativa, en un marco de tesis política y sociológica.
- 6) En síntesis: el artículo 119 de la Constitución establece el principio prevaleciente de la mayoría absoluta, incluso con presunción de darse, salvo para aquellos casos en que la Constitución disponga una votación mayor. Sobre esta misma tesis, no sólo debemos estar a lo que dice la Constitución, sino también la jurisprudencia constitucional, en relación con el

artículo 121 inciso 4) sobre el “derecho comunitario” (término “poco feliz” a decir de la jurisprudencia) y sobre los órganos supranacionales, en relación con el ejercicio soberano del Estado. Asimismo, el artículo 45 exige la mayoría calificada para imponer límites al ejercicio de la propiedad privada (limitaciones y expropiaciones), por interés público o social. Y todos estos extremos quedan incorporados al contenido del TLC. Hago votos de fe para que esta Asamblea Legislativa medite, estudie y valore los elementos positivos y negativos del TLC, en concordancia con la dinámica comprometida y comprometedora de los Estados dignos, responsables y democráticos.

TERCERA PARTE

EL TLC Y EL EMPLEO.
PROMESAS Y REALIDADES
SOBRE SU IMPACTO

EL TLC Y EL EMPLEO EN COSTA RICA

*Lic. Mauricio Castro Méndez
Dra. Juliana Martínez Franzoni**

Contamos con la colaboración, retroalimentación y aval de varias personas a quienes agradecemos por el apoyo que nos brindaron¹.

Introducción

El sector exportador genera, directa e indirectamente, el 30% del empleo nacional. Del total de exportaciones nacionales, el 47% no se dirige a Estados Unidos, por lo que no depende del Tratado de Libre Comercio entre ese país y Centroamérica (TLC). Del 53% que sí se dirige a Estados Unidos, un 34% no depende de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), ni del *Caribbean Basin Trade Partnership Act* (CBTPA) sobre textiles.

Ese 34% se rige por el sistema de “nación más favorecida”, que Estados Unidos aplica a la gran mayoría de países con los cuales comercia, y que implica, actualmente, un arancel 0 ó cercano a 0, el cual abarca productos como

* Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP).

¹ Esta primera parte ha contado con la colaboración, retroalimentación y aval de varias personas a quienes agradecemos la colaboración brindada: Rolando Araya Monge, Eva Carazo Vargas, José Merino Del Río, Henry Mora Jiménez, Víctor Morales Zapata, Margarita Penón Góngora, Ana Rosa Ruiz Fernández, Alberto Salom Echeverría, Ottón Solís Fallas, Pbro. Gerardo Vargas Varela, Luis Paulino Vargas Solís, Jose Miguel Villalobos Umaña, Juan Manuel Villasuso Estomba.

los *chips* de INTEL, el equipo médico de Abbott, los bananos, el café, etc. Del restante 19% de las exportaciones que van a EE.UU, el 11% depende de la ICC, que no tiene plazo de vencimiento y, por medio de la cual, exportan gran cantidad de empresas de capital estadounidense (productos como la piña y el melón), o empresas que producen bienes que Estados Unidos no produce (como, yuca y otros tubérculos). De ese 19%, un 8% depende de la CBTPA (maquila textil), un régimen que tiene fecha de vencimiento, pero que, además, a partir del año 2005² se verá enfrentada a la exportación sin cuotas de los textiles chinos, con los cuales es virtualmente imposible competir por sus costos de producción extremadamente bajos.

Así, el empleo nacional que depende de la ICC y del CBTPA, que son los regímenes que COMEX presenta como amenazados, constituyen un total de 93 mil empleos y no 500 mil, que corresponden a todo el sector exportador.

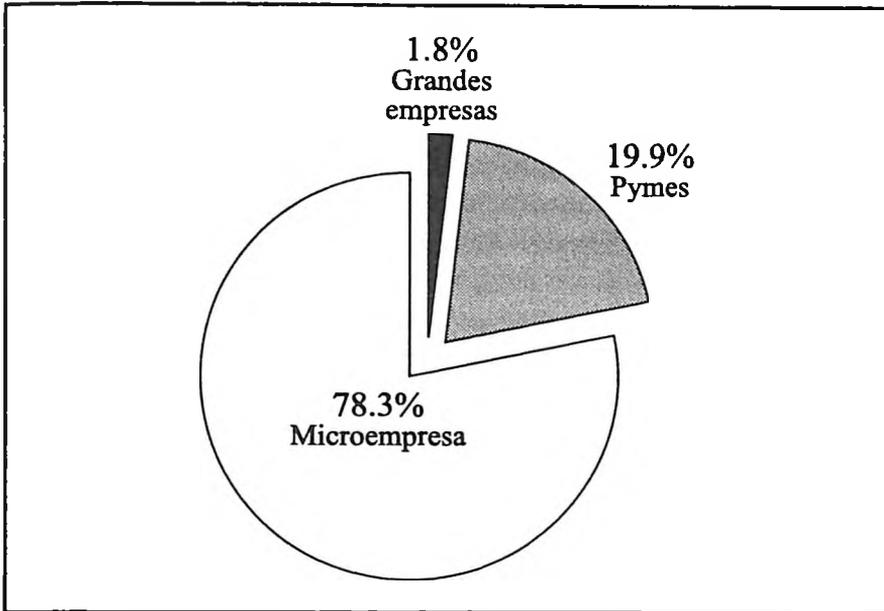
Paralelamente, se pone en riesgo mediano o inmediato a sectores que producen fundamentalmente para el mercado interno, como los lácteos y la carne de bovino, (unos 37.513 productores micro, pequeños, medianos y grandes), los porcicultores (12.426 productores micro, pequeños, medianos y grandes), los avicultores (unos 20.000 productores micro, pequeños, medianos y grandes), productores de granos básicos (unas 14.588 personas) entre otros sectores. Todo esto plantea un panorama de pérdida de empleos que contrasta con la versión oficial de Gobierno.

La estructura productiva y la exportación

De acuerdo a los más recientes estudios, el total de empresas formales no agrícolas en Costa Rica son 74.831. El siguiente gráfico muestra su distribución según el tamaño:

2 Al finalizar el año 2004 vence el Acuerdo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre los Textiles y el Vestido, que limita las cuotas de exportación de textiles. [http://www.wto.org/spanish/tratop_s/texti_s/textintro_s.htm#\(ATC\)](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/texti_s/textintro_s.htm#(ATC))

Gráfico 1
Distribución de las empresas según tamaño



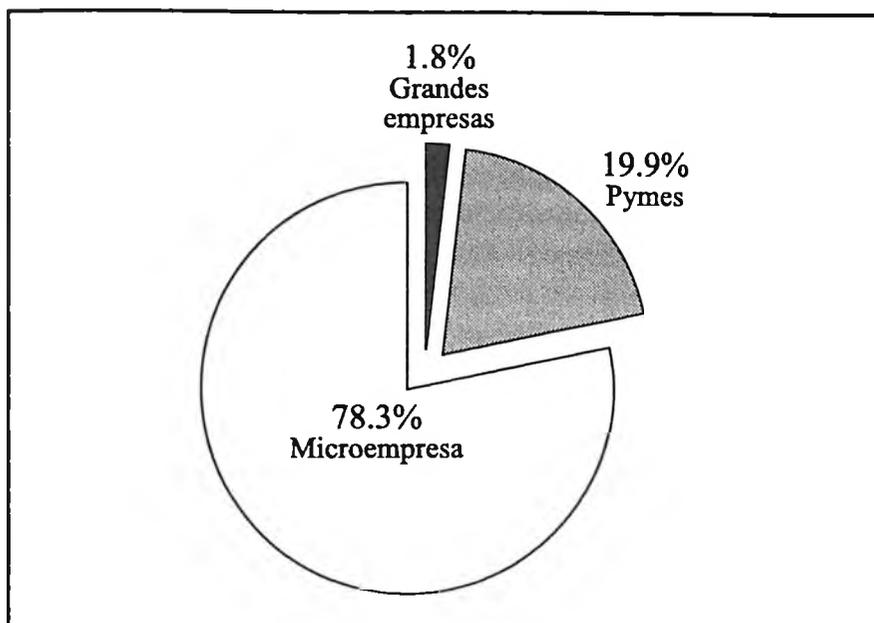
La estructura productiva del país es fuertemente micro y, en segundo lugar, pequeña y mediana. Las micro producen para el mercado interno y no para la exportación.

Las micro, pequeñas y medianas empresas que no dirigen su producción a la exportación representan el 95.98% de las unidades productivas nacionales, y las empresas grandes no exportadoras representan el 1.75% de las unidades productivas nacionales. Según PROCOMER, en el año 2003 existieron 1.699 empresas exportadoras, es decir, un 2.27% del total de las empresas nacionales³.

Con base en información de PROCOMER y de FUNDES, del año 2001, tenemos que:

³ COMEX reportó exportación por parte de 2.617 empresas, de las cuales 918 empresas no son estrictamente empresas exportadoras, ya que exportaron montos anuales de \$1 a \$12.000.

Gráfico 1
Distribución de las empresas según tamaño



La estructura productiva del país es fuertemente micro y, en segundo lugar, pequeña y mediana. Las micro producen para el mercado interno y no para la exportación.

Las micro, pequeñas y medianas empresas que no dirigen su producción a la exportación representan el 95.98% de las unidades productivas nacionales, y las empresas grandes no exportadoras representan el 1.75% de las unidades productivas nacionales. Según PROCOMER, en el año 2003 existieron 1.699 empresas exportadoras, es decir, un 2.27% del total de las empresas nacionales³.

Con base en información de PROCOMER y de FUNDES, del año 2001, tenemos que:

³ COMEX reportó exportación por parte de 2.617 empresas, de las cuales 918 empresas no son estrictamente empresas exportadoras, ya que exportaron montos anuales de \$1 a \$12.000.

Tabla 1
Comparativo entre empresas en general y empresas exportadoras

Tamaño	En general, no agrícolas	Exportadoras agrícolas y no agrícolas
Grandes	1.346 (1.8%)	35 (0.046%)
Medianas y pequeñas	14.891 (19.9%)	1.664 2.22%)
Microempresas	58.594 (78.3%)	0 (0%)
Total	74.831 (100%)	Absolutos (%)

Fuentes: Fundes Costa Rica: "Pymes: una oportunidad de desarrollo para Costa Rica". Geovanny Castillo Artavia y Luis Fernando Chaves Gómez. 2001; y Procomer.

¿Qué porcentaje representan las empresas exportadoras sobre el total de empresas del país? Si calculamos la proporción de empresas exportadoras agrícolas y no agrícolas en relación con el total de empresas del país, encontramos que el 97.73% del sector productivo nacional destina mayoritariamente su producción al mercado local⁴. Debido a que este cálculo se hace con base en el total de empresas no agrícolas formales, se sobreestima el porcentaje de empresas exportadoras; si se hiciera sobre el total de empresas agrícolas y no agrícolas, formales e informales, el porcentaje de empresas exportadoras sería menor⁵.

Esto puede verse de la siguiente manera:

-
- 4 En el año 2001 se estimó que el sector productivo que dirigía su producción al mercado interno y no a la exportación ascendía a 94,87%. Informe del Estado de la Nación, 2001. Proyecto Estado de la Nación, Séptimo Informe. San José, Costa Rica, pagina 151.
 - 5 Numerador: Total empresas exportadoras agrícolas y no agrícolas / Denominador: Total empresas no agrícolas (faltan agrícolas). Es decir: $1.699 \text{ exportadoras} \div 74.831 \text{ empresas formales no agrícolas} \times 100 = 2,27\%$; da un mayor peso a exportación que $1.699 \text{ exportadoras} \div (74.831 \text{ empresas formales no agrícolas} + \text{empresas agrícolas}) \times 100$.

Gráfico 2
PYMES exportadoras y no exportadoras

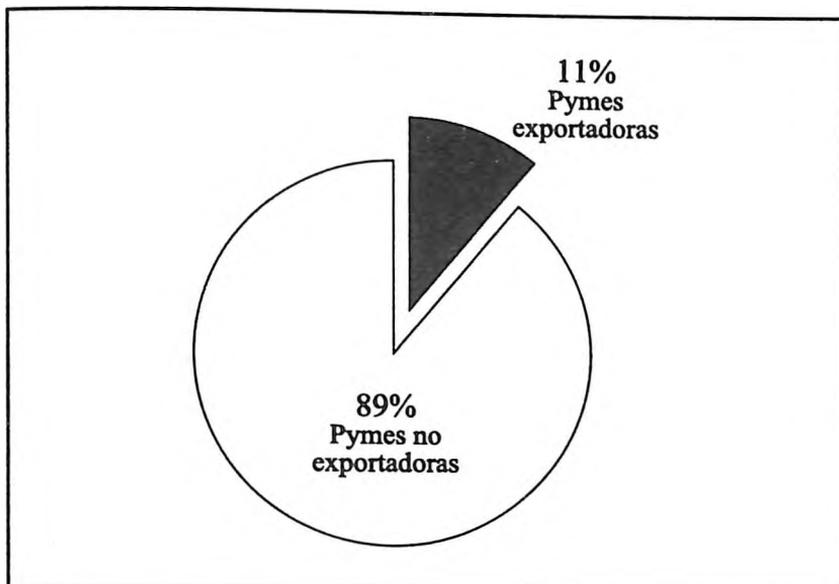


Gráfico 3
Empresas exportadoras y no exportadoras



Lo anterior se refleja en el tamaño de las exportaciones, ya que del total de empresas exportadoras, 616 exportan entre \$500.000 y \$25.000.000 (35 empresas más de \$25.000.000), concentrando el 97.4% de las exportaciones nacionales, mientras que 655 exportan de \$12.001 a \$100.000, concentrando el 0.6% de las exportaciones, y 428 exportan de \$101.000 a \$500.000, concentrando el 2% de las exportaciones:

Tabla 2
Valor de las exportaciones anuales por empresa en dólares

% de las exportaciones	Valor exportaciones anuales	Número de empresas
54.5%	Más de \$25 millones	35
42.9%	De \$500 mil a \$25 millones	581
2%	De \$101 mil a \$500 mil	428
0.6%	De \$12 mil a \$100 mil	655

Fuente: Procomer. Información estadística. 2003.

Empleo, exportación y producción para el mercado interno

Como se dijo, si bien hay empresas que dirigen su producción a la exportación, la gran mayoría lo hace al mercado interno costarricense, es decir, producen para nuestro propio consumo. ¿Qué quiere decir esto en términos de empleo?

Empleos directos del sector exportador:

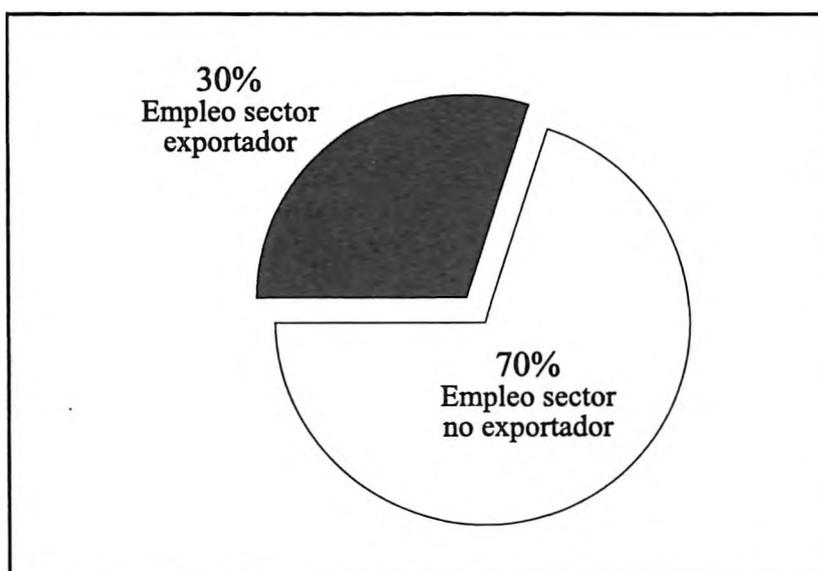
Según los datos de los negociadores del TLC, las empresas que dirigen su producción a la exportación emplean, de forma directa, a 359.282 personas⁶.

⁶ Ministerio de Comercio Exterior. El Empleo en el Sector Exportador. Informe. Setiembre de 1998.

Total de empleos directos e indirectos del sector exportador

Además, estimaciones de presuntos estudios de COMEX indican que, actualmente, el sector exportador genera un total de 500.000 empleos directos e indirectos. Es decir, un 30% de la población ocupada de Costa Rica (1.640.387 personas, conforme a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2003).

Gráfico 4
Empleo del sector exportador y del sector no exportador como % de población ocupada



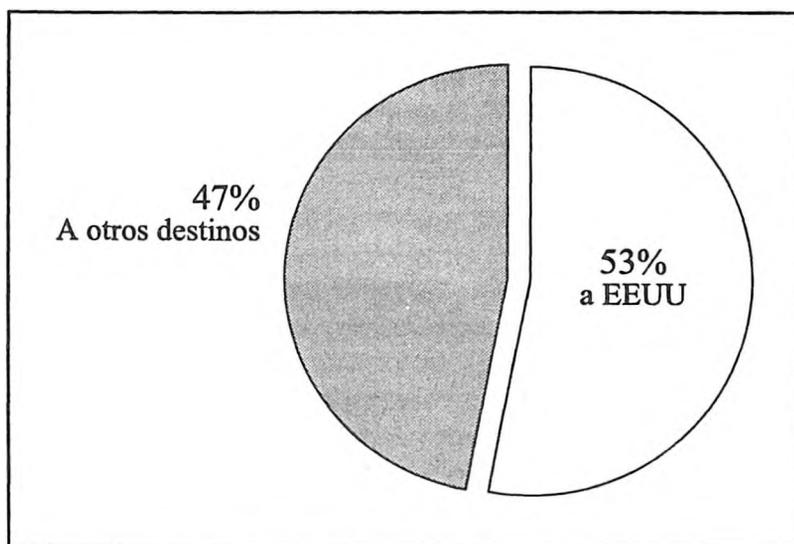
Fuente: Ministerio de Comercio Exterior, El empleo en el Sector Exportador. Informe. Setiembre. 1998.

Pero, la pregunta es: ¿todo el empleo del sector exportador está ligado a Estados Unidos?

Las exportaciones a Estados Unidos solo tienen que ver con una parte de esos empleos. Del 100% de las exportaciones costarricenses, un 47% no

está dirigida a EE.UU., sino a Canadá, México, Centro y Suramérica, la Unión Europea y Asia fundamentalmente, y, por lo tanto, no está incorporada en el TLC.

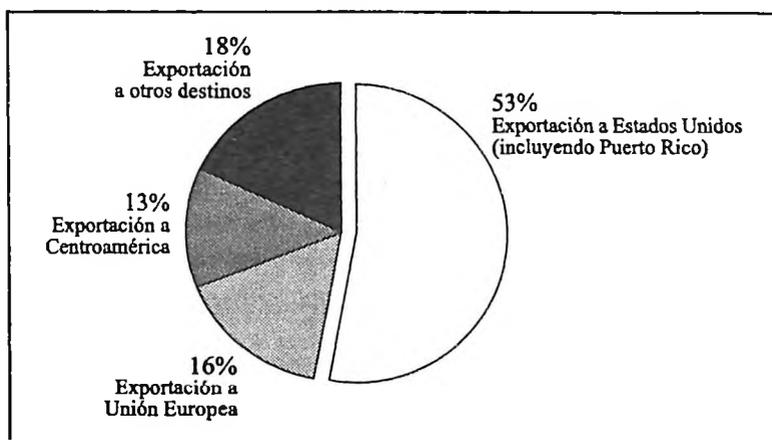
Gráfico 5
Exportaciones costarricenses según destino



Fuente: COMEX, <http://www.COMEX.go.cr/estadisticas/exportaciones/destino.pdf>

Sin embargo, el TLC muy probablemente tendrá un impacto negativo en las exportaciones de Costa Rica a Centroamérica. Esto por una razón muy sencilla: el 13% de las exportaciones costarricenses van a Centroamérica, tercer mercado de exportación del país después de la Unión Europea (16.4%). El TLC entre Estados Unidos y Centroamérica hará que nuestras exportaciones a ese mercado tengan que competir con productos, sobre todo industriales, que EE.UU. exportará a la región y que desplazarán nuestros productos del mercado centroamericano. ¿Cómo podrá la empresa nacional Atlas competir con las poderosas compañías de electrodomésticos de EE.UU.? Con el TLC existe un riesgo importante de disminución de las exportaciones, sobre todo industriales, a Centroamérica.

Gráfico 6
Exportaciones según destino 2002



Fuente: COMEX. <http://www.COMEX.go.cr/estadisticas/exportaciones/destino.pdf>

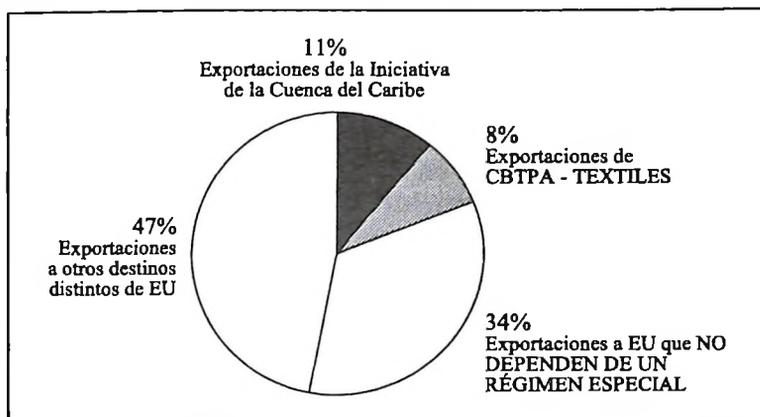
No todas las exportaciones a Estados Unidos dependen de la firma del TLC, ya que este no tiene relación con el 81% de las exportaciones.

El 53% de los productos que Costa Rica exporta a EE.UU., se rige por diferentes regímenes de exportación. Una parte se exporta por medio de la ICC, otra por medio del CBTPA (maquila textil), y otra parte se exporta sin que dependa de una normativa especial, con 0% de aranceles o con aranceles muy bajos, como fruto del proceso de desgravación que Estados Unidos ha desarrollado durante muchos años y que aplica a la gran mayoría de países con quienes comercia. Si EE.UU. decidiera aumentar los aranceles para esos productos, tal aumento sería aplicable de forma general para el resto de los países.

Los negociadores han venido insistiendo en que, dado que la ICC y la CBTPA vencen en el año 2007, si no tenemos un TLC para ese momento nuestras exportaciones a Estados Unidos van a disminuir dramáticamente, con la consiguiente pérdida masiva de empleos.

Esto, como veremos, no es correcto. En primer lugar, como muestra el gráfico siguiente, la tercera parte de las exportaciones costarricenses a Estados Unidos nunca han estado ni estarán en peligro por el supuesto vencimiento de la ICC o del CBTPA.

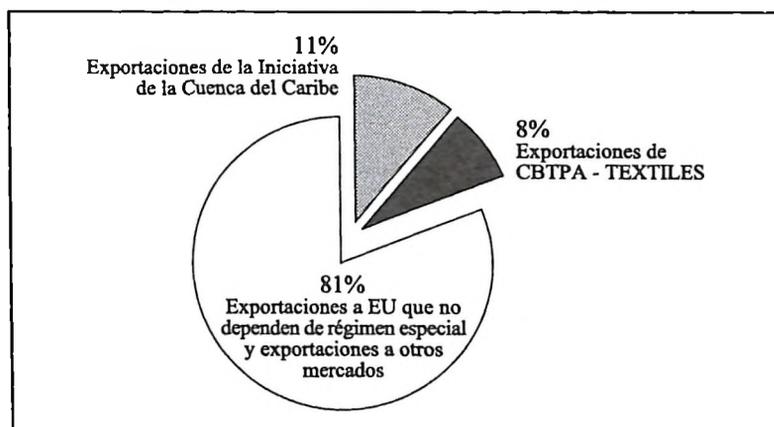
Gráfico 7
Porcentaje de exportaciones según régimen de exportación 2003



Fuentes: *www.usitc.gov* y *COMEX*.

Es decir, si sumamos las exportaciones costarricenses que no van a Estados Unidos, y las exportaciones a ese país que no dependen ni de la ICC ni del CBTPA, tenemos que las exportaciones costarricenses que jamás han estado en peligro por el supuesto vencimiento de la ICC y del CBTPA, son el 81% del total.

Gráfico 8
Consolidado de exportaciones por regímenes especiales o generales de exportación



Fuentes: *www.usitc.gov* y *COMEX*.

Tabla 3
Algunos de los principales productos
de exportación por régimen de exportación

ICC	Sin programa especial
Piña	Circuitos electrónicos
Melón	Instrumentos médicos
Jugo de naranja	Banano y plátanos
Secadoras de pelo	Café
Joyería	Textiles
Alcohol etílico	Pescado
Plantas	Camarones y mariscos
Pulpa de banano	Langosta
Puertas	Bolas de baseball
Chayote	Follajes y plantas
Azúcar de caña	Refrigeradoras y cocinas
Llantas	Mantequilla y aceite de cacao
Loza sanitaria	Jengibre
Flores	Palmito
Banano y plátanos	Pisos y muebles de madera
Flores	Jalea de guaba
Transformadores	Piña
Pinturas	Papaya
Papel aluminio	Teléfonos
Sandía	Productos vegetales
Palmito	Plantas medicinales
Sombrillas	Llantas
Lápices	Comida de perros y gatos
Mangos	Flores
Raíces y tubérculos	Plywood
Macadamia	Tamarindo

Tampoco es cierto que la Iniciativa de la Cuenca del Caribe tenga fecha de vencimiento y que, por lo tanto, estén en peligro las exportaciones de Costa Rica a Estados Unidos que dependen de ese acuerdo. Pero, según COMEX, para el 11% de nuestras exportaciones que sí dependen de esta Iniciativa, sería muy riesgoso que la ICC desapareciera y no existiera un régimen bilateral sustituto, es decir, el TLC.

Pero, lo cierto es que la ICC no vence, sino que es una ley de Estados Unidos con plazo indefinido. Es decir, las posibilidades de que esa ley sea eliminada son las mismas de que el TLC sea derogado por Estados Unidos después de firmado.

Inicialmente, la sección 218 de la ICC, tal y como se promulgó en 1984, establecía que el tratamiento arancelario finalizaba diez años después, pero, por medio de la reforma del año 1990 se derogó ese plazo, convirtiendo el tratamiento arancelario en indefinido, por lo que, actualmente, no existe ninguna amenaza de que, por vencimiento, el 11% de nuestras exportaciones que dependen de ese régimen corran algún riesgo.

Existe la posibilidad de que EE.UU., unilateralmente, decida establecer la exclusión de un país de la ICC. Sin embargo, este tipo de exclusión solo ha sido aplicado a países como Cuba, y ese escenario es prácticamente imposible en el caso de Costa Rica ya que los principales productos exportados a Estados Unidos por ese medio son:

- la piña y los melones, producidos por grandes empresas de Estados Unidos ubicadas en Costa Rica, aunque también existen productores nacionales;
- productos que Estados Unidos no cultiva como es el caso de los tubérculos (yuca, malanga, etc.), y
- productos que, aunque ese país produce, no es autosuficiente, como es el caso del concentrado de jugo de naranja.

De manera que, no es cierto que Estados Unidos tenga algún interés en eliminar la entrada de esos productos. Esto, por dos razones: la primera, porque muchos son producidos por empresas de ese país establecidas en Costa Rica, y la segunda, es que necesita la importación de esos productos porque no los cultiva, o no lo hace en cantidad suficiente.

¿Y qué sucede con la CBTPA (textiles)?

Muchos de los textiles que exportamos a Estados Unidos dependen de la CBTPA, y este régimen sí tiene fecha de vencimiento: el 30 de setiembre del año 2008, o antes, si entra en vigencia el ALCA o un tratado de libre comercio con el país beneficiario⁷.

En materia de empleo, en el sector textil costarricense trabajan aproximadamente 20 mil personas, es decir, el 1.2% de la población ocupada. Cabe, entonces, preguntarse: ¿qué sucederá con estas personas? Este sector asegura y mejora el régimen actual de exportación por medio del TLC. Esto, sin embargo, permitirá mantener las condiciones de trabajo precarizadas, y en muchos casos inhumanas de ese sector, al menos por unos pocos años. En efecto, la crisis en el sector de maquila es inminente, pues tiene dos plazos fatales. El primero, es el de vencimiento de la CBTPA, pero el más desastroso será para el año 2007, cuando las maquiladoras de la República China entrarán a competir por medio del sistema de la OMC, sin cuotas y con salarios infrahumanos, con los cuales jamás podremos competir, a menos que avancemos en el abismo sin fondo de pauperizar nuestra mano de obra.

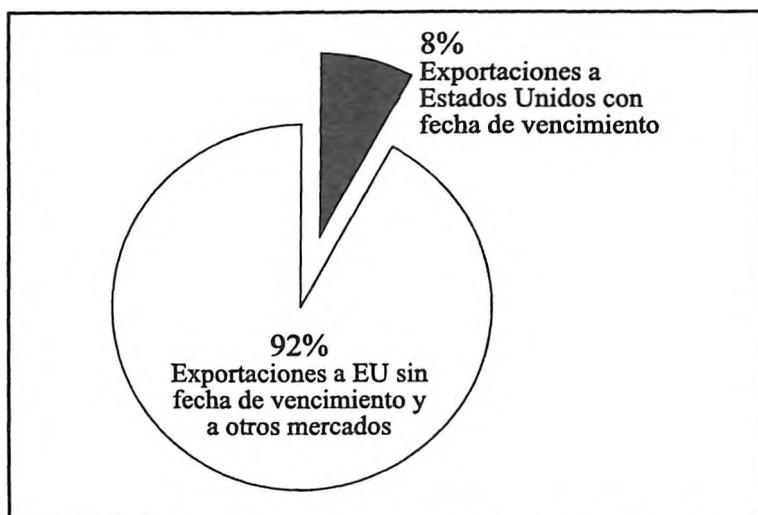
Es decir, a menos que la industria de la maquila evolucione en un plazo de tres años hacia algo totalmente distinto de lo que es actualmente, las quiebras de esas empresas se empezarán a ver a partir de ese año, y con su desaparición, se verá la pérdida dramática de empleos en ese sector. Esto no es culpa del TLC, pero tampoco puede aportar a su resolución.

En conclusión

Resulta que, del 100% de las exportaciones costarricenses, el 92% nunca ha estado amenazado por alguna de las siguientes tres razones: o va a un mercado que no es Estados Unidos, o va a Estados Unidos por regímenes de duración indefinida, sea el régimen general de importación de ese país, que aplica a la gran mayoría de países con los que comercia, o bien por medio de la ICC que, como vimos, no tiene fecha de vencimiento.

⁷ <http://www.mac.doc.gov/CBI/FAQs/faqcbi-all.htm#Nine>

Gráfico 9
Exportaciones según vencimiento del régimen de exportación



¿Y cómo se relaciona todo esto con el empleo?

Por una parte, la producción para el mercado interno no mejorará con el TLC, y por el contrario, en varios sectores caerá dramáticamente en el corto o mediano plazo. Sectores llamados a desaparecer o a contraerse de manera sustancial incluyen a los que el Gobierno muestra actualmente como “ganadores” de la negociación, porque ganaron tiempo para su defunción. Son los siguientes:

- **Lácteos** (desgravación en 20 años) y **carne de bovino** (desgravación total que inicia en el año 6 y se completa en el año 15). En nuestro país existen 37.513 productores de ganado bovino, de los cuales el 82% (30.871) son pequeños (menos de 50 cabezas de ganado), el 17% (6.486) son medianos (entre 51 y 500 cabezas de ganado), y el 0.4% (156) son grandes (de 500 a más de 5.000 cabezas de ganado)⁸. En virtud de que los productores medianos y grandes tienen personas

⁸ Ministerio de Agricultura y Ganadería. Programa Gusano Barrenador. Censo Ganadero. 2000.

empleadas, la Encuesta de Hogares indica que la población ocupada en este sector asciende a 38.214 personas⁹.

- **Carne de cerdo** (desgravación total que inicia en el año 7 y se completa en el año 15). En Costa Rica hay 12.457 productores de ganado porcino, de los cuales, el 85%, (10.565) son pequeños (hasta 10 cerdos), el 14%, (1.754), son medianos (entre 11 y 100 cerdos), y el 1%, (138), son grandes (de 101 a más de 20.000 cerdos)¹⁰.
- **Pollo** (desgravación en 15 años). En nuestro país hay 20.001 productores de aves, de los cuales, el 98%, (19.699) son pequeños (menos de 100 aves), el 1.22%, (246) son medianos (entre 101 y 10.000 aves), y el 0.28%, (56) son grandes (de 10.001 a más de 700.000 aves)¹¹.
- **Arroz** (desgravación total que inicia en el año 11 y se completa en el año 20). En la producción de granos básicos, que incluye también productos como los frijoles, se emplean 14.588 personas¹².
- **Aceiteros** (desgravación total que inicia en el año 11 y se completa en el año 17). Aproximadamente 4.000 productores.
- **Industria farmacéutica**, que por la regulación del TLC en materia de propiedad intelectual y producción de medicamentos genéricos, perderán la posibilidad de mantener su mercado interno, fundamentalmente dirigido a la Caja Costarricense del Seguro Social.
- **El sector industrial en general**, que está sometido a plazos cortos y medianos de desgravación y que, por lo tanto, se verá fuertemente impactado por las importaciones de bienes industriales provenientes de EE.UU. En el sector industrial laboran 230.058 personas¹³. De las

9 INEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2003.

10 Ministerio de Agricultura y Ganadería. Programa Gusano Barrenador. Censo Ganadero. 2000.

11 Ministerio de Agricultura y Ganadería. Programa Gusano Barrenador. Censo Ganadero. 2000.

12 INEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2003.

13 INEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2003.

empresas nacionales, tal y como señalamos al inicio de este documento, el 94.86% no son exportadoras, por lo que es esperable que esa proporción sea aplicable también al total del empleo industrial. Así, por ejemplo, las industrias alimenticias, de calzado, de prendas de vestir, de artículos para el hogar, etc., que produzcan para el mercado interno, así como para la exportación hacia Centroamérica, se verán fuertemente impactadas.

- **Sector hortícola**, incluyendo cebolla y papa, frescas y agroindustriales, ya que, a pesar de que inicialmente se había dicho lo contrario, lo cierto es que se negociaron contingentes de importación.
- **Frijoles**. A lo anterior debe sumarse la pauperización que el proceso de apertura en otras áreas ha venido produciendo desde hace varios años, como es el caso de los productores de frijol.
- **Empleo público**. El TLC afectará sobre todo a instituciones clave como la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad y el Instituto Nacional de Seguros, así como a las que dependan del presupuesto de gobierno, que perderá ingresos por impuestos arancelarios estimados por el Ministro de Hacienda en 60 millones de dólares (La República, viernes 30 de enero del 2004, página 10).
- **Sector servicios**. Como indican los negociadores de Estados Unidos¹⁴, muchos servicios profesionales serán brindados en Centroamérica por profesionales de ese país, con el consiguiente desplazamiento de empleo costarricense del mercado regional.

Entonces, por una parte, el sector productivo nacional que produce bienes y servicios para el mercado interno y que representa el 70% de los empleos nacionales, empleará cada vez menos personas. Sin contar el sector industrial, el sector servicios, el empleo público y el sector hortícola, existe una amenaza para más de 90.000 personas empleadas de forma directa en el sector ganadero, porcícola, avícola, aceitero y productor de granos básicos. Obviamente, este número, según lo dicho, solo representa una fracción de los perdedores del TLC, quienes, por lo tanto, verán directamente amenazados sus empleos.

14 <http://www.ustr.gov/new/fta/Cafta/2003-12-17-factsheet.pdf>

¿Crecerá el empleo en el sector exportador?

Es improbable que el sector exportador crezca en términos de empleo. En primer lugar porque, como ya dijimos, el 47% de las exportaciones no se benefician del TLC por ir a otros mercados, aunque sí pueden verse perjudicados los que se dirigen a Centroamérica, por el desplazamiento que pueda producir la exportación de bienes industriales de Estados Unidos a la región.

En segundo lugar, el 34% de nuestras exportaciones a Estados Unidos ya tienen arancel 0% o bien un arancel muy bajo, por lo que, salvo algunos productos que mejoraron su régimen arancelario o sus condiciones de acceso (atún, azúcar, plantas ornamentales y etanol), esas empresas exportadoras permanecerán exactamente igual que ahora y, por lo tanto, no generarán nuevos empleos. Aquí se ubican las exportaciones de Intel, el equipo médico de Abbot, el banano, el café, la tilapia, las bolas de baseball, etc.

En tercer lugar, como han indicado los negociadores de COMEX, en lo que se refiere a acceso a mercados, lo que hizo la negociación del TLC fue mantener las regulaciones que ya existían en relación con la ICC. Este régimen representa el 11% de las exportaciones a EE.UU. y seguirá funcionando exactamente igual a como lo ha venido haciendo, por lo tanto, no debe preverse absolutamente ningún crecimiento en esos sectores. Por su parte, la CBTPA mejora levemente sus condiciones de exportación, sin embargo, la maquila textil, que hasta hoy se ha caracterizado por condiciones laborales precarias, se encuentra ante la amenaza inminente de la entrada de China en la OMC y sus consiguientes exportaciones a EE.UU. sin restricción cuotas. Esta situación generará, a partir de ese año, una crisis importante en el sector con la consiguiente pérdida de empleos, con o sin TLC.

En términos de empleo todo esto quiere decir lo siguiente:



Tabla 4
Sectores que quedan igual, peor o mejor en TLC
y % de empleo que representan

Quedan igual	% de empleo	Quedan peor o igual de mal	% de empleo	Quedan mejor	% de empleo
		• Agricultores tradicionales y de autoconsumo: campesinos	10.6%	• Atún • Azúcar • Etanol	¿?
• Exportadores que se encontraban dentro de la ICC y dentro del CBTPA	30%*	• Sector informal y autoempleados marginales • Empleo Público	19.6% 12.3%		
• Exportadores que no tenían régimen especial		• Otros sectores que producen para mercado interno: empresarios del sector agropecuario, industrial y servicios en su gran mayoría.	27.5%		

* A este porcentaje se debe restar los que quedaron mejor...

Fuentes: Juan Diego Trejos Solórzano: "Evolución de la estructura de la fuerza de trabajo en Costa Rica"¹⁵; Ministerio de Comercio Exterior: "El empleo en el Sector Exportador". Informe. Setiembre de 1998; Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2003.

Así tenemos que, como se dijo, el 19% de las exportaciones costarricenses están ligadas a la ICC y el CBTPA. Partiendo de los datos proporcionados por COMEX antes indicados, en el sentido de que el total de empleos relacionados con la exportación ascienden al 30%, es posible estimar los empleos relativos a esos dos regímenes de exportación en noventa y tres mil (de las cuales, veinte mil están ligadas con el CBTPA y setenta y tres mil con la ICC¹⁶) y no en quinientos mil como indica COMEX.

15 Notas preparadas para el octavo informe del Estado de la Nación.

16 0.30% (empleos del sector exportador directo e indirecto) X 0.19 (porcentaje de exportaciones que depende de ICC y CBTPA) = 0.057% (porcentaje de empleo exportador) X $1.640.387$ (Población Ocupada) = 93.502 puestos de trabajo.

Del total de lo que exportamos, tan solo el 9% que depende del CBTPA (sector textil) tiene fecha de vencimiento y, por lo tanto, requeriría de un tratamiento derivado de una negociación comercial bilateral o multilateral. Sin embargo, este sector sufrirá una contracción fuerte y acelerada con la entrada de las maquiladoras chinas en el 2007, con o sin TLC.

- Quiere decir que el TLC se negoció para “salvar” a un 9% de la exportación, que representa aproximadamente el 2.5% de los empleos nacionales.
- A cambio, producirá una muerte lenta para sectores muy importantes de la producción nacional, agrícola e industrial, que produce para el mercado interno.
- No producirá ningún efecto de creación de empleo para casi el 92% de las exportaciones nacionales.
- Es posible prever un impacto negativo para el sector exportador que vende a Centroamérica, por el incremento de exportaciones industriales de EE.UU a la región.
- No es claro que el sector “ganador” representado por los productores de azúcar, etanol y atún, vaya a producir un incremento de empleos, por dos razones: en primer lugar, por la situación económica de Estados Unidos, país que tiene en este momento el déficit fiscal más grande de su historia y que viene perdiendo empleos aceleradamente, en franco deterioro de su clase media. Además, los sectores agrícolas a mediano plazo tendrán un encarecimiento de sus costos de producción derivados de las normas de propiedad intelectual, fundamentalmente en lo que se refiere a agroquímicos y el patentamiento de especies vegetales.

Impacto en la economía y los salarios

Ante la fuerte competencia que deberán enfrentar los productores agropecuarios e industriales en el corto o mediano plazo, será necesario aumentar la competitividad de las empresas: es decir, producir más con menos. Los productores costarricenses tendrán que bajar costos, por ejemplo

Del total de lo que exportamos, tan solo el 9% que depende del CBTPA (sector textil) tiene fecha de vencimiento y, por lo tanto, requeriría de un tratamiento derivado de una negociación comercial bilateral o multilateral. Sin embargo, este sector sufrirá una contracción fuerte y acelerada con la entrada de las maquiladoras chinas en el 2007, con o sin TLC.

- Quiere decir que el TLC se negoció para “salvar” a un 9% de la exportación, que representa aproximadamente el 2.5% de los empleos nacionales.
- A cambio, producirá una muerte lenta para sectores muy importantes de la producción nacional, agrícola e industrial, que produce para el mercado interno.
- No producirá ningún efecto de creación de empleo para casi el 92% de las exportaciones nacionales.
- Es posible prever un impacto negativo para el sector exportador que vende a Centroamérica, por el incremento de exportaciones industriales de EE.UU a la región.
- No es claro que el sector “ganador” representado por los productores de azúcar, etanol y atún, vaya a producir un incremento de empleos, por dos razones: en primer lugar, por la situación económica de Estados Unidos, país que tiene en este momento el déficit fiscal más grande de su historia y que viene perdiendo empleos aceleradamente, en franco deterioro de su clase media. Además, los sectores agrícolas a mediano plazo tendrán un encarecimiento de sus costos de producción derivados de las normas de propiedad intelectual, fundamentalmente en lo que se refiere a agroquímicos y el patentamiento de especies vegetales.

Impacto en la economía y los salarios

Ante la fuerte competencia que deberán enfrentar los productores agropecuarios e industriales en el corto o mediano plazo, será necesario aumentar la competitividad de las empresas: es decir, producir más con menos. Los productores costarricenses tendrán que bajar costos, por ejemplo

con el deterioro de salarios o el crecimiento de desempleo. Aun entre los empresarios mejor intencionados será cuestión de tiempo que propongan una reforma de los costos laborales: salarios, jornadas extras, aportes al Instituto Nacional de Aprendizaje, a Asignaciones Familiares, seguridad social –pensiones y contribuciones a la salud-, indemnizaciones por embarazo, etc. Estas cargas representan al menos un 31% de los salarios.

A mediano plazo, la importación masiva de productos más baratos elaborados en Estados Unidos generará desempleo nacional, a menos que los gobiernos acudan a la disminución de la capacidad adquisitiva por medio de la reducción de salarios y el aumento de la inflación, o bien, la devaluación de la moneda. Todo esto afectará de forma directa al conjunto de la población, sobre todo a los sectores medios y de menores recursos¹⁷.

Finalmente, el TLC amenaza gran parte del empleo que depende de la producción para el mercado interno porque inundará al país con productos provenientes de Estados Unidos. Habrá productos más baratos, pero, sin empleo o con empleos precarizados ¿cuánta gente podrá comprarlos?

17 Solís Fallas, Ottón. Declaraciones Presentación de posición del Partido Acción Ciudadana y su Fracción Legislativa, Ante la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Costa Rica, febrero 2004; Villasuso, Juan Manuel. Implicaciones Macroeconómicas del CAFTA, en Revista Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI, 2004.

LA INVERSIÓN Y EL TRABAJO EN EL TLC

*Dra. María Eugenia Trejos**

Introducción

En esta presentación se analizan los aspectos más relevantes del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (TLC EUCA), en los temas de inversión y trabajo, mediante un contraste de diferencias en el trato que se da a los inversionistas y a los trabajadores y trabajadoras. En primer lugar, debo señalar cuáles son las principales tendencias –a nivel nacional e internacional- en el ámbito de la inversión y el trabajo, ya que es dentro de este marco que se ubica el Tratado y son esas las líneas que profundiza. Posteriormente habrá que examinar los contenidos del TLC EUCA en esos dos ámbitos, y hacer el contraste mencionado entre lo que consideramos como privilegios a los inversionistas y desprotección para la clase trabajadora. En cuanto a lo primero, la reflexión incluye algunas experiencias que se derivan del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuyo régimen de inversionista es muy similar, y las limitaciones a cualquier posible política de producción del país. Por otra lado, la desprotección de los trabajadores y trabajadoras se analiza en tres sentidos: la limitada definición de legislación laboral que tiene el Tratado; el predominio del comercio sobre los derechos laborales y la manera en que el Tratado facilita el acceso a fuerza de trabajo barata.

* Consultora independiente. Especialista en temas laborales.

Tendencias internacionales y nacionales en materia de inversión y trabajo

Para comprender las implicaciones del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (TLC EUCA), es necesario ubicarlo dentro de las tendencias predominantes en el capitalismo actual. Las que nos parecen centrales para efectos de esta ponencia –a pesar de no ser las únicas- son: la sobreacumulación, sobreproducción y concentración del capital; la ubicación de altas proporciones de capital en esferas no productivas y la creciente competencia de países asiáticos, que sólo en la segunda mitad del siglo XX adquieren un papel destacado en el mercado mundial y, en particular, en el estadounidense.

La sobreacumulación y la sobreproducción de capital se refieren a los enormes excedentes de capitales -que requieren colocarse productivamente- y de productos -que requieren de nuevos mercados¹-, lo cual es, a su vez, parte de una alta concentración del capital. En su forma dineraria esto se expresó durante la llamada crisis del petróleo de mediados de la década de los setenta del siglo XX, cuando grandes masas dinerarias fueron colocadas en forma de préstamos a bajas tasas de interés y que, posteriormente, condujeron a la imposibilidad de los países de América Latina para continuar pagando la deuda². La sobreproducción se ha experimentado, por ejemplo, en el campo agropecuario, en el cual los países de la Unión Europea y Estados Unidos han llegado a tener grandes excedentes en alimentos básicos como el arroz, el maíz y el trigo, entre otros³.

¿A qué conducen estas tendencias? A la continua necesidad de colocación de los capitales y productos excedentes, que ha llevado a la búsqueda de

-
- 1 Ver, por ejemplo: Saxe-Fernández, John (coord.) 1999: **Globalización: crítica a un paradigma** (México: UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas/DGAPA/Plaza y Janés) y Amir, Samin 1999: **El capitalismo en la era de la globalización** (España: Paidós).
 - 2 Ver, por ejemplo: Hinkelammert, Franz 1989: **La deuda externa en América Latina. El automatismo de la deuda** (San José: DEI), Vilas, Carlos 1999: "Seis ideas falsas sobre la globalización" en Saxe-Fernández, John (coord.) 1999: **Globalización: crítica a un paradigma** (México: UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas/DGAPA/Plaza y Janés), Roddick, Jackie 1988: **The Dance of the Millions. Latin America and the Debt Crisis** (Nottingham: Russell Press Ltd.).
 - 3 Ver Fernández, Mario 2004: **La agricultura costarricense ante la globalización: las nuevas reglas del comercio internacional y su impacto en el agro** (San José: Editorial Universidad de Costa Rica).

nuevos espacios -en la esfera productiva o en otras esferas- y ha convertido en ámbitos de valorización de capital incluso aquellos servicios que tradicionalmente se consideraban exclusivos de la acción estatal, como las telecomunicaciones, la energía eléctrica, el agua, etc. Es decir, ahora todo es susceptible de quedar sometido a la lógica del capital.

La ubicación de altas proporciones de capital en esferas no productivas se relaciona con el actual predominio del capital financiero-especulativo. El excedente de capital que no “encuentra una salida rentable en la expansión del sistema productivo”, se dirige a la esfera financiera en la que no se produce riqueza⁴, sino que, sólo se redistribuye a favor de grandes colocadores de capitales. De esta manera, lo que aparece como salida a la crisis es, en palabras de Samir Amin (1997), sólo una gestión de la misma, y no se logra reconstituir la generación de excedentes. A la inversión financiero-especulativa se agrega la adquisición o fusión de empresas ya existentes (entre ellas las estatales) con lo cual no se está agregando nada, sólo se está redistribuyendo. Esto genera una disminución en la ganancia media y en el crecimiento económico, así como una *“mayor agresividad a nivel micro y menos intervención para arrancar la máxima tajada de un pastel mundial que no crece”*⁵.

Ambas tendencias a la sobreacumulación y sobreproducción, y a la ubicación de altas proporciones de capital en esferas no productivas, están asociadas a la creciente concentración del capital y de la riqueza, que también se ha acentuado en las últimas décadas, lo cual está ampliamente documentado. Por ejemplo:

“En 1960, los países donde vivía la quinta parte más rica de la humanidad tenían ingresos per cápita 30 veces mayores que los de la quinta parte más pobre. Para 1990, la relación se había duplicado hasta 60 a 1, y para 1995 estaba en 74 a 1”

4 Amin, Samir 1997: *Los desafíos de la mundialización* (México: Siglo XXI), p.152.

5 Dierckxsens, Wim 1997: *Los límites de un capitalismo sin ciudadanía* (San José: Editorial Universidad de Costa Rica/DEI).

6 PNUD en Vargas, Oscar René 2003: *¿Qué es el CAFTA? Un tratado entre desiguales* Centroamérica-Estados Unidos (Managua: Escuela de Derecho UPOLI), p. 24.

En términos de personas se ha calculado que:

“En 1998, los activos de las 200 personas más ricas del mundo eran mayores que los ingresos totales del 41 por ciento de la población mundial más pobre”.

La tercera tendencia que queremos comentar es la creciente competencia de los países asiáticos. Por razones que los analistas explican de diferentes maneras, el comercio internacional tiene un crecimiento importante a partir de finales de la década de los sesenta del siglo pasado. En Estados Unidos, que es el país que nos interesa para este caso, las exportaciones e importaciones pasaron de representar menos del 6% de la producción en la década de los sesenta a casi el 13% en la de los ochenta⁸ y, entre ellas, las importaciones de automóviles pasaron de representar un 6% del mercado en 1965 a un 18% en 1975, el acero pasó de 1.5% en 1957 al 18 en 1971, los radios y los televisores del 6% en 1960 al 43% en 1976⁹. En esas importaciones fue la participación primero japonesa y luego de otros países asiáticos la que creció más aceleradamente. Para identificar las razones por las cuales las empresas estadounidenses estaban perdiendo la competencia se generó una fuerte discusión y análisis, tanto en el mundo empresarial como en el académico.

Las respuestas que las empresas estadounidenses fueron implementando las podemos agrupar de la siguiente manera:

- Un mayor desarrollo tecnológico que pretende aumentar la productividad y la competitividad de las empresas;
- la innovación en la organización del trabajo, que procura lograr los niveles de calidad e intensidad que se encontraban en las empresas japonesas;
- la relocalización industrial que se sostiene sobre la fragmentación del proceso productivo, de modo que se ubican sólo ciertas fases –las más intensivas en trabajo– en otras regiones, y en países como los nuestros;

7 Idem, p.21.

8 U. S. Department of Commerce cit. en Piore, Michael y Charles Sabel 1984: *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity* (New York: Basic Books), p. 185.

9 Estos datos fueron tomados de diversas fuentes y están en Piore, Michael y Charles Sabel, op. cit. p. 187.

- la subcontratación de parte de la producción, de modo que otras empresas realizan ciertas fases del proceso productivo y las empresas se concentran en el diseño y la distribución;
- los cambios en los productos, de modo que se puedan ir ajustando permanentemente a los cambios en los gustos o, más bien, se van creando nuevos gustos para vender más. También se ajustan a preferencias particulares y se rompe con la estandarización.

Todas estas respuestas contaron con gran apoyo estatal. Por ejemplo, en el caso de la ropa, en Estados Unidos, se inició la firma de acuerdos para restringir las importaciones a través de cuotas y de otros requisitos, de manera que se protegiera la producción interna. También la Agencia Interamericana para el Desarrollo (AID), del gobierno de Estados Unidos, apoyó la creación de organismos –como la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) en Costa Rica- para el fomento de las exportaciones y la inversión extranjera, de modo que se crearan mecanismos que favorecieran ambos procesos y a las transnacionales que se vinculan con ellos. Este apoyo se combinó con el de organismos como el de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), que propuso la creación de zonas francas con el argumento de que las empresas productoras para el mercado mundial estaban siendo afectadas por los costos salariales y la competencia internacional, (obviamente no todas las empresas están siendo afectadas por este hecho, sino que se refiere a las estadounidenses y, tal vez, europeas).

En el ámbito laboral, todos estos procesos condujeron a cambios orientados a: modificar el contrato de trabajo para facilitar el despido y la contratación temporal; introducir cambios en la organización del trabajo para permitir la rotación interna y la polivalencia y polifuncionalidad, que son mecanismos para aumentar la intensidad del trabajo y las responsabilidades de los trabajadores y trabajadoras; modificar la forma de fijación salarial para que se haga por producción y metas, de modo que también se aumente la intensidad y la jornada de trabajo (también se procura aumentarla directamente modificando la duración aceptada legalmente); limitar la participación sindical o reorientarla para que se acepten los cambios que los empresarios quieren introducir.

Estas tendencias sociales no se implementan de la misma manera y con la misma intensidad en todos los países, ya que dependen de las características

particulares de cada uno y, sobre todo, de la correlación de fuerzas entre los diferentes sectores sociales y de la influencia de los sujetos individuales y colectivos. En Costa Rica, no obstante, se pueden identificar procesos que apuntan en esa dirección, pero la realidad incluye mucho más variedad y características opuestas a estos procesos.

Desde el punto de vista de la producción y la inversión, el país se ha venido insertando en las tendencias mencionadas a través de medidas como la creación de zonas francas y la aprobación del régimen de admisión temporal, que son regímenes que favorecen la producción exportadora a través de exenciones de impuestos, creación de infraestructura, etc. La promoción de exportaciones ha incluido los subsidios llamados Certificados de Abono Tributario, que son un porcentaje de las exportaciones que se deduce de los impuestos que pagan las empresas; como éstas casi no tienen que pagar impuestos, en realidad se convierten en un certificado que las empresas negocian en el mercado de valores. Las modificaciones en las leyes tributarias han sido otra medida importante orientada a disminuir los impuestos que pagan las empresas (renta), y aumentar los que pagan los sectores medios y bajos (salarios, ventas y consumo). También se puede mencionar la llamada Ley Protección al Trabajador, que traslada recursos de instituciones públicas y de los trabajadores y trabajadoras al capital financiero.

En el ámbito laboral también se han venido haciendo modificaciones en la línea de las tendencias señaladas. Por ejemplo, se están aplicando nuevas formas de contratación tanto en el sector público como en el sector privado (plantaciones bananeras, maquiladoras). Se realizan contratos temporales o por obra, de modo que no se reconocen muchos derechos laborales. Por ejemplo, en algunas maquiladoras y fincas bananeras se ha encontrado que se contrata por un período inmediatamente inferior a 3 meses¹⁰ y se vuelve a contratar, pero no se reconocen los derechos que se adquieren a los 3 meses¹⁰. La OIT¹¹ llega a afirmar que se trata de un “régimen amplio, discrecional y libre de terminación de la relación de trabajo”. Asimismo se ha encontrado el

10 Fernández, Janina 2001: “La maquila de vestuario y textil en América Central. Informe analítico de situación enero-junio 2001” en OIT. Proyecto “Mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de las trabajadoras de la maquila”: Informe de avance, enero-junio, pp.23-24.

11 OIT, 1996: *La situación sociolaboral en las zonas francas y empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana* (San José: OIT/ACTRAV), p.33.

contrato que, en el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), llaman “llave en mano” y que consiste en subcontratar una empresa que pone todo y cuyos trabajadores y trabajadoras pueden llegar a no tener ningún derecho laboral¹². En algunas fincas bananeras se ha encontrado la contratación de personas indocumentadas y menores (que obviamente no tienen ningún derecho), y de “arrimados” que son contratados para ayudar a otros a completar su trabajo y por tanto, tampoco tienen ninguna cobertura.

También existen modificaciones en la determinación del pago, de manera que el salario mínimo es reemplazado por el pago por producción o por metas diarias, como se hace en las maquiladoras. En el primer caso, si se paga por producción, las personas se esfuerzan al máximo para sacar más producción porque de ello depende su ingreso. Esto aumenta la intensidad con la que se trabaja minuto a minuto, al extremo de que se han encontrado casos de empleados que no se toman los descansos o los tiempos de comida para poder aumentar la producción. Evidentemente se trata de compensar la ausencia de automatización –o productividad- con mayor intensidad. En el segundo caso, el pago por metas de producción, se asigna una cantidad que debe ser producida por día. Si al final de la jornada no se ha obtenido esa producción, se prolonga la jornada sin que sea reconocida como tiempo extra. En ambos casos, se está aumentando la jornada y la intensidad sin el reconocimiento salarial correspondiente.

En otro sentido, la Ley Protección al Trabajador facilita el despido porque traslada la indemnización a mecanismos externos a la empresa, y el Proyecto de Ley de Reformas al Código de Trabajo, actualmente en la Asamblea Legislativa, pretende modificar la jornada de trabajo haciéndola más amplia, con lo cual se legaliza una situación de hecho que algunas empresas están aplicando. Es decir, el incumplimiento de la ley, en lugar de ser sancionado es premiado con una modificación a esa ley que institucionaliza tal incumplimiento.

Como se desprende de lo dicho, estas tendencias favorecen la generación de excedentes a partir de: la protección a los inversionistas, la reducción en

12 Chaves, Annia y otros/as 2000: **Características de las diferentes formas de contratación laboral, en la actualidad, para algunos casos específicos en Costa Rica**, memoria del Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional - Costa Rica, p.71.

el pago de la fuerza de trabajo y el aumento en la intensidad del trabajo. A esto es a lo que los empresarios llaman “flexibilización laboral”.

¿Qué contiene el TLC EUCA en los temas de inversión y trabajo?

El análisis de los temas de inversión (inversionistas), y trabajo (trabajadores y trabajadoras) en el TLC EUCA permite identificar la profunda desigualdad contenida en el tratamiento a estos dos sectores: los primeros, privilegiados y protegidos hasta el extremo de la impunidad y los/as segundos/as desprotegidos y limitados en el reclamo de sus derechos. Veamos cada uno.

Privilegios de los inversionistas

La lectura del texto no deja la menor duda de que se procura favorecer a las grandes transnacionales, no sólo con algunas medidas de protección directa a sus intereses que se encuentran, sobre todo, en el capítulo de inversiones (número 10), sino con otras medidas que facilitan la profundización de las tendencias actuales en el ámbito laboral que, como hemos dicho, se orientan hacia la intensificación del trabajo y hacia la reducción del pago a la fuerza de trabajo.

En concreto, al inversionista extranjero se le otorgan los siguientes beneficios:

- **Trato nacional**, que significa que el país debe otorgarle un “*trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas*” (art. 10.3). Es decir, el país renuncia a la toma de decisiones para favorecer la producción nacional en cualquier rama o sector de la producción. Por ejemplo, no se podría decidir que queremos que la producción de maíz, de cemento o de vivienda de interés social esté en manos de nacionales, porque cualquier transnacional podría exigir que se le dé el mismo trato (que podría ser exención de impuestos, asesoría técnica, crédito preferencial, etc.)
- **Trato de nación más favorecida**, que significa que el país otorgue un “*trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a*

los inversionistas de cualquier otra Parte o de cualquier país que no sea Parte” (art. 10.4). A semejanza del anterior, esta disposición impide favorecer ya no a nacionales, sino a inversionistas de otros países. Por ejemplo, no se podría decidir que sean empresas españolas las que desarrollen determinados proyectos turísticos, pues cualquier beneficio que reciban tendría que dársele a cualquier otra empresa de los países del tratado.

- **Libre transferencia de las ganancias.** Es decir, *“Cada Parte permitirá que todas las transferencias relacionadas con una inversión cubierta, se hagan libremente y sin demora desde y hacia su territorio”* (art. 10.8). En este caso, el país renuncia a la posibilidad de exigir a los inversionistas que una proporción de las ganancias sea reinvertida en el país o utilizadas en determinadas actividades. Por ejemplo, si se abre una planta para producir ropa no se le puede pedir a sus propietarios que reinviertan una parte de la ganancia en la capacitación de los trabajadores y trabajadoras o en la producción de algunos insumos. Con esto se pone en evidencia la falacia de las afirmaciones neoliberales en el sentido de que la inversión extranjera genera divisas, como si con ello se contribuyera al pago de las importaciones o de la deuda externa. Está claro que las divisas generadas serán enviadas de nuevo al exterior, sin que puedan ser usadas en la adquisición de insumos u otros productos de interés para el país o en el pago de sus obligaciones externas.
- **Prohibición de exigir requisitos de desempeño.** Al respecto el texto señala que *“Ninguna parte podrá imponer ni hacer cumplir (...) requisitos (...) en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación o venta o cualquier otra forma de disposición de una inversión de una Parte o de un país que no sea Parte (...) para”*: exportar determinado porcentaje; alcanzar determinado nivel de contenido nacional; utilizar mercancías producidas en su país; relacionar exportaciones con importaciones; restringir las ventas en su territorio relacionándolas con las ganancias o divisas que generen; transferir tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento o bien, actuar como proveedor exclusivo (art. 10.9). Al impedir que el país exija requisitos de desempeño a las empresas extranjeras, se dejaría en total libertad a las transnacionales para decidir la orientación que tendrán las inversiones y el origen de los recursos que utilizarán.

Por ejemplo, se renuncia a la posibilidad de exigirle a una empresa productora de masa que utilice maíz nacional, pero también se renuncia a poder decirle que venda una proporción de esa masa en el país. Tampoco se podrá exigir que solamente una proporción de sus insumos sean importados para que la balanza comercial (relación entre importaciones y exportaciones) no se afecte.

Más significativo aún, es el hecho de que no se le podría exigir a ninguna empresa que transfiera tecnología o conocimiento. En los últimos años los gobiernos han venido promoviendo lo que llaman “industria de alta tecnología”, pero con este Tratado es claro que el acceso a esa “alta tecnología” queda limitado a las empresas transnacionales, nosotros solamente ensamblaremos alguna parte de un producto cuyo proceso de producción conocemos muy poco, y utilizaremos máquinas que no sabremos producir. ¿De qué sirve entonces la “alta tecnología”?

Este trato a la inversión extranjera va incluso más allá de lo que ya se ha aceptado en la Organización Mundial de Comercio (OMC), donde actualmente se está revisando el Acuerdo de Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio¹³. El Tratado se convierte en una manera de aplicar medidas de ese acuerdo y de un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), que Estados Unidos ha intentado aprobar sin éxito.

Aceptar esas condiciones es, como hemos venido diciendo, renunciar al desarrollo, pues impiden definir qué tipo de productos nos interesa producir, qué insumos utilizar en esa producción, cuánto de eso queremos orientar al mercado interno y cómo generar algún desarrollo tecnológico. También significa renunciar a la posibilidad de garantizar que al menos parte de las ganancias generadas en territorio nacional serán reinvertidas o destinadas al control nacional de algún proceso productivo que se llegue a considerar estratégico, como por ejemplo el alimentario.

Además, la pretensión de que las empresas nacionales participen como iguales a las transnacionales es más bien un camino directo a su desaparición

13 Chang, Ha-Joon y Duncan Green 2003: La inversión en la OMC, una trampa del Norte (México: RMALC/South Centre/CAFOD).

o, en los casos de las grandes empresas nacionales, a su transformación en socias (tal vez importadoras) de las grandes corporaciones.

Adicionalmente, el Tratado permitiría a las empresas demandar al Estado y solicitar un arbitraje fuera de la jurisdicción nacional, si consideran que se han afectado sus intereses (art. 10.16). Sin embargo, en ninguna parte se establece la posibilidad de que el Estado o los trabajadores y trabajadoras demanden a las empresas. Con ello se agrega, a los privilegios mencionados, el de la impunidad.

Esta posibilidad de demandar al estado se une a lo que se menciona en relación con a las expropiaciones. El texto señala que “Ninguna parte expropiará ni nacionalizará una inversión cubierta, sea directa o indirectamente, mediante **medidas equivalentes**¹⁴ a la expropiación o nacionalización, salvo...” (art.10.7.1). “La indemnización deberá: (a) ser pagada sin demora...” (art. 10.7.2).

El argumento de “medidas equivalentes” a la expropiación ha sido utilizado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado por México, Estados Unidos y Canadá, para demandar a los Estados. Algunos ejemplos de demandas en el marco de ese tratado, y acudiendo a arbitraje internacional, han sido¹⁵:

14 Subrayado nuestro.

15 Public Citizen 2002: **El ataque contra la democracia: el historial del capítulo 11 del TLCAN sobre inversiones y las demandas judiciales de empresas contra gobiernos. Lecciones para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)**, mimeo.

-Gami Investments, inversora estadounidense en ingenios azucareros mexicanos demanda al gobierno mexicano por no garantizar la rentabilidad de los ingenios y por la expropiación de 5 ingenios en setiembre de 2001. Hasta donde tenemos conocimiento, está pendiente de resolución.

-Metalclad de Estados Unidos demanda al municipio mexicano de Guadalupe por negarle permiso para la construcción de un basurero tóxico y por declarar el sitio reserva ecológica. Después de un largo proceso la empresa ganó la demanda y el estado mexicano no sólo tuvo que permitir la instalación del basurero, sino que se vio obligado a pagar una indemnización a la empresa por \$15.6 millones.

-United Parcel Services (UPS) de Estados Unidos reclama como injustos los subsidios que recibe el servicio postal canadiense por ser público, debido a que dicho organismo decidió participar en la entrega de paquetes del mismo tipo que lo hace UPS. Hasta donde sabemos aún no está resuelto.

-Methanex (canadiense) impugna la eliminación de un aditivo para la gasolina dispuesto en California. Tampoco tenemos conocimiento de que se haya resuelto.

La libertad que se otorgaría a la inversión extranjera, unida a su impunidad y a las posibilidades que se le brindan para reclamar sus privilegios en sus propios tribunales, no ha sido el camino seguido por los países hoy desarrollados. Estos han sido muy cautelosos en el tratamiento a la inversión extranjera, y han tenido políticas diferentes en distintos períodos, atendiendo a sus condiciones internas y a la fortaleza de su propia producción. Esto es válido tanto para los nuevos países desarrollados (tigres asiáticos), como para los antiguos.

En todos esos países, la inversión extranjera no fue tratada igual que la nacional: en algunos casos —o períodos— se prohibió (Finlandia) y, en otros, se permitió pero con importantes condiciones o requisitos de desempeño tales como: la posibilidad de entrar sólo en ciertas ramas (Japón); la obligación de incorporar determinado contenido local y determinada proporción de exportaciones (Corea); la transferencia tecnológica (Corea y Taiwán) y los vínculos hacia adentro y hacia fuera (Taiwán); la presencia significativa de empresas estatales (Alemania, Francia); restricciones para la posesión de tierras a ciertas compañías y la exigencia de que sean nacionales quienes están en las directivas (Estados Unidos)¹⁶.

16 Chang y Green, op. Cit.

Estudios realizados muestran que en los países actualmente desarrollados “... un plan bien diseñado de restricciones y requisitos de desempeño en las inversiones extranjeras ha sido un ingrediente clave en sus recetas para alcanzar el éxito”.¹⁷ En otras palabras, nuestros negociadores, al abrir completamente el país a una inversión extranjera sin ponerle requisitos, han decidido que Costa Rica renuncie al desarrollo.

Este ha sido el caso de México, que en el TLCAN aceptó incorporar un capítulo de inversiones muy parecido al del TLC EUCA. ¿Cuál ha sido el resultado de ello? Por un lado, la inversión extranjera directa se ha dirigido sobre todo a “la adquisición de activos financieros ya existentes ...”, de modo que los bancos extranjeros pasaron de representar el 24% del capital del sistema en el año 2000 a un 95% en el 2002, sin que se haya reducido la intermediación bancaria que pagan los usuarios y las usuarias. Por otro lado, se ha incrementado el componente importado de las exportaciones, de modo que a pesar del “enorme incremento en las exportaciones, se ha acumulado un déficit comercial de treinta y ocho mil ochocientos sesenta y cinco millones de dólares”. Por último, las empresas mexicanas están prácticamente fuera del mercado exportador: “sólo cinco grupos mexicanos figuran en la lista de los 100 principales importadores y exportadores”¹⁸.

En síntesis, en el marco que establece el TLC EUCA no es posible modificar la presencia de inversión extranjera en el sector financiero-especulativo, en la adquisición de empresas ya existentes o en maquiladoras que no responden a las necesidades nacionales, ni permite la integración vertical de la producción, sino a los requerimientos de expansión del gran capital transnacional. En los dos primeros casos no hay crecimiento; en el tercero se consolida la desintegración de la producción, se amplía la ya enorme brecha tecnológica y se condena a nuestros países a servir como espacios donde se realizan las fases de procesos productivos, donde los excedentes se generan, principalmente, sobre la base de la permanente y creciente intensidad del trabajo¹⁹. Esto nos hace renunciar a la posibilidad de definir políticas de desarrollo en cualquier futuro posible, y mantiene a

17 Idem, p.40.

18 Vargas, Oscar-René 2003: ¿Qué es el CAFTA? Un tratado entre desiguales Centroamérica-Estados Unidos (Nicaragua: UPOLI), p. 139 y p. 142.

19 Ver, entre otros, el trabajo de Trejos citado en la nota 3.

Estudios realizados muestran que en los países actualmente desarrollados “... *un plan bien diseñado de restricciones y requisitos de desempeño en las inversiones extranjeras ha sido un ingrediente clave en sus recetas para alcanzar el éxito*”.¹⁷ En otras palabras, nuestros negociadores, al abrir completamente el país a una inversión extranjera sin ponerle requisitos, han decidido que Costa Rica renuncie al desarrollo.

Este ha sido el caso de México, que en el TLCAN aceptó incorporar un capítulo de inversiones muy parecido al del TLC EUCA. ¿Cuál ha sido el resultado de ello? Por un lado, la inversión extranjera directa se ha dirigido sobre todo a “*la adquisición de activos financieros ya existentes ...*”, de modo que los bancos extranjeros pasaron de representar el 24% del capital del sistema en el año 2000 a un 95% en el 2002, sin que se haya reducido la intermediación bancaria que pagan los usuarios y las usuarias. Por otro lado, se ha incrementado el componente importado de las exportaciones, de modo que a pesar del “*enorme incremento en las exportaciones, se ha acumulado un déficit comercial de treinta y ocho mil ochocientos sesenta y cinco millones de dólares*”. Por último, las empresas mexicanas están prácticamente fuera del mercado exportador: “*sólo cinco grupos mexicanos figuran en la lista de los 100 principales importadores y exportadores*”¹⁸.

En síntesis, en el marco que establece el TLC EUCA no es posible modificar la presencia de inversión extranjera en el sector financiero-especulativo, en la adquisición de empresas ya existentes o en maquiladoras que no responden a las necesidades nacionales, ni permite la integración vertical de la producción, sino a los requerimientos de expansión del gran capital transnacional. En los dos primeros casos no hay crecimiento; en el tercero se consolida la desintegración de la producción, se amplía la ya enorme brecha tecnológica y se condena a nuestros países a servir como espacios donde se realizan las fases de procesos productivos, donde los excedentes se generan, principalmente, sobre la base de la permanente y creciente intensidad del trabajo¹⁹. Esto nos hace renunciar a la posibilidad de definir políticas de desarrollo en cualquier futuro posible, y mantiene a

17 Idem, p.40.

18 Vargas, Oscar-René 2003: ¿Qué es el CAFTA? Un tratado entre desiguales Centroamérica-Estados Unidos (Nicaragua: UPOLI), p. 139 y p. 142.

19 Ver, entre otros, el trabajo de Trejos citado en la nota 3.

nuestro país subordinado a los intereses de las grandes corporaciones transnacionales.

Desprotección de los trabajadores y las trabajadoras

A diferencia de los inversionistas, los trabajadores y las trabajadoras quedan en situación de desprotección y ven amenazados sus derechos. Esto se evidencia en la redefinición de la legislación laboral, el predominio del comercio respecto a los derechos laborales, y las facilidades para acceder a la fuerza de trabajo barata y sin capacidad de defensa.

Antes de explicar cada uno de estos aspectos, conviene señalar que el tema laboral fue incluido en el TLC EUCA debido a un *“mandato del Congreso de Estados Unidos, al poder ejecutivo, a través de la Ley de Promoción al Comercio de los Estados Unidos del 2002 (TPA, por sus siglas en inglés). Esta legislación es clara en la necesidad de que las leyes laborales de un país sean convergentes con las normas internacionales; y en garantizar que ninguna de las partes deje de cumplir su propia normativa laboral, como una forma de promover el comercio entre las partes”*²⁰.

La manera en que se incorpora el tema, como vemos, no responde a presiones desde nuestros países o de nuestros trabajadores y trabajadoras, y tiene varios aspectos muy preocupantes que paso a comentar.

Se redefine (¿deroga?) la legislación laboral

El texto del TLC EUCA señala que cada parte establece y modifica su propia legislación laboral, y **procura** aplicarla. Subrayamos el término procura como nos lo han venido señalando Henry Mora y Roxana Morales²¹, pues en el campo laboral –a diferencia de otros- se usa mucho esta terminología “suave” que deja los acuerdos en un nivel de poca obligatoriedad. Más aún, al final del capítulo se incluye la siguiente definición de legislación laboral:

20 Murillo, Carlos y Keynor Ruiz 2003: “Estándares laborales en TLC Centroamérica-EE.UU.” en **Puentes**, Vol IV, No.3, octubre-diciembre.

21 Mora, Henry y Roxana Morales 2004: “Análisis del capítulo laboral (16) del TLC entre Centroamérica y Estados Unidos, recibido por internet.

“Para los efectos de este Capítulo:

legislación laboral significa leyes o regulaciones de una Parte, o disposiciones de las mismas, que estén directamente relacionadas con los siguientes derechos laborales internacionalmente reconocidos:

- (a) el derecho de asociación;*
- (b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente;*
- (c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio;*
- (d) una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y*
- (e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo, seguridad y salud ocupacional” (art. 16.8).*

Si bien estas normas son muy importantes, y corresponden en su mayoría con los principios mínimos señalados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), conciernen sólo con lo que puede considerarse realmente mínimo y dejan por fuera la mayor parte de los asuntos regulados por nuestro Código de Trabajo. Algunos de esos temas que quedan por fuera son: el contrato de trabajo; la no discriminación por sexo, religión, nacionalidad, etc.; el derecho a la huelga; muchos derechos laborales como aguinaldo, vacaciones, seguro de salud, pensión; y los procedimientos para el despido. De modo que, de un plumazo, el término legislación laboral cambia de contenido o se le cercena una buena parte del mismo. Esto podría dar cabida, en el mejor de los escenarios, a la existencia de dos tipos de normativa en el campo laboral: una que deberían cumplir las empresas cuya producción se orienta al mercado interno o a otros mercados que quedan fuera de este tratado, y otra –restringida a un mínimo– que se procuraría que cumplan las empresas beneficiadas por este tratado.

De esta manera se imponen las tendencias laborales que se mencionan al principio, sin necesidad de que hayan tenido que ser discutidas. En cada país de América Latina en que se han hecho reformas a la legislación laboral, ha habido una amplia discusión y enfrentamientos que, por ejemplo en Panamá, incluso significaron muertes, con lo cual no siempre se han podido hacer las reformas requeridas por los empresarios, o sólo se han ido aplicando poco a poco. De aprobarse el TLC EUCA estaríamos frente al sueño de los empresarios: la indiscutible eliminación de la normativa que protege los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, y la total libertad para disponer libremente de la fuerza de trabajo.

Se establece el predominio del comercio respecto a los derechos laborales

Las demandas laborales se dejan, como norma general, para ser tramitadas y resueltas en tribunales internos. Por un lado, en el art. 16.2.3 se establece que: “Nada en este Capítulo se interpretará en el sentido de facultar a las autoridades de una Parte para realizar actividades orientadas a hacer cumplir la legislación laboral en el territorio de la otra Parte”; lo que se refuerza en el 16.3.9 en el sentido de que: “Ninguna de las Partes podrá otorgar derecho de acción en su legislación en contra de la otra Parte, con fundamento en que la otra Parte ha actuado en forma inconsistente con este capítulo”. Es decir, un Estado no pueden exigir a otro el cumplimiento de la normativa laboral, con lo que se elimina el “estorbo” que representaba la disposición de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, en el sentido de excluir como beneficiario al país en que los trabajadores y las trabajadoras no disfruten de condiciones “razonables en cuanto a lugar de trabajo y del derecho de organizarse y entablar negociaciones colectivas”²². Como sabemos, este artículo fue invocado varias veces por organizaciones de trabajadores y trabajadoras de Centroamérica y de Estados Unidos, para solicitar que se presione el cumplimiento de ciertos estándares laborales a las empresas exportadoras radicadas en Costa Rica y en otros países de Centroamérica.

La excepción se incorpora cuando se afecta el comercio, ya que sólo en ese caso se puede acudir al procedimiento de solución de controversias. Es importante hacer notar la contradicción existente en el art. 16.2. En el 16.2.2 dice que: “Las Partes reconocen ... que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación laboral interna”, con ello parece que se cumplen las exigencias del congreso estadounidense de no incumplir la normativa laboral. El art. 16.2.1, por el contrario, señala: “Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral ... de una manera que afecte el comercio entre las partes”. Este último le da vuelta al primero para que tampoco se afecte el comercio con el incumplimiento de la legislación laboral. Más aún, el art. 16.6 y 16.7 refuerza el último inciso al estipular que el incumplimiento de la legislación laboral sólo dará pie a una demanda si este afecta el comercio. Sin embargo, aún en ese caso, la demanda es entre

22 Gobierno de Estados Unidos 1983: “Ley para la recuperación económica de la Cuenca del Caribe, art. 8, sección 212.

Estados (Partes del tratado) y no se demanda a la empresa que incumple la legislación. De modo que de llegar a una sanción, la pagaríamos entre todos con los recursos del Estado.

Por otro lado, se establece que las personas interesadas pueden acceder a los tribunales nacionales *“para el cumplimiento de la legislación laboral”* (art.16.3.1), de modo que las empresas no están sujetas al procedimiento de solución de controversias del Tratado. Como se sabe, el recurso a los tribunales internos ha representado el incumplimiento repetido e impune de la normativa laboral en los países de Centroamérica, ya que por esa vía no se garantiza su acatamiento. En este sentido, el Tratado no incorpora ningún mecanismo adicional efectivo para garantizar que se cumpla la normativa laboral o, al menos, las mínimas atribuciones que se reconocen dentro de esta.

Además, al estipularse que el incumplimiento de la legislación laboral, sólo puede elevarse al procedimiento de solución de controversias cuando afecta el comercio, se está instaurando una lectura de la ley laboral a favor de los inversionistas y no a favor de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras. Se refuerza con ello el giro que se ha venido dando a la interpretación de la legislación laboral que ha pasado de proteger a la parte débil de la relación, la persona que trabaja, para garantizar los privilegios de la parte fuerte, el inversionista.

Por último, el tratado crearía un Consejo de Asuntos Laborales para revisar el avance del acuerdo en este capítulo. Este Consejo está formado por representantes de nivel ministerial y no tiene ninguna representación de la clase trabajadora o sus organizaciones. Es decir, la supervisión de la implementación del capítulo, que incluye el cumplimiento de lo que entiende por legislación laboral, será realizada solamente por representantes gubernamentales (art. 16.4.1). De representación laboral solamente se habla en el art. 16.4.4 con relación a un comité consultivo o asesor, donde además de representantes de trabajadores/as habrá representantes de los empresarios pero que, en cualquier caso, sólo será para *“que entreguen sus puntos de vista”* que, obviamente, pueden o no ser tomados en cuenta. Esta ausencia de representación se suma a la imposibilidad de demandar a las empresas y muestra las dificultades que tendrían los trabajadores y las trabajadoras para exigir el cumplimiento de sus derechos.

Se facilita el acceso a fuerza de trabajo barata

Esto se evidencia en el tratamiento de los salarios, la presencia de los y las emigrantes, el empleo y el trabajo en las maquilas y plantaciones.

En primer lugar, el texto del TLC EUCA señala explícitamente: *“el establecimiento de normas y niveles por cada una de las Partes respecto a salarios mínimos no estará sujeto a obligaciones en virtud de este Capítulo. Las obligaciones ...se refieren a la aplicación efectiva del nivel del salario mínimo general establecido por esa Parte”* (art. 16.8).

El tema de los salarios es sumamente importante, pues es una de las principales razones por las cuales los inversionistas extranjeros ubican parte de su producción (sobre todo la que requiere mucho trabajo directo) en nuestros países. Además, las diferencias salariales (sumadas a las diferencias en pagos indirectos como los de seguridad social) ponen a competir a los trabajadores y las trabajadoras de unos países con otros y son uno de los motivos del desplazamiento de puestos de trabajo que afectan, incluso, a importantes contingentes de trabajadores y trabajadora en Estados Unidos.

La distribución de salarios industriales mínimos vigentes en el año 2002 era la siguiente:

País	salario mínimo industrial por día
Centroamérica ²³	
Guatemala	\$3.6
Honduras	\$3.9
El Salvador	\$4.8
Nicaragua	\$1.7
Costa Rica	\$7.9 para no calificados/as \$8.8 para semicalificados/as.
Estados Unidos	\$9.4 por hora ²⁴ .

Es decir, el de Estados Unidos es más de 40 veces el de Nicaragua y casi 10 veces el de Costa Rica.

Mantener la fijación de salarios por país refuerza esas grandes diferencias y la competencia entre trabajadores y trabajadoras. Con ello se logra uno de los principales objetivos de fragmentar la producción y la relocalización industrial, al permitir a las transnacionales acceder a fuerza de trabajo barata –pudiendo escoger en combinación con otras condiciones- y presionar a las trabajadoras y los trabajadores a aceptar salarios y estándares laborales inferiores bajo la amenaza del desplazamiento y el cierre de las plantas.

La posibilidad de realizar pagos reducidos a la fuerza de trabajo favorece la apropiación de excedentes mucho mayores. Algunos estudios realizados permiten fundamentar esa afirmación: un pantalón de mezclilla que se hace en Chentex (Nicaragua) se vende en Estados Unidos en \$19.99 (246 córdobas), y para su confección se paga en salarios 2.4 córdobas, o sea, menos de un 1%²⁵. Una pieza producida en El Salvador que se vende en \$57, tuvo un pago salarial de 58 centavos, nuevamente un 1%²⁶. Pugatch (sin fecha) menciona el pago salarial de una sudadera producida en El Salvador como correspondiente a 0.8% del costo total²⁷. Estas proporciones son muy diferentes a las que representa el pago salarial en Estados Unidos, que asciende a entre 28 y 33% del precio de la prenda²⁸.

La evolución de los salarios no promete mejorar. Volviendo al ejemplo mexicano, durante el período del TLCAN ha habido una disminución de los salarios reales que se calcula cerca de un 20%²⁹. Es más, en los tres países que firmaron ese tratado la productividad ha aumentado y lo que llaman

-
- 23 Barquero, Luvy y Alfonso López 2002: *“Atractivos para la inversión extranjera directa en la región centroamericana y República Dominicana. Mención especial a la actividad maquiladora”* (San José: Consejo Monetario Centroamericano, p.23), mimeo
- 24 OXFAM-Solidaridad cit. en MEC (Movimiento de Mujeres María Elena Cuadra) 1998: “Campaña Empleo sí... pero con dignidad. Breve perfil de las Zonas Francas en Nicaragua”, folleto de divulgación.
- 25 Fernández, Janina sin fecha: “La maquila textil crece en América Central: nuevas oportunidades, viejos problemas” (OIT/Proyecto “Mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de las trabajadoras de la maquila”), p. 4.
- 26 OIT, 1996: *La situación sociolaboral en las zonas francas y empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana* (San José: OTI/ACTRAV).
- 27 Comité Laboral Nacional cit. en Pugatch, Todd sin fecha: *The Impact of the Living Wage on the Apparel Industry of El Salvador*, tesis doctoral, mimeo, p.65.
- 28 Pugatch, op. cit.
- 29 Nadal, Alejandro, Francios Aguayo y Marcos Chávez 2003: “Lecciones para América Latina. Los siete mitos del TLC”, recibido por Internet.

“costos laborales” ha disminuido, siendo México el país donde la disminución ha sido más fuerte³⁰.

En segundo lugar, los trabajadores y las trabajadoras emigrantes se mantienen en un estado de desprotección. En el capítulo sobre servicios se establece que: *“Este Capítulo no impone a una Parte ninguna obligación respecto a un nacional de otra Parte que pretenda ingresar a su mercado de trabajo o que tenga empleo permanente en su territorio, ni de conferir ningún derecho a ese nacional, respecto a dicho acceso o empleo”* (art. 11.1.5).

Como sabemos, millones de personas trabajadoras de Centroamérica migran en diferentes direcciones (de El Salvador a Honduras, de Nicaragua a Honduras, de Nicaragua a Costa Rica, de todos los países, incluyendo Costa Rica, a Estados Unidos), de modo que constituyen un sector importante de la población que, como emigrantes, quedan totalmente desprotegidos. Esto representa una continuación de la política migratoria vigente que favorece el flujo de personas (con amnistías migratorias cada cierto tiempo), pero de manera que siempre haya una importante cantidad de indocumentados (poniendo restricciones a la entrada). Con ello estas personas presionan hacia abajo los salarios y los estándares laborales.

Las implicaciones del TLC EUCA, tanto sobre la producción agrícola como sobre la industrial, hacen prever que el flujo de migraciones aumentaría, como ha sucedido en México con el TLCAN, donde las mexicanas y los mexicanos indocumentados en Estados Unidos pasaron de dos a cuatro millones entre 1990 y 2000³¹.

En tercer lugar, la aplicación del TLC EUCA no garantiza el mantenimiento del empleo existente ni la apertura de nuevas fuentes de trabajo, sino que, por el contrario, es un amenazante. A pesar de ser parte fundamental del discurso que se ha usado para defender el TLC EUCA, su aprobación no garantiza que se disminuyan los niveles de desempleo. Por un lado, un determinado volumen de empleo no es condición para que los inversionistas obtengan los beneficios del Tratado. Solamente cuando se trata de “la

30 Idem, p.70.

31 Polasky, Sandra 2003: “Empleos, jornales e ingreso del grupo familiar” en Audley, John: La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio (Carnegie Endowment for International Peace).

recepción de una ventaja o la continuación de su recepción”, se establecen requisitos respecto al entrenamiento o empleo de trabajadores y trabajadoras (art.10.9.3, inc. a). Las ventajas a que se refiere el artículo no están claras, de modo que puede quedar sujeto a interpretación cuándo es posible sujetar los beneficios a un volumen de empleo. Siendo así, las inversiones que vendrían a ubicarse en nuestro país no necesariamente generarían suficientes puestos de trabajo, ni siquiera para compensar el desempleo que se derive del desplazamiento de actividades que no puedan competir con las grandes transnacionales.

Con la aplicación del Tratado, se afectará la producción para el mercado interno y ¿cuántas personas perderían su empleo en el agro? ¿Cuántas personas perderían el empleo por la competencia con la industria estadounidense? ¿Por la pérdida del mercado centroamericano? ¿Por la inserción del capital transnacional en las actividades de servicios?

La ponencia de Mauricio Castro y Juliana Martínez que se incluye en esta publicación, tiene un excelente análisis de este aspecto, por lo que me limitaré a mencionar algunos datos que muestran el impacto que el TLCAN ha tenido en México en este campo. Dicho país tiene una industria mucho más desarrollada que la nuestra, y en el período del TLCAN ha presentado un gran crecimiento en las exportaciones y en la productividad; sin embargo, ese crecimiento no se ha expresado en mejores índices en el empleo: entre 1994 y 2003, 9.3 millones de personas ingresaron al mercado de trabajo mexicano y sólo se crearon 3 millones de empleos en el sector formal; con ello un 60% de la demanda de nuevos empleos quedó insatisfecha aumentando el así llamado “sector informal”³². Asimismo cabe mencionar que se han desplazado 1.3 millones de puestos de trabajo en el sector agrícola y sólo se han generado 500.000 en la industria³³. A lo anterior habría que agregar que cerca de la mitad de los nuevos puestos de trabajo han sido con contratos en que no se respetan los derechos laborales básicos³⁴.

32 Nadal, Alejandro, Francisco Aguayo y Marcos Chávez 2003: “Lecciones para América Latina. Los siete mitos del TLC, recibido por internet.

33 Polasky, Sandra 2003: “Empleos, jornales e ingreso del grupo familiar” en Audley, John: La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio (Carnegie Endowment for International Peace).

34 Vargas, op. cit.

Sin embargo, también en Estados Unidos ha habido desplazamiento de trabajadores y trabajadoras, ya que se ha dicho que cerca de 3 millones han perdido su trabajo debido al TLCAN, es decir, debido a la reubicación de plantas productivas hacia otros países del tratado³⁵. En Canadá, donde sí ha crecido el empleo, un 40% de los nuevos empleos en el 2002 fueron de medio tiempo o por cuenta propia³⁶, lo que muestra una importante inestabilidad.

En cuarto lugar, en Costa Rica es probable que la inversión se dirija, de manera predominante, hacia las plantaciones agrícolas y la industria maquiladora, además de los servicios. En las dos primeras han sido ampliamente documentados los problemas existentes en cuanto a la inestabilidad laboral y a los bajos estándares laborales. Por ejemplo, la organización del trabajo presiona por el aumento en la intensidad, ya sea a través de mayores responsabilidades, tareas y funciones de las nuevas configuraciones de organización del trabajo o a través de la fijación salarial. Esta última puede ser pagando por producción y generando con ello una alta intensidad en cada minuto que se trabaja y la renuncia a tiempos de descanso “para sacar más producción” o, alternativamente, poniendo metas de producción diarias, que se cumplen muchas veces en horas extraordinarias que no se reconocen como tales.

Asimismo, en este tipo de plantas se da mucha competencia entre los trabajadores y las trabajadoras de los distintos países, quienes aceptan salarios y estándares laborales inferiores para no perder sus empleos. También la organización sindical es casi imposible y hay múltiples denuncias documentadas al respecto.

Por último, no hay una fiscalización adecuada del cumplimiento de la ley por parte de las autoridades nacionales, por lo que se dan una serie de abusos que también han sido ampliamente documentados, como las pruebas de embarazo, el despido por embarazo, el despido y las amenazas ante los intentos de organización sindical, los problemas de salud no reconocidos como

35 La Nación. 2/2/2004:3 citando a John Edwards, Senador del estado de Carolina del Norte de Estados Unidos.

36 Foster, John W. y John Dillon 2003: “El TLCAN en Canadá: la época de una supra-constitución” en Aguilar, Carlos (comp.): *Los (mal) Tratados de Libre Comercio* (San José: American Friend Service Committee/DEI), p.76.

laborales, etc. Es decir, este tipo de producción permite el acceso a fuerza de trabajo barata, desorganizada, dócil, y dispuesta a trabajar intensamente y a aceptar estándares laborales bajos.

Síntesis

Lo que hemos dicho permite afirmar que el TLC EUCA no fue mal negociado, por el contrario, fue muy bien negociado para profundizar las tendencias que se vienen presentando en las últimas décadas. Por un lado, favorece la expansión del capital en los términos que convienen al capital transnacional, de fragmentación y relocalización del proceso productivo, a través de un régimen de privilegios al inversionista extranjero que nos obligaría –de aprobarse- a: tratarlo como nacional y de la mejor manera frente a cualquier inversionista de cualquier otro país; permitirle la libre transferencia de sus ganancias; quedar sometidos a un régimen de solución de controversias en el cual los inversionistas pueden demandar al Estado sin que el Estado pueda demandarlos a ellos, y dejar abierta la posibilidad de que los inversionistas hagan demandas por medidas que consideren equivalentes a una expropiación de sus ganancias. Es decir, se establecen claras protecciones y privilegios para los inversionista, al lado de una abierta impunidad respecto a sus acciones. La consecuencia más grave de esto es que, de aprobarse el Tratado, no sería posible llegar a tener una política de producción ni un régimen para el inversionista extranjero, condiciones que son necesarias –aunque no suficientes- para el desarrollo, como lo han mostrado todos los países hoy desarrollados.

Por otro lado, el TLC EUCA profundizaría –si es aprobado- las tendencias en el campo laboral, ya que la definición de legislación laboral deja por fuera la mayor parte de los contenidos de nuestro Código de Trabajo, de modo que se facilitan, por ejemplo, la inexistencia de contratos laborales permanentes y con todos los derechos, y el despido sin los procedimientos y la indemnización que establece el Código. También se facilita la discriminación, entre otras cosas, por género; se favorece la inversión –tipo maquila industrial o plantaciones agrícolas- en la cual, además de problemas como los anteriores, se utilizan sistemas de pago que presionan la alta intensidad del trabajo y la prolongación de la jornada laboral. Por último, la imposibilidad de entablar procedimientos de solución de controversias dentro del

marco del Tratado, favorece la continuación de las restricciones a la libertad sindical, lo que es una condición necesaria para aplicar todo lo que se ha mencionado sin que las personas trabajadoras tengan posibilidades de defensa de sus condiciones y derechos laborales.

CUARTA PARTE

TELECOMUNICACIONES:
"EXCLUSIÓN INICIAL",
INCLUSIÓN FINAL Y
CONSECUENCIAS PREVISIBLES

EL TLC Y LAS TELECOMUNICACIONES: DIMENSIONES CONCEPTUALES, POLÍTICAS Y ECONÓMICAS

*MSc. Juan Manuel Villasuso**

Introducción

Comenzaré esta ponencia agradeciendo la invitación y señalando dos o tres cosas que me parecen importantes a efectos de que nos ubiquemos adecuadamente en el tema.

En primer lugar, es necesario tener presente que la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) de los países centroamericanos con los Estados Unidos fue una negociación que se planteó en un escenario multilateral, pero que, en realidad, concluye con otros tratados bilaterales previos entre cada una de las naciones centroamericanas y los Estados Unidos. Esto es importante por cuanto significa que no todos los acuerdos son idénticos, sino que pueden existir, y de hecho existen, diferencias entre ellos. Ese es el caso, por ejemplo, del capítulo concerniente a las telecomunicaciones.

En segundo término, hay que reconocer que el Tratado de Libre Comercio es un contrato entre dos países que tiene una enorme complejidad. Por un lado, el número de temas que aborda es sumamente amplio: acceso a mercado, propiedad intelectual, servicios, compras gubernamentales, inversión, estándares laborales y ambientales, etc., y por otro, el lenguaje que se utiliza

* Catedrático de Política Económica de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica.

es altamente especializado y responde a conceptos jurídicos del derecho internacional. Además, como tiene rango jurídico superior al de la ley y como afecta la legislación vigente, entonces exige que esos aspectos normativos se conjuguen con una jerga muchas veces difícil de descifrar para los legos.

En tercer lugar, y entrando ya en la temática que nos ocupa, el TLC en materia de Telecomunicaciones incluye un capítulo completo para el resto de los países centroamericanos (Capítulo XIII), y un Anexo al Capítulo XIII que se aplica únicamente al caso de Costa Rica. Dicho en otras palabras, Costa Rica no está sujeta a lo que se establece en el Capítulo XIII sino a los términos acordados en dicho Anexo.

Básicamente y a manera de resumen, lo que se plantea en el Anexo del Capítulo XIII para Costa Rica es la apertura² en tres aspectos de las telecomunicaciones. Estos son: la telefonía celular, Internet y las comunicaciones corporativas. Asociado con la apertura de estos tres espacios, se habla también del tema de la regulación y se especifica la creación de un ente regulador y la forma en que se llevará a cabo dicha regulación³.

Hechas estas apreciaciones generales, dividiré ahora mi intervención en tres partes: la primera de carácter conceptual, la segunda de índole política y la tercera de naturaleza económica.

Consideraciones conceptuales

Me parece que una pregunta que debe hacerse cualquier sociedad, y la sociedad costarricense no es la excepción, es ¿cómo valoramos las telecomunicaciones? ¿Las consideramos como una mercancía o las concebimos como

- 2 El concepto de apertura se diferencia de la privatización en que no hay venta de los activos públicos al sector privado. Lo que plantea la apertura es que el Estado debe permitir la participación de empresas mercantiles en mercados que actualmente son controlados en su totalidad por el ICE. Debe señalarse, sin embargo, que la apertura no es necesariamente sinónimo de competencia, mas bien la experiencia de otros países muestra la apertura promueve otras formas de estructuras imperfectas, en especial la figura del mercado con operador dominante. Además, desde un punto de vista teórico no puede asegurarse que un mercado abierto no competitivo sea mas eficiente que un monopolio.
- 3 Sobre las implicaciones económicas que la apertura podría tener sobre las finanzas del ICE, se puede consultar "Apertura en Telecomunicaciones", Dirección de Mercadeo Corporativo y Relaciones Públicas, ICE, 2003.

un derecho o bien público? Dependiendo de la respuesta así será el enfoque que le demos a las telecomunicaciones. El tratamiento será muy diferente si las reconocemos como un derecho al cual deben tener acceso todos los ciudadanos, o si las apreciamos simplemente como una mercancía.

Posiblemente en el caso de las telecomunicaciones nos enfrentamos a una realidad que le confiere un carácter dual, similar, por ejemplo, al trabajo, que es mercancía en tanto factor de producción y derecho en tanto garantía de las personas que debe ser tutelada por el derecho público. Si esta es la situación, entonces ¿dónde trazamos el límite?, ¿cómo definimos lo que son las telecomunicaciones como derecho y las telecomunicaciones como mercancía?, ¿en qué casos deben las telecomunicaciones enfocarse desde la perspectiva pública y en cuáles ocasiones deben dejarse en las manos del mercado?

Una de las razones por las cuales hemos tenido en Costa Rica, durante los últimos años, eso que algunos llaman “empate político” en relación con el tema del ICE, es precisamente porque la pregunta anterior aún no la hemos respondido como sociedad: ¿derecho o mercancía? La polémica en cuanto a la privatización, venta o apertura del ICE, se plantea porque no hemos dirimido esa pregunta fundamental, ¿qué son las telecomunicaciones, son derecho o son mercancía? ¿cuáles son los espacios o servicios en los que son una cosa y en cuáles son otra?

No cabe la menor duda de que en el mundo actual las telecomunicaciones, la informática, y la información en general, todo ese universo de la **Infocomunicación**, cada día tiene una mayor relevancia. Se habla de la sociedad de la información, de la sociedad del conocimiento. Se habla de que es por medio de las telecomunicaciones, de la infocomunicación, que la economía se está transformando. Aparece la economía cibernética, con nuevas modalidades de trabajo y de comercio virtual, con nuevos actores y relaciones de producción. El conocimiento, la información y las infocomunicaciones se proponen como “las nuevas formas de crear riqueza”.

Pero también se dice que la Infocomunicación permitirá a las sociedades construir innovadoras y mas profundas formas de ciudadanía. En los últimos años, hemos visto un deterioro en el concepto de ciudadanía, con poca participación de las personas, con pocos espacios para expresar opiniones y para

manifestarse e intervenir en los procesos de toma de decisiones. Se dice que son justamente las telecomunicaciones las que permitirán abrir mayores posibilidades de participación, materializando así el ideal de una sociedad en la que todos los ciudadanos tenga la oportunidad de opinar y decidir.

Estas dos dimensiones, la económica y la política, son de la mayor trascendencia ya que afectan de manera directa a las personas. En la dimensión económica las telecomunicaciones incidirán en su inserción en el mundo de la producción, la distribución y el consumo, y en la dimensión política, vinculada con la creación de ciudadanía y con la convivencia social, influirá sobre sus posibilidades de participación.

Esto significa, en pocas palabras, que el vínculo de los costarricenses con lo económico y con lo político se estaría definiendo por su capacidad de acceso a las telecomunicaciones.

Así las cosas, si concibiéramos las telecomunicaciones única y exclusivamente como mercancía, estaríamos visualizándolas como un servicio que se ofrece y se demanda en el mercado y en el cual los oferentes lo administran como un negocio. Y a ese mercado solamente tendrían acceso aquellos que tienen capacidad para pagar el precio del servicio, excluyendo así a muchos ciudadanos que no tienen la solvencia económica requerida o que se ubican en zonas y sectores en los que el suministro no resulta rentable desde el punto de vista privado.

¿Cómo enfrentar esta situación, en la que se estaría redefiniendo el rol económico y político de los ciudadanos? ¿Será acaso estableciendo de manera técnica y taxativa, cuáles son los servicios esenciales de telecomunicaciones que constituyen derechos? ¿O será identificando con criterio político aquellos servicios que afectan la naturaleza misma de las relaciones sociales y que por lo tanto deben permanecer bajo la égida de lo público, dejando al mismo tiempo que los otros servicios se administren conforme a las leyes del mercado? Estas, desde luego, son posibilidades alternativas.

No obstante, surge una nueva interrogante. Si se va a hacer una tipificación de los servicios de telecomunicaciones para concluir si son derecho o

mercancía, entonces ¿a quién le corresponde hacer esa distinción?, ¿quién o quienes deben tomar la decisión de clasificar la Internet, la telefonía celular o las comunicaciones corporativas como derecho o como mercancía? ¿Deben ser los técnicos o deben ser los políticos?

Me parece obvio que la decisión no debe ser técnica. Se trata, sin duda alguna, de una decisión política. Esta no compete a los técnicos en comercio internacional, ni a los especialistas en ingeniería eléctrica o electromagnética, ni siquiera a los expertos en Infocomunicación, sino a los políticos. Son ellos los responsables de resolver cuales servicios de telecomunicación constituyen derecho y cuales pueden catalogarse como mercancía.

Lamentablemente en Costa Rica hemos estado esperando desde hace varios años una decisión política en este sentido, y la Asamblea Legislativa, primer poder de la República, no ha sido capaz de tomarla, posiblemente por el “empate político” al que hicimos referencia. Así es la democracia. A veces se toma mas tiempo del que muchos consideran necesario para resolver un asunto sobre el cual no existe consenso social. Seguramente esperan “que se aclaren los nublados del día”. Pero por otro lado, ¿quién ha dicho que las instituciones republicanas tienen que ser eficientes? Eso, desde luego, puede resultar desalentador para quienes piensan que en esta materia debe tomarse una decisión de una vez y por todas, y que el Tratado de Libre Comercio es la oportunidad para hacerlo.

Yo, desde luego, no comparto esa opinión. Creo firmemente en que debe ser la Asamblea Legislativa la que defina este tema y no un grupo de negociadores que no tienen la representación política requerida para hacerlo.

Lo digo de otra manera, pienso que los temas políticos se deben dirimir en el ámbito político, y en Costa Rica la institucionalidad política, para un caso como este, reside en la Asamblea Legislativa y no en el Poder Ejecutivo. Y es por eso que me parece absolutamente inapropiado que el Poder Ejecutivo, utilizando como instrumento la negociación de un Tratado de Libre Comercio, se atreva a inclinar la balanza en una dirección, asumiendo atribuciones que no le corresponden y haciendo definiciones que rebasan su competencia.

Consideraciones políticas

En la dimensión política hay dos temas que quisiera comentar. El primero tiene que ver con la palabra y los compromisos del Presidente de la República. Antes de iniciarse las negociaciones en Enero del 2003, y durante varios meses a lo largo de la negociación, el Presidente de la República le dijo a los costarricenses que en el Tratado de Libre Comercio no se negociaría el tema de las telecomunicaciones. Reforzó su posición señalando que “el pueblo ya había votado sobre este asunto”, haciendo referencia a los acontecimientos del “Combo del ICE” en el año 2000. Fue contundente en sus reiteradas aseveraciones (“...”) y todos creímos sus palabras.

Adicionalmente, el Ministro de Comercio Exterior repitió en varias ocasiones el decir del Presidente, y como una manera de ratificar esa decisión, en el documento donde el Gobierno de Costa Rica expresa la posición nacional, se dice textualmente en la página 23 “que el TLC no implicará la apertura de los servicios de telecomunicaciones”.

Sin embargo, a lo largo del camino las cosas cambiaron. Después de una breve visita a Costa Rica del Representante Comercial de los Estados Unidos, Robert Zoellick, en octubre del 2003, el escenario se modificó radicalmente. El Presidente buscó primero eufemismos para tratar de explicar el cambio de posición. Mas tarde lo dijo con toda claridad, es decir, se desdijo de lo que durante mucho tiempo había sostenido, no solo como compromiso de campaña sino también como posición de gobierno. Las telecomunicaciones si formaban parte de la negociación del TLC.

Desde luego, como la realidad institucional de Costa Rica era diferente a la de las otras naciones centroamericanas, la negociación no podía ser similar. De ahí la explicación de por qué se produjo un Anexo al Capítulo XIII en el Tratado de Libre Comercio de Costa Rica con los Estados Unidos.

Hay varias preguntas que obviamente emergen desde lo político: ¿qué responsabilidad le cabe a un Presidente que manifiesta durante una campaña electoral que asumirá una cierta postura ante un tema determinado y después hace justamente lo contrario?, ¿pueden los ciudadanos reclamar a un Presidente que durante meses promete seguir un camino específico y de un momento a otro cambia de rumbo sin dar mayores explicaciones?, ¿tiene una

sociedad como la costarricense instrumentos para sancionar a un Presidente que fue electo con base en sus ofrecimientos, si después no los cumple?

Desde luego que estas interrogantes que formulo rebasan la negociación de un Tratado de Libre Comercio y tienen que ver con la esencia misma de la responsabilidad y del compromiso político. Son preguntas para las cuales resulta imperativo que encontremos respuestas por el bien de nuestro sistema democrático.

El segundo tema se refiere a la capacidad para hacer los cambios institucionales y normativos, a los cuales obliga el TLC. Existen muchos aspectos relacionados con propiedad intelectual, normas técnicas, estándares laborales y ambientales, seguros, resolución de controversias, etc., que exigen modificaciones en la institucionalidad costarricense.

En lo que concierne específicamente a telecomunicaciones, en el TLC se establece, de manera imperativa, que la Asamblea Legislativa tendrá que sancionar en el año 2004 una nueva legislación para el ICE, y que tendrá que aprobar para el 2006 la creación de un ente regulador de las telecomunicaciones, así como proporcionarle a éste todos los instrumentos requeridos para que cumpla las funciones, tal y como se enumeran en el Tratado.

Sin duda llama la atención que negociadores comerciales, especialistas en comercio internacional, detallen con tanta precisión lo referente a la creación del nuevo ente regulador y de las atribuciones y funciones que debe cumplir. Pero lo que resulta mas extraño, es que los negociadores le fijen a la Asamblea Legislativa un plazo para que promulgue una nueva legislación. Me parece poco razonable que funcionarios del Poder Ejecutivo comprometan en un instrumento jurídico de jerarquía superior, como lo es un tratado internacional, la voluntad y los tiempos del Poder Legislativo.

En realidad lo que estoy planteando es si el Poder Ejecutivo tiene la facultad de comprometer a plazos y condiciones específicas al Poder Legislativo, es decir, enajenar la voluntad del representante electo popularmente. Sin duda en un tratado internacional el Gobierno puede responsabilizarse con ciertas políticas o con ciertos cambios institucionales que son de su resorte, pero ¿puede decirle a la Asamblea Legislativa, primer poder de la República, cuál es la fecha en que tiene que aprobar una nueva ley y exigirle que esta incluya todos los aspectos negociados en el TLC?

Se podría argumentar, desde luego, que la Asamblea Legislativa es soberana y tiene la potestad de no aceptar esos plazos y esas condiciones, y que la forma de hacerlo sería rechazando el Tratado. Pero si no lo hace y aprueba el tratado, entonces ya no sería el Poder Ejecutivo el que le estaría imponiendo, sino la propia Asamblea la que se estaría auto exigiendo el compromiso. Es posible que esa sea una explicación válida de acuerdo con una estricta lógica jurídica, habría sin embargo, que consultarlo con los juristas. No obstante, si lo visualizamos desde una perspectiva política, resulta evidente que constituye una treta del Ejecutivo para condicionar la actuación de la Asamblea Legislativa, ya que pareciera que los diputados no pueden rechazar lo relacionado con las fechas, y la condicionalidad de la normativa que deben promulgar, sin desaprobando todo el TLC.

En consecuencia, pensar que los diputados puedan rechazar el TLC por el hecho de que se establezcan fechas, bastante perentorias por cierto, para la nueva normativa relacionada con las telecomunicaciones pareciera ser ilusorio. Lo que si es claro, es que estamos en presencia de una artimaña mediante la cual el Poder Ejecutivo subordina al Legislativo en contenidos y tiempos que son de su interés.

Ahora bien, ¿qué sucedería si la nueva legislación no se promulgara en los plazos establecidos? Esa es una situación factible que tiene precedentes. Voy a ejemplificarla con un caso de actualidad. En abril del 2002 los diputados aprobaron una reforma constitucional a los artículos 105 y 123. En esa reforma se estableció el referéndum y la consulta popular como mecanismos para promulgar y derogar leyes. En esa reforma constitucional también se estableció un Transitorio en el cual se le dice a la Asamblea Legislativa, es decir, la Asamblea Legislativa se dice a sí misma, que tiene un plazo de un año para promulgar la ley que norme las disposiciones constitucionales. Bueno, lo cierto es que ya han transcurrido mas de dos años y los diputados aun no ha promulgado la nueva legislación. ¡Y no ha pasado nada ante semejante incumplimiento!⁴

Las enseñanzas que podemos derivar de esta desafortunada realidad son dos: que los plazos se pueden infringir, y que existe un tiempo político que

4 En el mes de agosto del 2004 la Defensoría de los Habitantes presentó un recurso ante la Sala Constitucional por el incumplimiento de la Asamblea Legislativa en cuanto a la promulgación de una ley que norme el referéndum y la consulta popular.

puede diferir del tiempo económico o del tiempo que establecen los negociadores de los tratados de libre comercio. Lo relevante de esta situación es que no hay, al menos yo no lo veo, ningún mecanismo que obligue a ajustar el tiempo político con el tiempo económico o con el tiempo del TLC. Esa discrepancia podría tener consecuencias negativas, pues implicaría una violación del tratado con sus consiguientes repercusiones.

Consideraciones económicas

En materia económica hay también dos temas que vale la pena examinar. Uno es de naturaleza macro y se refiere a la estrategia de desarrollo. El otro concierne a los beneficios derivados de la apertura de los tres servicios de telecomunicaciones que contempla el TLC.

Veamos el primero. Se ha dicho en reiteradas ocasiones que el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos no es una agenda de desarrollo⁵. Yo coincido plenamente con esa afirmación. Una agenda de desarrollo debe plantear temas que van mas allá de lo comercial y lo económico. Debe plantear derroteros relacionados con la equidad y la distribución del ingreso, con la justicia social, con el poder político y la participación ciudadana. Debe definir una institucionalidad democrática donde las personas tengan opciones para la toma de decisiones. Debe incluir muchos otros ingredientes, pero no es este el momento de esbozarlos y esa es precisamente la razón por la cual el TLC no es una agenda de desarrollo, porque no los incluye todos.

Sin embargo, el TLC si nos compromete con una única y determinada estrategia de desarrollo. Y esto es muy importante decirlo con toda claridad. El TLC promueve el libre comercio y reclama que los mercados operen con la menor intervención por parte del Estado. Es por ello que en el TLC están consignadas, tanto en forma explícita como implícita, un conjunto de regulaciones y normas que tienden a que el Estado deje en manos del mercado las principales decisiones económicas. Esto significa renunciar de manera permanente al uso de muchos instrumentos de política económica. La fijación de precios es uno de ellos. Y no debe olvidarse que cuando hablamos de

5 Los conceptos de agenda, modelo y estrategia de desarrolla se utilizan como sinónimos aunque teóricamente se pueden establecer algunas diferencias entre ellos.

precios en economía nos referimos no solo al precio de los bienes y servicios, sino también a otros precios como la tasa de interés, el tipo de cambio y la remuneración a los factores de producción⁶.

Lo dicho significa que la aceptación del TLC implica también la aceptación de un modelo de desarrollo basado en la libertad de los mercados, la mínima intervención del Estado, el reconocimiento del comercio internacional y la inversión extranjera como motores fundamentales del crecimiento, y la resignación frente a las desigualdades económicas y sociales que se producirán en el tejido social como subproducto de la dinámica de esta política económica.

Lamentablemente no tenemos tiempo para profundizar en esta materia, pero es claro que los mercados, cuando operan de manera competitiva, cosa que desafortunadamente ocurre en muy pocas ocasiones, maximizan el uso de los recursos y generan eficiencia en el sistema económico. No obstante, también es cierto que los mercados, aun funcionando en condiciones de competencia, también tienden a la concentración del ingreso y de la riqueza. Es por esta razón, entre otras, que resulta indispensable la intervención del Estado para lograr una distribución mas equitativa del ingreso, que contribuya a garantizar niveles de vida dignos para las personas y una mayor cohesión social.

El segundo tema tiene que ver con la llamada apertura de las telecomunicaciones. Es necesario reconocer que los mercados competitivos, aquellos en los cuales hay muchos oferentes y muchos compradores, ninguno de los cuales puede afectar individualmente el precio final, son mercados que promueven la eficiencia económica, es decir, garantizan la asignación optima de los recursos escasos. En esta materia no creo que haya algún economista que no coincida en que los mercados competitivos tienen ese atributo.

6 Un ejemplo de estas restricciones a la intervención del Estado en el funcionamiento de los mercados se observa en la Ley de Promoción del Comercio del años 2002 (Trade Promotion Act), legislación que autoriza al gobierno de Estados Unidos a negociar los tratados de libre comercio y que sirve de marco de referencia para esas negociaciones. En la Sección 2102 (b) (8) titulada Prácticas Regulatorias se establece que ... "los objetivos principales de negociación de los Estados Unidos son: ... alcanzar la eliminación de medidas gubernamentales tales como control de precios y precios de referencia que dificultan el acceso al mercado de los productos de los Estados Unidos".

Pero también los economistas reconocen que los mercados, aunque sean competitivos, si bien tienen el atributo de generar mayor eficiencia, también engendran concentración del ingreso, puesto que son los dueños de los factores de producción los que, produciendo de acuerdo a las leyes de la oferta y la demanda, se van a apropiar de las ganancias que genera el propio funcionamiento del mercado. Y como la propiedad de los factores de producción no está distribuida de manera igualitaria entre todos los actores económicos, entonces serán los que mas tienen los que mas se beneficiarán con el accionar del sistema de mercado.

Por otro lado, los economistas también están de acuerdo en que los monopolios conllevan ineficiencias y plantean múltiples inconvenientes: generan ganancias monopólicas para las empresas por ser ellas las únicas que ofrecen el producto en el mercado tienen la posibilidad de cobrar precios superiores a los que serían de equilibrio competitivo, ofrecen productos de menor calidad, y en general abusan de los consumidores. De tal manera que dentro de una lógica económica es recomendable movernos de una situación de monopolio hacia una de competencia.

Dicho lo anterior, que parece tomado de una clase de principios de economía, el análisis que sigue tiene que ver con la naturaleza del ICE como empresa. Si el ICE es un monopolio, ya sea de hecho o de derecho, y se comporta como un monopolio, entonces se podría pensar que lo mas conveniente sería promover su apertura para que haya mayor competencia y se logre una mayor eficiencia, lo cual redundaría en menores precios y mejores servicios.

Sin embargo, aquí surge una nueva pregunta: ¿puede efectivamente crearse un mercado competitivo en telecomunicaciones en una economía como la costarricense? En realidad esta pregunta no es difícil de responder si nos fijamos en lo que ha pasado en mercados parecidos de Centroamérica y América Latina. La respuesta es que no, las condiciones y particularidades del mercado no lo permiten⁷. La experiencia muestra que

7 Si bien el mercado de las telecomunicaciones incluye una diversidad de servicios y en algunos de ellos podrían darse condiciones de oferta y demanda que permitan la participación competitiva de varios operadores, lo cierto es que todos esos servicios requieren de una infraestructura sobre la cual descansan las diferentes plataformas. En naciones pequeñas no tiene mucho sentido, por razones de escala y tecnología, crear mas de una infraestructura básica, la propiedad de la cual define al operador dominante. En todos los países centroamericanos se observa esta situación.

no se puede realmente conformar un mercado competitivo, siempre habrá un proveedor dominante, no importa como se llame, y otros pequeños proveedores que serán seguidores de precios y que ajustarán su comportamiento al del proveedor dominante.

Entonces, si no es posible crear un mercado competitivo, y hemos dicho que esa es la única estructura de mercado en la cual se logra la eficiencia en el uso de los recursos, la conclusión es que la apertura no garantizará mejores condiciones en cuanto a precio y calidad que la que tenemos hoy día. No hay en la teoría económica ninguna estructura de mercado que se llame “apertura”. Hay monopolios, oligopolios y competencia, esa es la gama, pero la apertura, o sea, permitir que en un mercado haya un proveedor dominante y otros proveedores pequeños no nos asegura que estaremos en mejor situación que la que tenemos con un monopolio público que está sujeto a las disposiciones de un ente regulador.

Por cierto, ahora que menciono al ente regulador, hay otra consideración económica muy importante, que tiene que ver con la capacidad reguladora del Estado costarricense en general y la que tendría un ente especializado en telecomunicaciones en particular. Si observamos lo que ha pasado en los últimos años con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), nos damos cuenta de que las dificultades, los problemas y las limitaciones en cuanto a regulación son significativos. De hecho la ARESEP lo que intenta regular fundamentalmente son los precios, y aunque tiene responsabilidades en cuanto a supervisar la calidad y ha establecido algunos estándares, lo cierto es que enfrenta limitaciones en este campo. De tal manera de que si se considera un escenario futuro donde haya operadores privados, sería indispensable fortalecer la capacidad reguladora del Estado, dándole atribuciones adicionales y mayores recursos económicos y técnicos a la ARESEP.

Así las cosas, y ya para concluir, retomemos el tema de la apertura. ¿Para qué se quiere entonces la apertura del ICE? Ya sabemos que no es para lograr mayor eficiencia en el mercado de las telecomunicaciones puesto que no se conformará un mercado competitivo. ¿Será entonces para obligar al ICE, que no ha hecho bien las cosas en los últimos tiempos, a que las haga mejor? Si ese es el propósito entonces la apertura podría no ser la respuesta adecuada. No veo con claridad como el ICE, a pesar de la condición que posiblemente mantendría de proveedor dominante, podría mejorar su

desempeño si no se solucionan de manera adecuada los problemas relacionados con su gestión financiera, sometida a la ingerencia fiscal del gobierno, y lo concerniente a la contratación administrativa, que impone retrasos para los proyectos de inversión y para la adopción de nuevas tecnologías.

Si en realidad lo que se quiere es mejorar la eficiencia del sector de telecomunicaciones, y no es posible crear un mercado competitivo, entonces lo más razonable sería plantearse con seriedad un menú de alternativas factibles, dentro de las cuales probablemente la apertura no estaría incluida⁸.

Por último, lo que me resulta imposible comprender como economista y como ciudadano en este asunto de las telecomunicaciones es como algunos costarricenses pueden decir, sin el menor sonrojo: *“la verdad es que el ICE es un monopolio, en consecuencia es perjudicial, además, no está haciendo bien las cosas, las fallas de los celulares son una buena prueba de ello, y los diputados no quieren tomar cartas en el asunto, por lo tanto lo que tenemos que hacer es abrir a la fuerza el mercado de Internet, abrir las bandas de celulares y abrir las comunicaciones corporativas y la forma de hacerlo es por medio del TLC”*.

Me parece que ese razonamiento no solo conlleva una gran miopía para mirar el futuro de un sector como las telecomunicaciones, cuya trascendencia para el futuro del país y de cada uno de los costarricenses es indiscutible, sino que introduce un virus muy peligroso en el quehacer político nacional y en el comportamiento de los grupos de interés, pues tiende a validar el principio maquiavélico de que el fin justifica los medios. Si con el TLC yo puedo imponer mi forma de ver el mundo y hacer prevalecer mis intereses, entonces para que necesito la institucionalidad democrática.

Desde mi punto de vista no es aceptable utilizar instrumentos, mecanismos y procesos que no están legitimados democráticamente para tomar decisiones de naturaleza política, y zanjar de esa manera divergencias que exigen diálogo, negociación y acuerdos a fin de alcanzar compromisos nacionales que efectivamente obliguen a los distintos grupos y sectores nacionales.

8 El menú de alternativas tendría que considerar, entre otras, la creación de una rectoría sectorial con visión prospectiva, la transformación del ICE en una empresa pública, la despolitización de la junta directiva, una mayor racionalidad en los programas de inversión ponderando más sus implicaciones para el desarrollo y menos sus impactos de carácter fiscal, etc.

LAS TELECOMUNICACIONES, EL ICE Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO*

Introducción

El presente informe integra el resultado de las deliberaciones realizadas por la Comisión Especial establecida por la Rectoría de la Universidad de Costa Rica en abril del 2000, para evaluar la Ley de Reforma y Modernización del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), y convocada posteriormente, en marzo del 2003, para analizar el proyecto de reforma parcial a la Ley del ICE, expediente 15083, y más recientemente, en junio de 2003, para considerar, entre otros temas, las posibles implicaciones para el país de la inclusión de las Telecomunicaciones en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (TLC), y sus posibles efectos sobre el ICE y el modelo de gestión de las telecomunicaciones en Costa Rica.

Situación

1. A partir de la segunda mitad del siglo XX, la sociedad costarricense decidió trazar una estrategia de desarrollo social, económico, político y cultural centrada en una importante intervención del Estado para promover una sociedad más democrática, equitativa, y próspera desde el punto de vista económico, que al mismo tiempo mantuviera presente el

* Informe de la Comisión Especial nombrada por la Rectoría de la Universidad de Costa Rica, 23 de julio de 2004.

bienestar de las generaciones futuras. El equilibrio entre esa intervención del Estado, por un lado, y el pleno respeto a las libertades individuales y de empresa, por otro lado, ha sido esencial para el desarrollo de una sociedad equilibrada, que ha hecho posible el crecimiento y un desarrollo económico con equidad. Prueba de ello son los excelentes índices de calidad de vida de Costa Rica (entre los mejores del Continente) que demuestran que ese sano equilibrio entre el Estado y las fuerzas del mercado ha sido exitoso en nuestro país.

2. La Constitución Política y diversas normas del derecho público que forman parte del Estado costarricense, otorgaron un valor privilegiado a la democracia, la libertad de sufragio, la educación pública, la salud pública y la seguridad social, la defensa de los recursos naturales y el acceso generalizado a la electricidad, el agua potable y las telecomunicaciones, que han colocado a nuestro país en una destacada posición en los índices del desarrollo humano en el mundo.
3. Costa Rica, al igual que otros países que alcanzaron altos o aceptables niveles de desarrollo humano, creó un Estado Social de Derecho, en el marco del cual logró proteger jurídicamente un conjunto de bienes públicos o materias de interés estratégico para la sociedad en su conjunto. De esta manera, se consolidó la protección -mediante el derecho público y la directa participación o regulación del Estado- de algunos bienes y servicios, como la educación pública, la salud pública, la seguridad social, la energía, la electricidad, las telecomunicaciones y, más recientemente, la protección del medio ambiente y del patrimonio natural, histórico, cultural y científico y tecnológico.
4. En lo que concierne específicamente a la electricidad y las telecomunicaciones, desde hace varias décadas Costa Rica les asignó un valor estratégico como bienes de interés público, esenciales en el proceso de construcción e integración de nuestra ciudadanía. En efecto, a diferencia de otros países de América Latina que consideraron en algún momento el acceso a la electricidad o a los servicios de las telecomunicaciones como la adquisición de un simple bien de mercado, regido por las leyes de la oferta y la demanda, en Costa Rica quienes concibieron y crearon el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) tuvieron la visión de largo plazo de diseñar una política de Estado en materia de

calidad de servicios, cobertura, precios, y acceso generalizado de la población, comparable con la de países de mayor desarrollo económico.

5. Las telecomunicaciones son un elemento fundamental de la estrategia de desarrollo de cualquier país. En este sentido cabe señalar que en Costa Rica las telecomunicaciones tienen carácter de bien público, según está consignado en la Constitución Política, artículo 121, inciso 14, por lo que constituyen en un “derecho esencial” de los costarricenses, a través del cual se garantiza el acceso a la educación y la información.
6. La consideración de las telecomunicaciones como un “bien público”, de alto valor estratégico, que debe ser regulado y tutelado necesariamente por el Estado en forma adecuada, es incuestionable. Las telecomunicaciones constituyen además hoy día un recurso tecnológico de gran relevancia para cualquier nación, desde diversas perspectivas: económica, como insumo para la producción y el comercio; social, como herramienta esencial para la integración humana; política, como instrumento para promover la transparencia y la participación ciudadana y para organizar y supervisar los procesos electorales; y cultural, como instrumento para acceder al conocimiento sustantivo, por lo que las telecomunicaciones deben ser considerados como un recurso de la mayor importancia, cuya administración y evolución deben responder a las prioridades que en materia de desarrollo humano sostenible se plantea el Estado.
7. Las tecnologías de la infocomunicación han desencadenado complejas e importantes transformaciones en todas las actividades humanas. Además, es un hecho que existe una “brecha digital” entre los países industrializados y los países de menor desarrollo relativo que se ensancha cada día más. Dado que las telecomunicaciones tendrán una importancia cada vez mayor en todas las actividades humanas, y que su demanda será cada vez más amplia y compleja, se deben tomar las decisiones y acciones requeridas para que la sociedad de la información y del conocimiento sea más equitativa y contribuya al desarrollo integral de la humanidad.
8. El futuro de las telecomunicaciones se vislumbra en la actualidad en el contexto de la Internet y de las comunicaciones móviles. Bajo esta premisa y como ejemplo, dentro de pocos años gran parte de la telefonía fija

se transmitirá posiblemente mediante voz sobre protocolos de Internet (IP), y el resto de las comunicaciones tenderá hacia las tecnologías móviles. Ello implica que Costa Rica debe prepararse para enfrentar grandes retos, mediante la incorporación de nuevas tecnologías y la capacitación de los recursos humanos que sean necesarios para implantarlas de manera efectiva y eficiente, teniendo en consideración que lo legal y lo normativo no deberían ser obstáculo para que el país tenga acceso oportuno a las tecnologías que requieren, tanto el modelo de desarrollo, como las demandas que imponen los distintos sectores de la sociedad costarricense.

9. A partir de octubre de 1963, al asignársele al ICE el desarrollo de las telecomunicaciones en el país, dicha institución ha impulsado el desarrollo de las mismas cumpliendo un papel protagónico, cuyos logros resultan innegables y han sido valorados positivamente por la ciudadanía y por diversos organismos internacionales. Los diversos índices de desempeño y eficiencia relacionados con cobertura, calidad y costo de los servicios se encuentran entre los mejores de América Latina. A pesar de lo anterior, las dificultades que ha tenido que enfrentar el ICE en los últimos años, varias de las cuales comparte con otras instituciones del Estado, han limitado el desarrollo pleno del potencial de la Institución y, por lo tanto, del país. Esas dificultades no pueden atribuirse necesariamente a la condición de entidad pública que ostenta el ICE, sino a la incidencia negativa de políticas gubernamentales y a las deficiencias del marco institucional. En tal sentido cabe destacar, entre otras, las siguientes limitaciones: (1) las restricciones impuestas en el marco de las normas de contratación, tanto administrativas como de personal, que tienen un efecto dilatorio en los procesos de licitación (compra de equipo, tecnología y contratación de personal) y de consolidación de una capacidad técnica acorde con las demandas que imponen las nuevas tecnológicas; (2) las limitaciones para realizar inversiones, atribuibles a las trabas financieras que el Gobierno Central le ha establecido y que obligan al ICE a invertir en la compra bonos del Estado, parte de los fondos destinados a inversiones en infraestructura y equipamiento; (3) las limitaciones para gestionar créditos en el exterior con el fin de financiar proyectos de desarrollo; y (4) la ingerencia político partidista de la Junta Directiva y la Presidencia Ejecutiva, que se ha traducido en limitaciones para el desarrollo de una gestión moderna y oportuna.

10. En los últimos años han surgido diferentes propuestas de transformación del ICE, que van desde la privatización total de la Institución hasta el fortalecimiento sin límites ni controles de la misma, pasando por diversas propuestas de “apertura”, algunas de ellas que no son sino formas veladas para privatizar total o parcialmente la institución, como las que supuso el *“Proyecto de Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la Participación del Estado”*, conocido popularmente como el “Combo del ICE”, que fue objeto de un amplio debate por la sociedad costarricense hace menos de un lustro. Esas distintas visiones sobre el ICE, dentro del escenario político, se expresan en intentos legislativos para modificar su marco legal a partir del año 1996. El resultado ha sido el enfrentamiento inevitable entre distintos sectores de la sociedad costarricense, sin que hasta el momento se haya alcanzado un consenso en el ámbito nacional no sólo respecto al futuro del ICE, sino respecto al futuro de la electricidad y las telecomunicaciones en el país. Dentro del marco de estas posiciones, en algunos casos encontradas y antagónicas, se enmarca el actual debate sobre los efectos (y la forma específica de la regulación propuesta) que implica el Capítulo 13 y el Anexo 13 del texto del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (TLC), en este caso en materia de telecomunicaciones.

11. En el marco del TLC, cuya jerarquía jurídica es superior a la de una ley, se aplicaría a las telecomunicaciones el mismo régimen de regulación que se establece para los bienes de libre mercado. Esta concepción errónea de visualizar las telecomunicaciones como “mercancías” reguladas por la oferta y la demanda, tiene, además, implicaciones serias para el país, por cuanto modifica la visión de que los servicios de telecomunicaciones constituyen un derecho esencial de todos los costarricenses, dado que a través de ellos se garantiza el acceso a la educación y a la información. Ha sido precisamente esa condición de derecho esencial la que ha justificado los subsidios internos que han existido y existen en el ICE (vg. telefonía fija, o entre el sector eléctrico y el sector de telecomunicaciones).

12. Para lograr un verdadero cambio en el modelo de gestión del sector de telecomunicaciones, debe fortalecerse el reconocimiento de su valor estratégico presente y futuro para el país, e igualmente deben redefinirse

reglas claras que permitan enmendar errores de manera gradual y selectiva. Un proceso de “apertura”, entendido como la participación del sector privado en la realización de actividades no estratégicas, no esenciales o complementarias de las telecomunicaciones, con el ICE como el actor principal, requiere que éste sea, de previo, sólidamente fortalecido y, por tanto, que cuente con las prerrogativas legales y financieras que le permitan asumir con propiedad ese papel, para seguir siendo el motor del desarrollo de este sector. En términos reales, este fortalecimiento no es materia que deba estar sujeta a las negociaciones que se realicen en el marco de un TLC, y mucho menos que emanen de un instrumento con carácter de tratado. El fortalecimiento del ICE debe enmarcarse en el ámbito político-legal de la Asamblea Legislativa, como respuesta a un proyecto nacional para el desarrollo y consolidación de los sectores de telecomunicaciones y de electricidad, conforme a los requerimientos específicos de cada uno de ellos.

MANIFIESTO

Con base en las consideraciones anteriormente expuestas, la Comisión Especial manifiesta:

1. Es altamente inconveniente el que se haya utilizado la negociación del TLC (Capítulo 13, Anexo 13) con los Estados Unidos para tratar de dirimir un debate de esencia política, por medio del cual la sociedad costarricense debería plantearse una redefinición integral de su política de Estado, a partir de una discusión específica y puntual. Además, por ser las telecomunicaciones un bien público de alto valor estratégico para el Estado costarricense, el procedimiento seguido es inconveniente y, por tanto, se está cometiendo un grave error al introducir las telecomunicaciones dentro del TLC, siendo este un instrumento dirigido a bienes y servicios de carácter netamente comercial privado, y no a bienes públicos de valor estratégico.
2. Dado el carácter de bien público de las telecomunicaciones, resultaba lógica la posición originalmente asumida por el Gobierno de la República por medio del Poder Ejecutivo, al inicio de las negociaciones del TLC, cuando proclamó que *“dada la importancia que*

históricamente han tenido las telecomunicaciones en la economía costarricense, la posición del Gobierno de la República es que la definición del futuro de este sector debe ser resultado de un consenso nacional derivado de un debate amplio de la sociedad costarricense". (ver "Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos: Posición Nacional, COMEX, 2003, página 23. El subrayado no es del original). Desdichadamente con posterioridad el propio Poder Ejecutivo dio paso atrás, desdiciéndose de su posición inicial.

3. Ningún país desarrollado aceptaría regular sus bienes públicos o de carácter estratégico en un tratado internacional. Un tratado internacional, cuyo trámite permite únicamente la aprobación o el rechazo de lo propuesto, no es ciertamente una forma aceptable ni conveniente para resolver la situación integral de las telecomunicaciones y su importancia estratégica para Costa Rica. El adquirir compromisos a través de un tratado internacional no ha sido históricamente aceptable cuando algunos de los bienes a tutelarse (como el caso de las telecomunicaciones) tienen el carácter de bien público. En tales casos, las reformas siempre deberían surgir de una discusión endógena y de un pacto nacional. Así, los valores estratégicos y los bienes públicos (como el petróleo para países como Canadá, Estados Unidos, México o Noruega), o la seguridad alimentaria (para un país como los Estados Unidos), nunca han sido dejados, por parte de ninguno de esos países, en manos de tratados o instrumentos internacionales, por considerarlos bienes públicos y estratégicos cuya regulación es competencia absoluta de esos países. Es justo entonces que lo que es válido para los países del primer mundo lo sea también para los países de menor desarrollo relativo.
4. Dado que los tratados internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa tienen autoridad superior a las leyes, de esta forma, la propia Asamblea Legislativa no podría, aún cumpliendo con los procedimientos constitucionales, crear una ley que modificara las normas aprobadas por medio de un tratado. Por ello, en los temas que han sido objeto de negociación en el marco del TLC, nuestra legislación futura estaría prácticamente definida en el propio TLC, el cual tendría además incidencia en diversas y variadas leyes esenciales del país, limitando o sustituyendo la voluntad ciudadana del pueblo y de sus representantes legislativos.
5. Legislar por vía de tratado implica, además, otro efecto perjudicial para el Estado costarricense. Un tratado tiene por objetivo primordial estable-

cer obligaciones internacionales, por lo que un incumplimiento por parte de Costa Rica daría a los otros Estados miembros del tratado la posibilidad de demandar al Gobierno por violación y hasta imponerle indemnizaciones. El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos tiene, por su amplitud, el grave inconveniente de justificar, en el marco de una negociación supuestamente planteada para regular el ámbito de lo privado, en tanto es un instrumento sobre comercio de bienes, servicios e inversiones, una invasión incorrecta del ámbito de lo público. Tal invasión desconoce las potestades que el Estado tiene tuteladas por medio de la Constitución Política o, en su defecto, por otras normativas de orden público que suponen un alto interés estratégico, o bien se refieren a bienes y servicios de carácter público.

6. El mecanismo de arbitrajes no es aceptable para dirimir controversias cuando se trata de materias de interés público o bienes estratégicos del Estado. Resulta contrario al texto y al espíritu de la Constitución Política, establecer, como se hace en el TLC, normas jurídicas de índole comercial internacional (incluidos los mecanismos de solución de controversias típicos de esas negociaciones) sobre los bienes de dominio público cuya administración corresponde al Estado (Artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política) y, más aún, enajenar la jurisdicción del Estado en caso de conflictos y controversias. El procedimiento para dirimir conflictos y diferencias por medio de paneles arbitrales (de los propios tratados de libre comercio internacional o, bien, en los paneles que establece la OMC) es aceptable (e, incluso, deseable) cuando se trata de bienes de carácter netamente comercial o de inversión privada. Sin embargo, esa forma de dirimir conflictos y controversias es inaceptable en aquellos casos en que priva un interés sobre un bien público claramente protegido por la Constitución Política, como el medio ambiente y las telecomunicaciones, ambos bajo un rango especial de tutela como bienes públicos.
7. En un plazo razonable de dos a tres años, y como resultado de una discusión endógena y de un amplio consenso nacional que defina una política pública en esta materia, el país debería dotarse a sí mismo de una Ley Marco de Telecomunicaciones, que defina, entre otros aspectos fundamentales, los términos en que podría darse la participación del sector privado en la prestación de algunos servicios de telecomunicaciones no estratégicos, no esenciales y de alto valor complementario. Dentro de ese

plazo deberá promulgarse, asimismo, una ley que defina el ámbito y las competencias de la Autoridad Reguladora en esta materia. En el mismo plazo, y con sustento en un amplio consenso nacional, el país debería contar con una Ley Marco del Sector Eléctrico, congruente con los planes nacionales de desarrollo en materia de electricidad, cuyos objetivos se orienten a mejorar la calidad de vida de los costarricenses y a la protección de los recursos naturales y de los ecosistemas de los que forman parte. De igual manera, es indispensable la promulgación de legislación moderna en materia de uso y administración del Espectro Radioeléctrico por parte del Estado, una nueva ley general de aguas que sustituya la actualmente vigente Ley 276 de 1940, y que contemple los mecanismos para el otorgamiento de concesiones de aguas para generación eléctrica contenidos originalmente en la Ley 258 de 1941, ley derogada con la promulgación de la Ley de la ARESEP, y un nuevo marco legal para el ICE en sustitución de la Ley 449 de 1949.

8. Resulta ineludible establecer un marco jurídico actualizado para el ICE tanto en electricidad como en telecomunicaciones, que esté orientado a: (1) fortalecer los objetivos nacionales de promoción del desarrollo social y de responsabilidad ambiental; (2) dotar a la Institución con las herramientas que requiere para ofrecer, eficiente y oportunamente, servicios accesibles a todos los sectores de la sociedad costarricense; y 3) establecer con claridad el papel complementario y no por ello menos importante del sector privado en el desarrollo de la electricidad y las telecomunicaciones en Costa Rica.

Dr. Luis Baudrit Carrillo, Dra. Margarita Bolaños Arquín, Dr. José Antonio Cordero Peña, Ing. José Joaquín Chacón Leandro, Ing. Víctor Hugo Chacón Prendas, Lic. Arturo Fournier Facio, Lic. Rodrigo Madrigal Montealegre, Ing. Ismael Mazón González, Dr. Manuel M. Murillo Castro, Dr. Jaime Ordóñez Chacón, Dr. Jorge Rojas Solórzano, Lic. Juan Manuel Villasuso Estomba.

COSTA RICA EN EL MARCO DEL TLC Y SUS CONSECUENCIAS EN EL ÁREA DE LAS TELECOMUNICACIONES

*Ing. Gerardo Fumero Paniagua**

Introducción

Costa Rica ocupa, en América Latina, el primer lugar en cuanto a desarrollo en el campo de las telecomunicaciones, con una densidad de 28.54 líneas por cada 100 habitantes¹. Ocupamos, además, ese primer lugar, en completación de llamadas desde EE.UU., el indicador² que más integralmente podría reflejar la calidad de la red telefónica de un país, con un 71.47%.

En relación con la productividad, Costa Rica exhibe una de las más altas del mundo, 5.35 empleados por cada 1.000 líneas telefónicas³. El promedio para el Continente Americano es de 5.49, para Europa 6.10 y para África 12.82.

En cuanto a las tarifas⁴, las nuestras son de las más bajas del mundo. La tarifa básica para telefonía fija en Costa Rica es de 4 dólares, en Panamá de 19 y en Nicaragua de 20. El minuto adicional cuesta 1 centavo de dólar en Costa Rica, 10 en Guatemala, 15 en Honduras, 12 en El Salvador, 15 en Panamá y 50 en Nicaragua.

* Ingeniero.

1 Datos a Febrero del 2004, del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) (La República, 22/03/04) y el Ente Regulador de Uruguay.

2 Oficina de la AT&T en Costa Rica, medición para el 06/12/03.

3 Publicado en Tiempos del Mundo, 13/06/03.

4 Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCJET).

En telefonía celular⁵ sucede algo similar. En Costa Rica la tarifa básica mensual es 7 dólares, en Guatemala 28, en Honduras 15, en El Salvador 15, en Nicaragua 30 y en Panamá 12, mientras que el minuto adicional cuesta 7, 11, 25, 27, 35 y 45 centavos de dólar respectivamente.

Estas tarifas justifican que Costa Rica sea hoy el tercer país con el más alto consumo per cápita del mundo en telefonía celular⁶, con 286 minutos mensuales, después de EE.UU. con 474, y Hong Kong con 350.

Monopolio natural y apertura del mercado

De acuerdo con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), los servicios de telefonía fija en el mundo se prestan en un 74% de los países en condiciones de monopolio, y en un 9% en condiciones de duopolio. En un país tan pequeño como el nuestro, un servicio que, de por sí, es un monopolio natural, una apertura del mercado solo lograría trasladar los servicios del monopolio público actual –el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)- a uno privado, tal y como lo demuestra la experiencia en la mayoría de los países Latinoamericanos, pero con un nivel de precios del 300 % o más, por encima de los nuestros. Recordemos que cuando en nuestro propio país la telefonía celular estaba en manos de una empresa privada, Millicom, las tarifas eran 7 veces más caras que las del ICE.

Modelo solidario

El Modelo Solidario de los dos países más desarrollados de América Latina en el área de las telecomunicaciones -Costa Rica y Uruguay- es el elemento que justifica, precisamente, el alto nivel de accesibilidad a los servicios. Ha sido gracias a ese Modelo que Costa Rica garantiza el acceso más universal que país alguno pueda exhibir en América Latina.

Ese Modelo ha sido posible en la medida en que la responsabilidad de operar los servicios es estatal, pues ninguna empresa privada, como en el

5 Ing. Rodríguez, Director Ejecutivo de Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones de Centro América (COMTELCA), publicado en La República del 24/10/03.

6 Merrill Lynch y el ICE, publicado en La Nación del 22/01/04. Considera tráfico entrante y saliente.

caso de las Instituciones del Estado, opera para garantizar servicio a los usuarios, sino para maximizar sus utilidades. En nuestro caso, el ICE subsidia a un 84% de los clientes del servicio fijo. Ese es el porcentaje de clientes que facturan entre \$3.75 –la tarifa básica a precios actuales- y \$10.3, que es el costo total promedio de operación y mantenimiento de un servicio fijo.

El subsidio se financia con las utilidades del resto de los servicios fijos, los servicios móviles y la telefonía internacional. Los subsidios cobran una mayor relevancia en nuestro país, pues estos también se han dado entre los Sectores de Telecomunicaciones y Energía.

Consecuencias de una apertura

Existen estudios que cuantifican los efectos de una apertura en el país, efectuados por el mismo ICE, durante la gestión del Dr. Roberto Dobles como Presidente Ejecutivo, de 1994 a 1998. Esos estudios fueron elaborados por el experto en estos temas, Dr. Doyle Gallegos, con la colaboración de un grupo de profesionales costarricenses en diferentes campos. El Dr. Gallegos asesoró a muchos otros países en similares procesos de apertura y privatización en América Latina. Los estudios⁷, financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fueron entregados en agosto de 1996 y, entre otras cosas, concluyen que:

- *“Para los propósitos de las proyecciones del análisis financiero, la proyección (...) asume una meta de rebalanceo de aproximadamente US\$ 16 (valor de 1996) por mes para todos los tipos de clientes para el año 2000”.*
- *“Como se indica arriba, el efecto de la demanda debido a un rebalanceo de tarifas inmediato como se especifica (...), es una disminución de la demanda implicada del servicio, de aproximadamente 193.000 líneas de acceso o del 25.7%”.*
- *“(...) con esta información es posible estimar los requerimientos de ingresos necesarios e identificar y medir los subsidios cruzados para poder eliminarlos”.*

⁷ ICE, Proyecto de Consultoría Financiera en Telecomunicaciones, Dr. Doyle Gallegos, Agosto 1996.

Un 25.7 % de los clientes representan hoy en día más de 260.000 usuarios, que se verían obligados a retirar el servicio, tal y como ha sucedido, efectivamente, en el resto de los países, después de que se eliminaron los subsidios y las tarifas fueron rebalanceadas.

Análisis de los compromisos adquiridos por Costa Rica en el Anexo 13

- **Aclaración.** En los documentos en borrador del Tratado de Libre Comercio entre EE.UU y Centroamérica (TLC), el título del Capítulo 13, relativo a las “Telecomunicaciones¹”, la nota respectiva dice lo siguiente:

“1 La siguiente nota al pie de página será incluida en el capítulo de telecomunicaciones: En lugar de las obligaciones establecidas en este Capítulo, Costa Rica asumirá los compromisos específicos estipulados en el Anexo 13”.

En consecuencia, no es el Capítulo 13, sino el Anexo 13, titulado: “Compromisos Específicos de Costa Rica en Materia de Servicios de Telecomunicaciones”, el que contiene los compromisos de Costa Rica en esta materia.

- **Capítulo 13 vs. Anexo 13.** De la comparación del Capítulo 13 -al que se obligaría el resto de los países de Centroamérica- y el Anexo 13 -al que se obligaría Costa Rica-debemos reconocer que, (a pesar de que no fue sino hasta muy avanzado el proceso que se puso en discusión el tema de la apertura de las telecomunicaciones, por exigencia de una de las partes y a contrapelo de todo lo que hasta esa fecha había garantizado nuestro Gobierno, en el sentido de que no sería siquiera tema de discusión), Costa Rica logró un trato diferente a los demás países centroamericanos. Sin embargo, debe tenerse presente que en Centroamérica ya rigen las condiciones contenidas en dicho Capítulo, desde que abrieron y/o privatizaron sus mercados, por lo que no están cediendo absolutamente nada nuevo. Caso contrario, Costa Rica si estaría cediendo su modelo de desarrollo solidario, construido y conservado durante más de cinco décadas.

■ **En el Inciso I, Preámbulo, se “(...) enfatiza que dicho proceso de apertura será en beneficio del usuario y se fundamentará en los principios de gradualidad, selectividad y regulación, y en estricta conformidad con los objetivos sociales de universalidad y solidaridad en el suministro de los servicios de telecomunicaciones (...)”.**

Se dice que será un proceso gradual. Nada menos cierto, pues no podría calificarse de gradual un proceso que aprueba la legislación y la apertura prácticamente en forma simultánea. Si analizamos procesos graduales -el de España⁸ por ejemplo- la legislación definió una apertura que se dio siete años después, para que, de forma gradual, la telefonía se preparara para un ambiente de competencia.

Sin embargo, Costa Rica se compromete a aprobar en 10 meses la ley de fortalecimiento del ICE y 12 meses después se estaría abriendo el mercado. La Ley de Fortalecimiento sería el nuevo marco legal que le permitiría al ICE, a través del ejercicio de ese nuevo instrumento, prepararse para que, quizá siete años después, como en España, aprendiera a jugar en ese nuevo entorno. Pero pretender que con la sola aprobación del nuevo marco legal sería suficiente, equivaldría a pensar que un conductor puede competir en Daytona o Le Mans, con la sola aprobación de la licencia de conducir. De igual forma, un Ente Regulador requeriría adquirir a través de capacitación, formación y práctica, (que solo el tiempo da), la experiencia para desempeñar un adecuado rol en una materia tan técnica, especializada y estratégica para el país.

En relación con la selectividad, efectivamente sería una apertura selectiva, dado que solo considera los servicios más rentables del mercado. Lejos de constituir una apertura de servicios de “valor agregado”, como lo expresó el Ministro de Comercio Exterior en la radio el 28 de octubre del 2003, se abren a la competencia los servicios que hoy generan el 70% de los ingresos del Sector de Telecomunicaciones del ICE, ingresos que, en su totalidad, se estiman en US\$ 525 millones para el año 2004.

8 Proceso de Apertura en España: Ley de Ordenamiento de las Telecomunicaciones, 1987. Segundo Contrato entre el Estado y Telefónica que prepara el camino de la Liberalización, 1991. Creación del Ente Regulador en 1994. Liberalización del Mercado en 1997. Fuente: Doctor En Derecho, Fernando Martín Cobisa, asesor del Ente Regulador.

En relación con la universalidad y solidaridad, cualquier modelo distinto al actual sería mucho más oneroso, pues el nuestro garantiza servicios al costo, sin jugosos dividendos para socios o accionistas, y un uso gratuito del Espectro Radioeléctrico, de los derechos de paso, del acceso a las vías públicas y del uso de postiería eléctrica, por ser el ICE una institución del Estado y por operar también los servicios eléctricos. De modo que cualquier otra alternativa sería mucho más restrictiva en el acceso.

El cambio de modelo que a través de todo el TLC se impone y, específicamente para el caso de Costa Rica en relación con las telecomunicaciones, no traerá ningún beneficio para las clases más pobres del país, todo lo contrario, una apertura de los mercados más rentables sólo llevaría a aumentar las tarifas básicas tres o cuatro veces.

- **En el Inciso II, Modernización del ICE**, se dice: *“Costa Rica promulgará un nuevo marco jurídico para fortalecer el ICE”*. Esta declaración, más retórica que de fondo, no constituye de ninguna forma un requisito indispensable para la apertura, pues de llegarse a aprobar el TLC, esta sí será vinculante para las partes, no así las buenas intenciones de fortalecer al ICE. Y, como ya se dijo, aun aprobándose dicha ley, serían necesarios un mínimo de siete años de gracia, tal y como lo han considerado otros países mucho más desarrollados que el nuestro, antes de una apertura del mercado.

- **Consolidación del nivel de acceso al mercado**. El Inciso III. 1, establece que: *“Costa Rica permitirá a los proveedores de servicios de otras Partes suministrar servicios de telecomunicaciones en términos y condiciones no menos favorables que aquellas establecidas por u otorgadas de conformidad con la legislación nacional vigente al 27 de enero del 2003”*.

Esta cláusula es inaceptable, primero, porque concede beneficios retroactivos y, segundo, porque es ya de por sí una condición totalmente limitante para la legislación que, precisamente, debería crearse.

Nuestra legislación actual está concebida para que el Estado preste un servicio público en calidad de monopolio y, por tanto, no se plantean siquiera las condiciones bajo las cuales nuevos operadores podrían ser concesionarios, lo cual debería ser, necesariamente, el objeto de la nueva legislación.

¿Se pretenderá, por ejemplo, al amparo de esta cláusula (solo para que consideremos las gravísimas consecuencias que podría conllevar), que se conceda parte del Espectro Radioeléctrico a los nuevos operadores privados en las mismas condiciones en que se concedieron a las instituciones del Estado antes del 2003, tal y como se hizo con Millicom? ¿O qué, por ejemplo, se respeten para los privados los actuales precios de interconexión, que si bien es cierto fueron aprobados por el Ente Regulador⁹, son más un instrumento de redistribución de los ingresos al interior del Grupo ICE (entre sus diferentes Unidades Estratégicas de Negocios y RACSA), que los precios comerciales de tales servicios?

■ **Segmentos en competencia, Inciso III. 2. a.** Los tres segmentos que considera la apertura son los más rentables, “Redes Privadas”, “Internet”, y “Servicios Inalámbricos Móviles”. Por tanto, la empresa privada vendría a “descremar” el mercado, como ya se dijo, manteniendo el ICE la telefonía pública, sin mayor rentabilidad y los servicios fijos, muchos de los cuales requieren precisamente subsidios.

En segundo lugar, aunque en la definición de los servicios que se abrirían está claramente dicho que considera los “*Servicios inalámbricos móviles*¹⁰ (...)”, en la nota correspondiente dice: “*Servicios inalámbricos móviles se definen como voz, datos, y/o servicios de banda ancha (...) utilizando equipo terminal móvil o fijo (...)*”. Esta nota al pie de página, de hacerse valer, a pesar de que es un error evidente, abriría toda la telefonía fija del país a través de equipo terminal inalámbrico fijo.

Finalmente, los plazos para la apertura, año y 10 meses para redes privadas e Internet, y 2 años y 10 meses para servicios inalámbricos móviles, son inaceptables, pues si en un proyecto de ley como el de Fortalecimiento del ICE, presentado al Congreso con el apoyo de 34 diputadosj tenemos un año de discusiones sin resultados (siendo este el tercer intento desde 1996), ¿cómo pretender que en 1 año y 10 meses podamos aprobar esa y adicionalmente la legislación nacional que debería normar y regular todo el Sector de las Telecomunicaciones del país? Este es un

9 Resolución RRG-1832-2001, Pliego Tarifario de Servicios de Telecomunicaciones, emitido por la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, ARESEP.

10 Proyecto de Ley de Fortalecimiento y Modernización del ICE, Expediente Legislativo No. 15083.

campo sumamente técnico y complejo en el que no existe ninguna experiencia nacional, aunque algunos podrán argumentar que existen varios proyectos redactados en ese sentido, pero todos con una visión totalmente neoliberal, copias de los modelos que se han impuesto a los demás países Latinoamericanos (como los proyectos de ley del “Combo”) y que, por tanto, produciría los mismos resultados: exclusión de las clases más pobres.

- **Marco Regulatorio.** En el **Inciso IV** se establece *“el marco regulatorio de los servicios de telecomunicaciones que el Gobierno de Costa Rica tendrá en vigor a partir del 1 de enero del 2006 (...)”*.

La ley que finalmente se requeriría, en caso de aprobarse el TLC, debería reflejar fielmente las condiciones particulares y específicas del contexto nacional, teniendo en cuenta la preservación del actual modelo de desarrollo, inspirado en principios de servicio al costo, solidaridad y acceso universal. Sería sumamente importante, entonces, que esa ley le otorgara al Ente Regulador las potestades necesarias para garantizar tales principios. De darse, convendría que en su redacción participen, no solo el sector empresarial y el ICE, como actores interesados directos, sino entidades que pudieran interpretar y traducir esos principios en leyes, con la credibilidad que tienen, por ejemplo, la Defensoría de los Habitantes, la Universidad de Costa Rica, el Colegio de Ingenieros y Arquitectos y la Iglesia, a través de representantes de probada convicción patriótica, justicia y probidad.

- **Servicio Universal.** En el **Inciso IV. 1.** se establece que *“Costa Rica tiene derecho a definir el tipo de obligaciones de servicio universal que desee mantener”*. Entonces, la legislación que el país debería aprobar, tendría la responsabilidad de definir un servicio universal, que de ninguna forma desmejore las actuales condiciones que hemos mantenido durante más de 40 años, con subsidios cruzados para garantizar el servicio universal, responsabilidad a la que deberían coadyuvar tanto el ICE como cualquier nuevo operador que ingrese al mercado.

Por otra parte, produce una gran incertidumbre la declaración de que *“(...) y no sean más gravosos de lo necesario”*, pues ¿quién podrá definir qué será o no gravoso? ¿Será gravoso, por ejemplo, llevar servicio a los indígenas en Talamanca o a la enorme cantidad de comunidades

rurales, similares a las que hoy de por sí ya lo tienen, servicios que por definición son sumamente costosos pero que garantizan la comunicación con el mundo a miles de costarricenses que, de otra forma, estarían totalmente incomunicados, antes de trasportarse por varias horas, a veces a pie, otras a caballo?

- **Ente Regulador.** El **Inciso IV. 2**, “Independencia de la autoridad reguladora” dice que *“Costa Rica establecerá o mantendrá una autoridad reguladora para todos los servicios de telecomunicaciones (...)”*. Sería importante, en este caso, para garantizar la transparencia y la credibilidad en esa autoridad, mantener la actual Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), con una vasta experiencia y con una aceptable credibilidad, aunque sin la experiencia todavía de regular un entorno en competencia.

La realidad, en algunos países de América Latina, es que cuando se han creado reguladores independientes solo dedicados a una materia, terminan siendo “capturados” por los influyentes y poderosos intereses privados y favoreciéndolos en sus decisiones, en perjuicio del interés general y del servicio público.

Se indica, además, que *“Esta autoridad podrá (...) (hacer la), fijación de tarifas y otorgamiento de licencias para nuevos participantes al mercado”*. Sin embargo, nuestra Constitución Política es en extremo categórica, en el sentido de que el Espectro Radioeléctrico no podrá salir del dominio del Estado y solamente podrá una entidad, pública o privada, hacer uso del mismo, mediante una Concesión Legislativa, nunca de una Licencia (Artículo 121, Inciso 14, c).

- **Transparencia.** El **Inciso IV. 3** señala que *“Costa Rica asegurará que los procedimientos aplicables a la interconexión con un proveedor importante (...) sean puestos a disposición del público”*. Esta obligación es solo para el “operador importante”, vale decir, el ICE, por lo que es totalmente discriminatoria a favor de los demás y en contra del ICE.
- **Asignación y utilización de recursos escasos.** En el **Inciso IV. 4** se dice: *“Costa Rica asegurará que los procedimientos para la asignación y utilización de recursos escasos, incluyendo frecuencias, números y los derechos de vía, sean suministrados de manera objetiva, oportuna,*

rurales, similares a las que hoy de por sí ya lo tienen, servicios que por definición son sumamente costosos pero que garantizan la comunicación con el mundo a miles de costarricenses que, de otra forma, estarían totalmente incomunicados, antes de trasportarse por varias horas, a veces a pie, otras a caballo?

- **Ente Regulador.** El Inciso IV. 2, “Independencia de la autoridad reguladora” dice que *“Costa Rica establecerá o mantendrá una autoridad reguladora para todos los servicios de telecomunicaciones (...)”*. Sería importante, en este caso, para garantizar la transparencia y la credibilidad en esa autoridad, mantener la actual Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), con una vasta experiencia y con una aceptable credibilidad, aunque sin la experiencia todavía de regular un entorno en competencia.

La realidad, en algunos países de América Latina, es que cuando se han creado reguladores independientes solo dedicados a una materia, terminan siendo “capturados” por los influyentes y poderosos intereses privados y favoreciéndolos en sus decisiones, en perjuicio del interés general y del servicio público.

Se indica, además, que *“Esta autoridad podrá (...) (hacer la), fijación de tarifas y otorgamiento de licencias para nuevos participantes al mercado”*. Sin embargo, nuestra Constitución Política es en extremo categórica, en el sentido de que el Espectro Radioeléctrico no podrá salir del dominio del Estado y solamente podrá una entidad, pública o privada, hacer uso del mismo, mediante una Concesión Legislativa, nunca de una Licencia (Artículo 121, Inciso 14, c).

- **Transparencia.** El Inciso IV. 3 señala que *“Costa Rica asegurará que los procedimientos aplicables a la interconexión con un proveedor importante (...) sean puestos a disposición del público”*. Esta obligación es solo para el “operador importante”, vale decir, el ICE, por lo que es totalmente discriminatoria a favor de los demás y en contra del ICE.
- **Asignación y utilización de recursos escasos.** En el Inciso IV. 4 se dice: *“Costa Rica asegurará que los procedimientos para la asignación y utilización de recursos escasos, incluyendo frecuencias, números y los derechos de vía, sean suministrados de manera objetiva, oportuna,*

transparente y no discriminatoria (...)". Los derechos de vía los requeriría un operador cuando necesite construir redes primarias principalmente, que por lo general son canalizadas en aceras o calles urbanas. Cabe preguntarse, entonces, en los mercados que se pretenden abrir y que no consideran la telefonía fija, ¿para qué requeriría un operador entrante tales derechos?

- **Interconexión regulada.** En el Inciso IV. 5 se establece que: "*Costa Rica asegurará (...) interconexión con un proveedor importante (...) con tarifas basadas en el costo, que sean transparentes, razonables y que tengan en cuenta la variable económica (...)*". De nuevo, la obligación es solo para el "operador importante"; igual podríamos decir "único", el ICE, y no de los demás, cuando los haya.

Por otra parte, contrario a lo que aquí se establece para el "operador importante" -"tarifas basadas en el costo"- el Inciso IV. 7 establece que para servicios de información "*Costa Rica no podrá exigir a una empresa (...) (que) justifique sus tarifas de acuerdo a sus costos, (ni) registre las tarifas para tales servicios (...)*".

Mientras se exige transparencia absoluta al operador estatal y operar bajo principios de servicio al costo, se garantiza a los privados lucrar libremente con los servicios de información, estableciendo sus propias tarifas, no reguladas y, menos aún, justificadas.

Dice, finalmente, otro párrafo, que: "*Costa Rica también asegurará que todo proveedor de servicios que solicite la interconexión con un proveedor importante podrá acudir ante un órgano nacional (...) para resolver (...) los términos, condiciones y tarifas de interconexión*". De nuevo, solamente contra el operador importante, el ICE, se consideran los recursos ante el Ente Regulador, no contra ninguno de los otros operadores.

- **Acceso y uso de redes.** El Inciso IV. 6, dice "*Costa Rica garantizará que las empresas de otras partes tengan acceso y puedan hacer uso de cualquier servicio público de telecomunicaciones, inclusive los circuitos arrendados, ofrecidos en su territorio o de manera transfronteriza (...)*". Permitir que empresas establecidas en otros países puedan operar legalmente servicios de telecomunicaciones en el nuestro, no solo elimina la posibilidad de atraer inversión extranjera y generar fuentes de empleo,

sino que imposibilita cualquier accionar de potenciales usuarios nacionales del servicio, tales como quejas, reclamos, etc.

Además, por esta misma vía legalizaríamos las empresas fantasma que causan millonarias defraudaciones al ICE, al Servicio 911¹¹ y al Fisco¹², a través de operadores piratas mediante métodos como el *Call Back*¹³ y el *By Pass*¹⁴. Por otra parte, legalizaría la reventa de servicios, la cual no generaría ningún valor agregado sino que constituiría un intermediario ciertamente innecesario y que únicamente encarecería los servicios.

Se establece más adelante que “*Costa Rica garantizará que las empresas de otra Parte (...) (podrán) usar protocolos de operación a su elección (...)*”. Esta exigencia podría obligar al ICE a realizar importantes inversiones para cumplir con las exigencias de los demás operadores, por cuanto obliga a suministrar interconexión con cualquier protocolo, aunque fuese el otro operador quien la requiera.

Finalmente, sin que se diga explícitamente que el ICE deberá entregar sus Bases de Datos, está estipulado que: “*Costa Rica podrá tomar las medidas que sean necesarias para garantizar la seguridad y confidencialidad de los mensajes; o proteger la privacidad de los datos personales no públicos de los suscriptores de servicios públicos de telecomunicaciones (...)*”. Si bien sería necesario algún grado de acceso a tal información, ante una eventual apertura, esta no puede ser irrestricta y tiene un costo, por lo que sería necesario cobrarla adecuadamente.

11 Defrauda al Servicio de Emergencias, (911), por cuanto este se financia con un cargo fijo de 76 colones mensuales a cada servicio telefónico, impuesto que obviamente las empresas ilegales no pagan.

12 Defraudan también al Fisco, al evadir el impuesto sobre la Renta.

13 *Call Back* es el proceso mediante el cual una llamada nacional termina siendo originada y tasada por un país extranjero. Para ello, desde Costa Rica se informa a un computador en el otro país, para que aquél devuelva la llamada. Esa primera llamada, (llamada disparo), es hecha utilizando un circuito internacional del ICE, pero al no ser contestada por el computador no puede ser tasada.

14 *By Pass* es el proceso mediante el cual una llamada internacional es recibida en nuestro territorio, por equipos paralelos a los del ICE, que ilegalmente son conectados a la red pública y que finalmente enrutan ese tráfico internacional a su destino final, a través de una llamada local. El operador paralelo cobra la tarifa internacional y solo paga al ICE una llamada local.

- **Competencia.** En el **Inciso IV. 8** se establece que *“Costa Rica mantendrá medidas adecuadas con el objeto fin de prevenir que proveedores quienes, por sí mismos o en conjunto, sean un proveedor importante, empleen o sigan empleando prácticas anticompetitivas tales como no poner a disposición, en forma oportuna, de los proveedores de servicios de telecomunicaciones, información técnica sobre las instalaciones esenciales y la información comercialmente relevante (...)”*.

Esta es otra cláusula inaceptable, pues sólo exige al “proveedor importante” —en este caso al ICE— el suministro de “información técnica sobre instalaciones esenciales” y “comercialmente relevante” y no a los demás. En un mercado en competencia, la “información técnica sobre instalaciones esenciales” y “comercialmente relevante” debe ser mayormente resguardada por cobrar una importancia estratégica, pues si bien hoy la tiene, la tiene en mucho menor grado, por no ser de utilidad para otros operadores, dado que no existen.

- **Acceso a cables submarinos.** En el **Inciso IV. 9** se establece que *“Costa Rica garantizará un trato razonable y no discriminatorio para el acceso a sistemas de cable submarino (incluyendo instalaciones de puesta a tierra), en su territorio (...)”*. Esto implicaría no solo dar acceso a los servicios a través de la interconexión de los equipos, lo cual es normal cuando exista más de un operador para garantizar la interconexión, sino que exigiría acceso a la infraestructura misma del ICE, lo cual es de nuevo inaceptable.

Conclusión

Un Modelo de Desarrollo Solidario, basado en servicios al costo, prestados por el Estado a través de sus Instituciones y la decisión de amalgamar la operación y administración de dos sectores que constituyen dos de los más sólidos pilares del desarrollo nacional, como lo son la Energía y la Telecomunicaciones, ha marcado la diferencia en este país, garantizando una prestación en ambos servicios de la forma más solidaria y universal posible.

La perfecta complementariedad de estos dos sectores, poco discutida por cierto, contribuye a que el país pueda exhibir los más altos niveles de

penetración del servicio en América Latina y las más bajas tarifas del mundo, excepto en tráfico MIDA. Ese perfecto complemento es consecuencia de:

- **Economías de escala y optimización de los costos.** Se producen al administrarse ambas empresas como una sola, compartiendo su administración, planta física, equipos, vehículos y otros recursos. El ICE, la empresa más grande de Centroamérica, también obtiene economías de escala al adquirir algunos insumos de uso común para ambos sectores, en mayores cantidades.
- **Apalancamiento financiero.** Las inversiones del Sector Eléctrico son de mucho mayor volumen, proyectos de largo plazo, de muy lenta recuperación y de una menor rentabilidad, mientras que en Telecomunicaciones, por el contrario, son de menor volumen, proyectos de plazos mucho más cortos, de muy rápida recuperación y de una rentabilidad mucho más alta, todo lo cual redundará en que los sectores se soporten el uno al otro, desde el punto de vista económico y financiero.
- **Infraestructura compartida.** La telefonía fija necesita de la postiería de los tendidos eléctricos para extender sus redes de cable y, más recientemente, de fibra óptica. Al estar estos dos sectores unidos en una sola empresa, se reducen los costos, al no tener que pagar alquiler por esos conceptos. Más aún, hoy día los cables eléctricos se fabrican con fibras ópticas en su interior, por lo que los medios para transportar la energía incluyen los medios ópticos para transportar también las comunicaciones.

Adicionalmente, por ser el ICE una Institución del Estado, no paga el uso del Espectro Radioeléctrico, derechos de vía, acceso a las áreas públicas, etc., lo cual también favorece las tarifas en beneficio del usuario final del servicio.

Por último, el ICE es un medio, el fin debe ser llevar el servicio a todo hogar costarricense, sin importar el lugar o su posición económica. Una apertura como la planteada en el TLC y lo que se terminará definiendo en la legislación que deberá crearse, bajo el modelo neoliberal que impone este Tratado, puede que no termine con el ICE, pero sí acabará, con seguridad, con los subsidios cruzados, con el modelo solidario y con la universalidad del servicio alcanzada por este país después de muchas décadas de esfuerzo nacional.

penetración del servicio en América Latina y las más bajas tarifas del mundo, excepto en tráfico MIDA. Ese perfecto complemento es consecuencia de:

- **Economías de escala y optimización de los costos.** Se producen al administrarse ambas empresas como una sola, compartiendo su administración, planta física, equipos, vehículos y otros recursos. El ICE, la empresa más grande de Centroamérica, también obtiene economías de escala al adquirir algunos insumos de uso común para ambos sectores, en mayores cantidades.
- **Apalancamiento financiero.** Las inversiones del Sector Eléctrico son de mucho mayor volumen, proyectos de largo plazo, de muy lenta recuperación y de una menor rentabilidad, mientras que en Telecomunicaciones, por el contrario, son de menor volumen, proyectos de plazos mucho más cortos, de muy rápida recuperación y de una rentabilidad mucho más alta, todo lo cual redundando en que los sectores se soporten el uno al otro, desde el punto de vista económico y financiero.
- **Infraestructura compartida.** La telefonía fija necesita de la postería de los tendidos eléctricos para extender sus redes de cable y, más recientemente, de fibra óptica. Al estar estos dos sectores unidos en una sola empresa, se reducen los costos, al no tener que pagar alquiler por esos conceptos. Más aún, hoy día los cables eléctricos se fabrican con fibras ópticas en su interior, por lo que los medios para transportar la energía incluyen los medios ópticos para transportar también las comunicaciones.

Adicionalmente, por ser el ICE una Institución del Estado, no paga el uso del Espectro Radioeléctrico, derechos de vía, acceso a las áreas públicas, etc., lo cual también favorece las tarifas en beneficio del usuario final del servicio.

Por último, el ICE es un medio, el fin debe ser llevar el servicio a todo hogar costarricense, sin importar el lugar o su posición económica. Una apertura como la planteada en el TLC y lo que se terminará definiendo en la legislación que deberá crearse, bajo el modelo neoliberal que impone este Tratado, puede que no termine con el ICE, pero si acabará, con seguridad, con los subsidios cruzados, con el modelo solidario y con la universalidad del servicio alcanzada por este país después de muchas décadas de esfuerzo nacional.

EL TLC Y EL SECTOR FINANCIERO¹

*MSc. José Manuel Arias P.**

Introducción

Debo referirme al impacto que el Tratado de Libre Comercio de Centro América con los Estados Unidos de América pueda tener sobre el sector financiero costarricense, efecto que, de una vez, señalo como escaso. Sobre todo si lo comparamos con las consecuencias que se esperan sobre los sectores agropecuarios, ya comentados.

El efecto del TLC sobre el sector financiero costarricense es mínimo, pues la normativa que lo gobierna se ha venido alineando con la normativa internacional, en particular con los lineamientos de Basilea, de manera que se ha ido asimilando a las normas que rigen al sector financiero de los Estados Unidos. La única área donde sí tendríamos cambios es la de seguros, por el rompimiento del monopolio que tiene el país.

Si bien es cierto, Costa Rica tiene un mercado financiero dispar, con pocos actores grandes –muy influyentes- y una gran cantidad de pequeños que afectan poco la formación de precios en bolsa; un mercado poco profundo en

¹ Resumen de la ponencia presentada en el Seminario Centro América y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, realizado por la Escuela de Economía, como clase inaugural del semestre, el día 11 de agosto de 2004.

* Profesor de Política Empresarial e Introducción a la Economía en la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica. Licenciado en Economía de la Universidad de Costa Rica y Máster en Administración de Empresas, INCAE.

el cual los rumores –aún infundados- acerca de la situación de un banco causan estragos con rapidez; un mercado con pocas emisiones de bonos y menos aún de acciones y con una banca estatal cuyo objetivo estratégico no es claro. Debemos tener presente que esas características no tienen su origen en los tratados de libre comercio que se han firmado, ni menos aún en los que están en estudio. Por esa razón, si bien el sector financiero aún tiene mucho que mejorar, no puede decirse que vaya a verse afectado de manera significativa por el posible CAFTA (por sus siglas en inglés).

Lineamientos generales

Prohibición de límites

Conviene mencionar como primer aspecto que el CAFTA prohíbe expresamente imponer límites, en cualquiera de las siguientes formas: contingentes numéricos, monopolios, exclusividad de proveedores o pruebas de necesidad económica, sobre cualquiera de las siguientes variables: cantidad de entidades financieras, valor de los activos o de las transacciones, cantidad de transacciones, cantidad de empleos y tipos de persona jurídica.

Suministro de Información

El texto del CAFTA no crea nuevas obligaciones para los participantes en cuanto al suministro de información sobre los negocios financieros, ni sobre los clientes, ni sobre los proveedores. Tampoco crea obligaciones para divulgar información confidencial -que no sea de interés público- que puedan lesionar intereses comerciales legítimos de empresas determinadas o que impidan el cumplimiento de la legislación.

Nacionalidades

Tampoco crea obligación de contratar por tipo de nacionalidad a los ejecutivos, ni para incluir ciertas nacionalidades en el directorio.

Medidas Cautelares

Las partes no están impedidas de establecer y mantener medidas cautelares en aspectos relacionados con los capítulos: Financiero, de Inversión, Comercio Electrónico y Telecomunicaciones, con el propósito de proteger a

los inversionistas, a los depositantes, a los tenedores de pólizas y de obligaciones fiduciarias y para proteger la integridad y estabilidad del sistema financiero.

Dentro de las medidas cautelares se incluye la conservación de la seguridad, la solvencia, la integridad y la responsabilidad financiera de instituciones o proveedores trans-fronterizos de servicios financieros.

Las entidades públicas conservan su derecho de aplicar medidas no discriminatorias y de carácter general, para cumplir sus políticas monetaria, crediticia y cambiaria.

Compromisos

Costa Rica asume compromisos para:

- Procesar, dar soporte lógico, suministrar y transferir información financiera.
- Permitir a instituciones financieras constituidas fuera de su territorio:
 - a. Dar asesoría de inversión.
 - b. Administrar en sus territorios las carteras de fondos de colectivos. Excepto en: Custodia, Fiduciario y Servicios de ejecución.
- Pero, la responsabilidad final de la administración del fondo colectivo debe recaer en una entidad creada según sus propias leyes: Ley de Mercado de Valores para las sociedades administradoras de fondos de inversión, y Ley de Protección al Trabajador para las operadoras de planes de pensiones complementarias.

Banca costarricense

La banca costarricense busca mantener la competitividad que ha venido logrando, por lo que trata de evitar que el TLC favorezca el ingreso de grupos financieros en condiciones de privilegio. Las acciones de los organismos del sector financiero han sido muy diligentes al llevar el pulso de las negociaciones y amenazas que podrían surgir de un eventual TLC, y su

preocupación principal se refiere a los requisitos para operar en Costa Rica. Las posibilidades que tiene un banco extranjero para establecerse en Costa Rica se pueden resumir en dos: i) abrir una sucursal o 2) crear un banco bajo las leyes costarricenses.

Es importante destacar que el trámite y costo de abrir la sucursal es mucho menor que el trámite para constituir un banco de acuerdo con las leyes costarricenses. Si los extranjeros optaran por instalarse en Costa Rica abriendo sucursales obtendrían una ventaja frente a la banca establecida según las leyes nacionales, pues harían una menor inversión inicial y estarían sometidos a un régimen fiscal distinto.

En términos generales, se puede decir que los bancos locales están logrando su principal objetivo ante el CAFTA, obligar a los bancos extranjeros a crear bancos (subsidiaria) bajo las leyes costarricenses para poder operar en nuestro país.

Inversiones de los fondos de pensión

En relación con la inversión internacional de los fondos de pensión complementaria, la Ley de Protección al Trabajador establece que se podrá invertir en el exterior hasta el 25% de los fondos administrados y que el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero podrá elevar ese porcentaje a 50% si los rendimientos externos son mayores que los nacionales.

En el texto del tratado se incorporan las mismas condiciones que establece la Ley de Protección al Trabajador.

Seguros

En el campo de los seguros, Costa Rica sí se compromete a realizar un giro importante en su estructura y funcionamiento. Aunque los compromisos se plantean en el texto como la “realización de un esfuerzo”, hay razones suficientes para pensar que el esfuerzo no será suficiente y que el país deberá llegar a concretar esas acciones.

Los primeros esfuerzos deberán realizarse para:

1. no requerir aprobación de nuevos seguros,
2. no limitar la cantidad o frecuencia de introducción de nuevos productos.

Luego, el país asume un compromiso para establecer una Superintendencia de Pensiones, independiente de los proveedores de servicios, con procedimientos imparciales, con poderes, financiamiento y marco legal adecuados y acorde con los principios de la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, a más tardar el 01 de enero de 2007.

Costa Rica se obliga, para el momento de entrar en vigencia el Tratado, a permitir que los seguros —excepto los obligatorios: riesgos del trabajo y automóviles— se puedan comprar en cualquier país. Para ese momento no queda obligación de permitir a extranjeros oferta pública en Costa Rica.

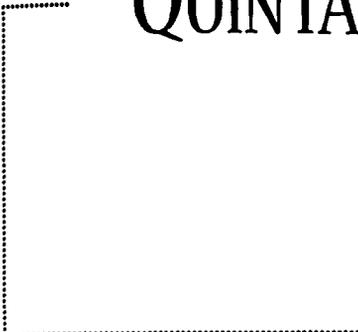
Las oficinas de representación de las aseguradoras extranjeras podrán estar en Costa Rica a partir del 01 de julio de 2007, y la competencia abierta se deberá permitir a partir del 01 de enero de 2008, excepto la seguridad que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social.

Para el primer día del año 2011 se deberá permitir la competencia en todas las líneas de seguros, en cualquier forma jurídica; aunque Costa Rica podrá establecer requisitos prudenciales, acordes con prácticas internacionales. Esta redacción permite interpretar que el compromiso de apertura total para el 2011 implica también la apertura de los seguros obligatorios del Instituto Nacional de Seguros: riesgos del trabajo y automóviles y los de la Caja Costarricense de Seguro Social. Debemos estar atentos a la redacción final.

Conclusión

El sector financiero: bancos, administradoras de fondos de inversión y operadoras de pensión, no experimentarán fuertes cambios con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, pero el sector seguros sí, pues en el texto del Tratado se establece con precisión el rompimiento del monopolio y las fechas en las cuales se tendrá que permitir la competencia en las diferentes líneas de seguro.

QUINTA PARTE



EL TLC Y SU IMPACTO
PARA EL AGRO

EL TLC: REPERCUSIONES EN EL SECTOR AGROPECUARIO DE COSTA RICA

*MSc. Mario E. Fernández**

Introducción

El pecado de partida del Tratado¹ de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos y, en general, de toda su negociación, fue haber aceptado un tratamiento desigual que, contrario a lo que sostienen sus negociadores y defensores, no favorece a los países centroamericanos sino a la gran potencia del norte.

Entiendo que este planteamiento puede ser sorprendente para algunas personas, ya que la “doctrina” de las negociaciones internacionales -en el campo del comercio- explicita que la asimetría debe entenderse en el sentido de favorecer, precisamente, a la parte más débil. Por lo tanto, en una negociación en que se ponen frente a frente a cinco países pequeños y pobres con la súper-potencia del norte, la cual posee la mayor economía nacional del

* Catedrático retirado de la Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Consultor Independiente.

1 Queremos aclarar aquí que utilizados la palabra Tratado en español, ya que es la más utilizada y para no inducir a confusión, aunque nos parece que, como ha señalado con acierto Henry Mora, es necesario aclarar la diferencia semántica y jurídica entre la palabra inglesa “Agreement” y la española Tratado, cuya traducción inglesa debería ser “Treaty”, y las implicaciones que esto tiene respecto a la fuerza jurídica del TLC – Agreement respectivamente en el cuerpo jurídico de los países centroamericanos y en el de Estados Unidos.

mundo, generadora de una amplia gama de mercancías y servicios, tal asimetría debió haber sido integrada en las negociaciones de manera que quedara protegida la posición de los países centroamericanos.

Durante esta negociación siempre fue claro que los términos eran impuestos por Estados Unidos, sobre todo en cuanto a los procedimientos y a los puntos que eran negociables y los que no lo eran.

Esta “asimetría al revés” es el meollo de la cuestión, ya que los gobiernos de los países centroamericanos aceptaron condiciones en las que se ven obligados a negociar todos los sectores económicos, sin excepción, en el Tratado, en tanto que Estados Unidos sacó de la negociación todo lo relacionado con los subsidios a la producción, los cuales quedan en el marco de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Precisamente este es uno de los asuntos principales que han estancado las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), donde un grupo de países encabezados por Brasil ha demandado la discusión del tema de los subsidios agrícolas como paso previo a la negociación. Es decir, los gobiernos de los países centroamericanos aceptaron lo que para los países del Cono Sur es inaceptable, en una posición que no puede catalogarse más que de entreguismo, comprometiendo de esta forma los intereses más profundos de nuestros pueblos.

Esta es la raíz fundamental del problema, ya que el resultado del Tratado plasma un tratamiento asimétrico en el que, contrario a lo que afirman los propagandistas del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), no se plantea a favor de Costa Rica y del resto de los países centroamericanos, sino más bien, a favor de la gran potencia del norte: una asimetría al revés, que da un tratamiento privilegiado precisamente al país más poderoso, contrario a todos los principios de equidad en el manejo de las relaciones comerciales internacionales.

El problema de los subsidios

El problema de los subsidios es vital, ya que obliga a los productores nacionales a entrar en la competencia por los mercados en una situación de clara desventaja, frente a la producción subsidiada. Si bien este tema ha sido

más discutido en lo que se refiere a la producción agropecuaria, no es ajeno a los otros sectores de la economía, y es importante ponerle la atención debida.

En el campo de la agricultura, ¿cuál es el panorama actual de los subsidios, o de las llamadas “ayudas internas”?

Si nos atenemos a lo actuado en estos últimos años, es claro que el nivel de subsidios a la agricultura en los países desarrollados ha aumentado, en lugar de disminuir, desde la suscripción del Acuerdo de la Ronda Uruguay (1994), y lo ha hecho en forma marcada en los últimos años.

Según datos del Banco Mundial, los subsidios a la agricultura en los países desarrollados en el año 2001 ascendieron a \$311.000 millones (sí, trescientos once mil millones de dólares), lo que significa que las transferencias a la agricultura en ese año significaron alrededor de \$852.000.000 diarios, nivel que el mismo Banco Mundial establece en alrededor de \$1.000 millones diarios para el año actual (mil millones de dólares al día)².

Estados Unidos, supuesto abanderado del libre comercio, es el país que más ha elevado los subsidios a la agricultura recientemente. Si bien en disputas con la Unión Europea ya se había señalado que este país había incrementado las ayudas directas a la agricultura de \$4.600 millones en 1996 a \$32.200 millones en el 2001, el aumento más espectacular se da con la aprobación del denominado *Farm Bill* en mayo del 2002, que significa un aumento de los mismos en el orden del 80%. Estos nuevos subsidios significarán \$173.500 millones en los próximos 10 años, gran parte de los cuales van a los cultivos más importantes de exportación (oleaginosas y aceites, productos lácteos y cereales).

En la actualidad, algunos analistas estiman el nivel de ayuda global a la agricultura en Estados Unidos en alrededor de \$80.000 millones de dólares, lo que significa que se está dando al sector agropecuario una media

2 La fuente de todos estos datos es Nicholas Stern, Economista Jefe del Banco Mundial, tomados de varias publicaciones en Internet. Esta persona asimismo establece que cada vaca en la Unión Europea recibe una media de \$2.50 diarios en subsidios, cifra que es de \$7 en Japón, lo que debe contrastarse con alrededor de un 30% de la población del mundo que deben sobrevivir con menos de dos dólares al día. El monto de los subsidios agrícolas de los países de la OCDE es superior al Producto Interno Bruto combinado de todos los países de África.

aproximada de \$220 millones de dólares diarios. Sería interesante comparar esa cifra con el presupuesto total del Ministerio de Agricultura, para visualizar adecuadamente las dimensiones de esta abismal desigualdad.

Cabe mencionar que la mayor parte de estos subsidios se dirigen a los productos principales de exportación, y que la exposición de motivos que hace el Presidente Bush al momento de aprobar la *Farm Bill* recalca que una parte importante del esquema es fortalecer las exportaciones de productos agropecuarios al mercado mundial.

De esta forma, los productos más fuertemente subsidiados son los que se exportan, y entre ellos se destacan las oleaginosas y los aceites, los productos lácteos y los cereales (principalmente maíz, trigo y arroz). De sobra está mencionar que todos ellos son artículos vitales en la alimentación.

Asimismo, es importante aclarar que la parte sustancial de dichos subsidios no va al productor agropecuario pequeño y mediano, sino más bien a las grandes corporaciones y a los grandes consorcios exportadores, de forma que el esquema de las ayudas no se dirige tanto a la elevación del nivel de vida de los agricultores estadounidenses, sino a las grandes empresas que dominan los mercados.

No deja de ser significativo que nuevos subsidios se aprueben con un plazo de vigencia tan largo (10 años), lo que implica desde ya una toma de posición de esa nación en el concierto de las negociaciones a futuro en el marco de la OMC, que una vez más va contra las declaraciones verbales de sus funcionarios en los foros internacionales³. Si bien la *Farm Bill* tiene una vigencia formal de 6 años, es decir, que se debe supuestamente redefinir en el año 2008, la estructura de ayudas ya tiene fijados sistemas de transferencia de recursos hasta el año 2012, por lo que no es previsible ninguna modificación sustancial al esquema en un plazo corto.

La alternativa planteada por Estados Unidos es llevar la negociación de los subsidios al seno de la OMC, es decir, que cualquier modificación al esquema depende del acuerdo que se logre en el seno de esa organización,

3 “Haz lo que digo, no lo que hago”, es la posición repetida de los países desarrollados en estos foros.

lo que obedece a su vez, a los acuerdos a que lleguen Estados Unidos y la Unión Europea.

La experiencia previa demuestra que, en el seno de esa organización, no se ha generado en el campo agrícola ningún proceso que haya ido a favor de los países subdesarrollados, sino que todo el esquema de regulación de mercados, de apertura comercial y de proteccionismo, y en general de relaciones de comercio, ha funcionado a favor de los países ricos y poderosos y en detrimento de los países pobres y débiles.

Es importante recalcar el hecho de que las regulaciones fundamentales en este campo se fijaron en el Acuerdo de la Ronda Uruguay (ARU) de 1994⁴, es decir, hace más de 10 años, y que desde ese momento no ha habido ningún avance significativo. Más aún, en lo que se refiere a los subsidios y las ayudas a la agricultura, tanto la Unión Europea como Estados Unidos han incumplido el ARU, elevando las ayudas por arriba de lo permitido. Esto fue profusamente denunciado en el momento en que Estados Unidos aprobó la *Farm Bill* del año 2002.

Por lo tanto, no es lógico esperar una modificación sustancial – a corto plazo- en el campo de las ayudas internas a la agricultura en los países desarrollados, y esta es la situación actual en el campo de las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC, con la base de la agenda acordada en la Cumbre Ministerial de Doha. Asimismo, es importante recordar que, de las últimas tres cumbres ministeriales de la OMC, dos han acabado en sendos y sonados fracasos (Seattle y Cancún), por lo que es la agenda de Doha la que sigue vigente en lo que se refiere a los puntos de negociación, y el Acuerdo de la Ronda Uruguay en lo que se refiere a las medidas efectivas.

Del examen cuidadoso del texto de la Declaración Ministerial de Doha, se pueden extraer las siguientes conclusiones.

1. En mucho se trata de una simple declaración de principios acerca de la meta de un comercio libre y sin distorsiones, sin objetivos claros,

⁴ No podemos en este documento adentrarnos en el análisis de este punto, que hemos abordado con detalle en otro trabajo. Referimos al lector al libro: FERNÁNDEZ, Mario E. *La agricultura costarricense ante la globalización: las nuevas reglas del comercio internacional y su impacto en el agro*. Editorial Universidad de Costa Rica. San José, 2004.

específicos y cuantificables, ni fechas establecidas, aparte de la vagamente establecida de mayo del 2005 para toda la negociación global, que abarca una variedad de temas además del agrícola (servicios, medio ambiente, acceso a mercados para productos no agrícolas, comercio electrónico, etc.), y la establecida en lo que se refiere a la reivindicación de excepciones.

2. La meta es realizar negociaciones globales en lo que se refiere a reducción de las subvenciones a la exportación, tendientes a su remoción progresiva y la reducción sustancial de la ayuda interna.
3. Cabe resaltar que, según esto, los subsidios a la exportación seguirán en los niveles actuales por lo menos hasta el año 2005⁵, sin que quede claro el monto en que serán reducidos ni el plazo para esa reducción.
4. En lo que se refiere a las ayudas internas, es decir, los subsidios diversos a los productores que en forma sustancial solo los dan los países desarrollados, el objetivo es su reducción y de ninguna forma su eliminación.
5. Es importante constatar que, al igual que en el ARU, se reafirma el derecho de los países subdesarrollados a un trato preferencial y diferenciado, en el sentido de que se tomen en cuenta sus objetivos de desarrollo con la inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.
6. En lo que se refiere a la inclusión de aspectos no comerciales en el marco de la negociación, el texto es poco claro y difuso, por lo que puede dar lugar a muchas interpretaciones.

Es claro que las metas no se van a cumplir luego del fracaso de la Cumbre de Cancún, y resulta significativo que en la actualidad la discusión gire alrededor de la agenda de discusión de Doha, sin que haya sido posible llegar a acuerdos.

Por tanto, haber aceptado una negociación en que el tema de los subsidios sale de la agenda, y haber plasmado un Tratado en que no se contempla

5 El ARU establecía como plazo de vigencia para que los países desarrollados redujeran los subsidios a la exportación en un 20% el año 2004, sin que esté por el momento acordada ninguna reducción adicional posterior.

la reducción de los mismos, ni la posibilidad de incluir medidas compensatorias para que los productores nacionales se puedan defender de estas prácticas de comercio desleal, inherentes a la producción y las exportaciones subsidiadas significa, ni más ni menos, condenar a los productores nacionales a unas condiciones en las que es imposible competir.

El *dumping* como práctica de comercio desleal por parte de Estados Unidos

En la jerga del comercio internacional, la palabra *dumping* significa el procedimiento por el cual un producto es vendido en el mercado por debajo de su costo de producción. Como tal, es una práctica de comercio desleal, aplicada con la finalidad de vender productos en mercados en los que, de otra forma, no se es considerado competitivo, y para crear un proceso de apropiación de ese mercado y constituirse en el proveedor único del mismo, generando la ruina o desplazamiento de los competidores.

Nuevamente, diversos análisis demuestran que Estados Unidos aplica usualmente el *dumping* dentro de su estrategia de comercialización de productos agropecuarios, siendo una práctica extendida tanto en el rango de mercancías como en el tiempo.

Así, puede verse en el cuadro 1 la información sobre niveles de *dumping* para algunos productos agropecuarios determinados en las exportaciones de Estados Unidos en el periodo 1990-2002. Estos datos, analizados aquí para un periodo de 12 años, nos muestran que la práctica de comercio desleal del *dumping* no es un hecho esporádico en la conducta en el comercio internacional por parte de Estados Unidos, sino que forma parte de una estrategia clara para expandir las exportaciones y aumentar el dominio sobre el mercado mundial.

Lógicamente, esto no tiene nada que ver con el denominado comercio justo (*fair trade*), sino con una política clara de dominio de mercados, que implica el desplazamiento de la producción interna de alimentos de nuestros países para hacernos dependientes de las importaciones, socavando nuestra seguridad y soberanía alimentarias y generando la ruina de los productores y campesinos.

Cuadro 1
Porcentaje de *dumping* de algunos productos
en las exportaciones de Estados Unidos
1990 - 2002

Año	Porcentaje de <i>dumping</i> en el precio de exportación				
	Trigo	Frijol de soya	Maíz	Algodón	Arroz
1990	30	6	10	24	21
1991	38	10	16	19	18
1992	23	6	7	36	13
1993	31	14	25	38	20
1994	26	-6	4	9	4
1995	23	9	11	17	22
1996	18	-9	-26	18	7
1997	27	-21	12	17	4
1998	30	3	20	37	15
1999	42	29	30	44	21
2000	43	25	32	43	20
2001	44	29	24	57	22
2002	43	25	13	61	35

Fuente: Institute for Agriculture and Trade Policy. United States Dumping on World Agricultural Markets. February 2004 Update. Cancún Series No. 1. Minneapolis, 2004. www.tradeobserver.org/US_Dumping_on_World_Agricultural_Markets_Febru.pdf.

Los datos del cuadro indican no solo el uso de ese recurso de comercio desleal en las exportaciones de la principal potencia económica del mundo, sino una tendencia clara al aumento del nivel del *dumping* en años recientes, y en especial luego de la firma del ARU, en el que supuestamente existía un consenso para ir eliminando estas prácticas.

Es interesante que la única excepción sea el maíz, en el que es apreciable la reducción del nivel de *dumping*, y que este producto sea al mismo tiempo uno de los que manifiestan un mayor dominio en el mercado mundial por

parte de Estados Unidos. Pareciera que en este caso el propósito de la práctica de comercio se está logrando, colocando a ese país como el principal proveedor del producto a nivel mundial, otorgándole un poder casi absoluto para determinar los precios; una vez que se logró el efecto de desestructuración de la producción interna en México, África, América Central y aún en Europa, se puede bajar el nivel de *dumping* y presionar por la subida de los precios.

El objetivo fundamental de la práctica, es lograr la existencia de precios bajos en el mercado internacional, creando el espejismo de que es más barato importar que producir y, luego de que se domina el mercado, lo que implica la ruina y miseria de grandes masas de campesinos, los precios deberán subir en detrimento de las posibilidades de consumo de las masas populares de los países en desarrollo.

En frijol de soya, trigo, arroz y algodón el *dumping* es alto y en crecimiento, con el objetivo de eliminar competidores en el mercado. Si bien nuestro país no es un gran productor de soya, es necesario considerar que su papel como materia prima para la producción de aceite ha generado un proceso de desplazamiento de la producción doméstica de aceite de palma en el mercado interno, y en cuanto al algodón, el impacto se puede ver en el resto de los países de América Central.

Es importante mencionar que la manipulación de los precios internacionales del algodón por parte de Estados Unidos, ha generado un proceso de crisis de la producción en África y Asia, con grandes consecuencias sociales originadas con la desaparición de productores y el aumento del desempleo.

Para nuestro país resulta importante considerar el gran *dumping* en la venta de arroz, con un nivel de 35% para el año 2002, lo que junto con otras ayudas que reciben los productores en Estados Unidos, ha colocado a nuestros productores en la total imposibilidad de competir, reduciendo enormemente la producción, lo que obliga a que el país tenga que importar alrededor de un 40% de las necesidades de consumo de la población.

Resulta inaceptable, en este sentido, suscribir un Tratado o Acuerdo comercial que implica la apertura total del mercado con la eliminación de los aranceles de importación, aún cuando los productores nacionales tengan que

entrar en competencia con un producto importado fuertemente subsidiado, y cuyo precio, además, es distorsionado a través de prácticas de comercio desleal como el *dumping*.

Todavía más grave es ya que además se haya renunciado a la posibilidad de aplicar medidas de protección en la forma de derechos compensatorios, recurso que está contemplado en el marco de los acuerdos de la OMC, los cuales han quedado totalmente por fuera en el marco del Tratado.

Si bien los documentos que hemos podido consultar no exponen esta renuncia explícita, es claro que cualquier mecanismo no contemplado en el Tratado tendría que ser objeto de una negociación, y como tal, sometido eventualmente a un arbitraje, mecanismo que si se contempla en el Tratado.

Las medidas de protección frente a las importaciones provenientes de Estados Unidos son insuficientes

La propaganda oficial de COMEX menciona explícitamente que el Tratado ha logrado la apertura del mercado de Estados Unidos a las exportaciones de Costa Rica, sin desproteger al agricultor nacional. Como en otros muchos casos, y para decirlo de la forma más suave, esta aseveración es claramente inexacta.

Los mecanismos de protección contemplados en el Tratado son exigüos y palmariamente insuficientes para lograr una protección efectiva de la producción nacional y de los productores frente a las importaciones provenientes de Estados Unidos. Estos se reducen simplemente a dos herramientas: los plazos de desgravación arancelaria y las salvaguardias.

En lo que se refiere a los aranceles de importación, es importante considerar que el TLC se plantea en el contexto de un proceso largo de apertura comercial, que arranca desde mediados de la década de 1980 y que ha llevado a la eliminación, en el marco del ingreso de Costa Rica al GATT, la posterior suscripción del ARU y el ingreso a la OMC, de los mecanismos no arancelarios para la regulación de las importaciones, y la fijación de los

aranceles en determinados límites⁶. Sobre ello, es importante aclarar que la reducción de los aranceles ha sido producto, más bien, de una decisión expresa de los gobiernos de los últimos años, de forma que según datos de COMEX, el arancel promedio ponderado que se aplica a las importaciones de productos agropecuarios es del 10.2%, mientras que el arancel consolidado máximo⁷ según el ARU, y que el país tiene el derecho de aplicar, es del 46% para el año 2004.

Este es el fenómeno que en otra parte hemos analizado en detalle como *apertura comercial unilateral*, en el sentido de que el gobierno ha tomado la decisión de reducir los aranceles a las importaciones sin exigir a cambio un tratamiento similar en los países a los que se dirigen nuestras exportaciones (Fernández, 2004).

De esta forma, los productos agropecuarios que COMEX considera como de tratamiento arancelario especial son los que se incluyen en el cuadro 2, lo que significa que a todo el resto de productos se les viene aplicando un tratamiento arancelario igual o inferior al 15%. Es importante aclarar que desde nuestra perspectiva, los únicos productos con tratamiento arancelario especial son los lácteos y las partes de pollo, ya que en el resto se aplica un arancel para el que el país tiene el pleno derecho, como arancel máximo consolidado en el marco de la OMC, y que cualquier aplicación diferente supone la renuncia explícita del país a ese derecho.

6 Para este tema, referimos nuevamente al lector al libro FERNÁNDEZ, Mario E., 2004.

7 El arancel consolidado en el marco del ARU y la OMC, es el arancel máximo que se puede cobrar en las importaciones de cualquier mercancía al país, salvo que en ese mismo acuerdo se haya fijado un arancel superior. Ese tratamiento especial arancelario solamente fue reivindicado por el país para los productos lácteos, las partes de pollo y la cabuya, en el momento en que el país suscribió el ARU (Fernández, 2004).

Cuadro 2
Nivel arancelario de Costa Rica para productos seleccionados
2004

Producto	Arancel
Carne de cerdo	46%
Carne de aves: partes de pollo para el resto	150% 35% a 40%
Productos lácteos	65% para la mayor parte de los productos
Papas frescas	46%
Cebollas	46%
Frijoles	46%
Arroz	36%
Azúcar	46%
Papas procesadas	40%
Carne bovinos	46%

Fuente: COMEX.

En el Tratado, y como supuesto mecanismo para proteger la producción nacional frente a las importaciones, se establecen los plazos de desgravación arancelaria, que se refiere a un lapso temporal en el que el arancel se reduce en forma más o menos acelerada según el producto, para pasar del nivel de partida en el momento de la posible entrada en vigencia del Tratado a un arancel de llegada, que en todos los casos y para todos los productos del agro costarricense, están planteados como arancel 0 (cero).

Esto significa que al final del plazo de desgravación, todos los impuestos de importación quedan en cero, es decir, que se podrá importar cualquier cantidad de producto desde Estados Unidos sin pagar en lo absoluto ningún impuesto por ese concepto. Esto representa la apertura total de nuestro mercado interno a las exportaciones de productos agropecuarios procedentes de Estados Unidos, que también entrarían a nuestro país sin pagar ningún tipo de impuesto de importación.

Si recordamos lo que hemos analizado en relación con la estructura de subsidios y ayudas a la agricultura aplicada en Estados Unidos, una apertura de este tipo significa que nuestros agricultores van a tener que competir con grandes corporaciones de exportación y con productores ampliamente

subsidiados, por lo que no se puede esperar más que su desplazamiento y la sustitución del producto nacional por el producto importado, con los consiguientes efectos negativos sobre la balanza comercial y la ruina de los productores.

Los plazos de desgravación arancelaria son diferentes en cada producto, oscilando entre los 5 años para la papa prefrita congelada⁸ y los 20 años para arroz y la mayoría de los productos lácteos. Asimismo, los puntos de partida del proceso de desgravación son igualmente disímiles, van del 10% al 15% para la mayoría de los productos, con la excepción de los productos del cuadro 2.

Dentro de ellos, se debe llamar la atención de que en el caso de la carne de bovinos, el punto de partida del plazo de desgravación es de 15%, por lo que el arancel se rebaja de esa base hasta cero en 15 años. Sobre ello, resulta francamente escandaloso que, como se consigna en el Anexo 3-3-CR-notas del Tratado, las tasas base arancelarias tomadas como punto de partida de la desgravación estén constituidas por *“los aranceles de Nación más Favorecida del Arancel Centroamericano de Importación vigentes al 1 de enero del 2003”*, es decir, uno de puntos de partida más bajos posibles.

Si bien estos plazos pueden parecer aparentemente largos, en realidad no lo son, desde la perspectiva de que todo apunta a que Estados Unidos siga manteniendo la estructura de subsidios a la agricultura, la cual, como ya hemos mencionado, se exigió que quedara por fuera de la negociación y del Tratado. Si el punto de llegada en todos los casos es un arancel 0, el plazo de desgravación arancelaria no significa otra cosa que una especie de **certificado de defunción con fecha adelantada para los productores y la producción nacional**, que será a todas luces incapaz de competir con los miles de millones de dólares que se dan en subsidios a los productores y las grandes corporaciones agroindustriales y de exportación en Estados Unidos.

⁸ Sobre este producto, si bien el Tratado no especifica explícitamente un plazo de desgravación arancelaria, ya que supuestamente la papa y la cebolla están excluidas, se estipula una cuota de importación libre de arancel, ilimitada a partir del año 5 de vigencia del Tratado, lo que no representa otra cosa que una forma engañosa y manipuladora de introducir un **plazo de desgravación arancelaria de hecho**, con el único fin aparente de confundir a los productores y a la población en general.

Un aspecto que debe ser aclarado sobre los plazos de desgravación es que los mismos se refieren al proceso por el cual el arancel pasa desde el punto de partida hasta llegar a 0. Esta reducción del arancel, más o menos abrupta según el producto, y con plazos de gracia en algunos casos en los que el arancel no se reduce, implica que no hay que esperar el total del plazo para sentir los efectos de las importaciones, ya que en el proceso mismo de desgravación llega un momento en que el arancel es sumamente reducido.

El ejemplo del arroz puede servir para que se entienda lo anterior. El punto de partida del proceso de desgravación arancelaria es de un 36% que, curiosamente, si tomamos en cuenta el nivel de *dumping* de las exportaciones de este grano por parte de Estados Unidos (cuadro 1), apenas lo compensaría. Si bien el plazo de desgravación para este grano está estipulado en 20 años, con 10 años de gracia en que el arancel no se reduce, entre el año 11 y el año 15 el arancel se reduce en un 40%, lo que significa que en el último año sería de apenas el 21.6%, totalmente insuficiente para tener una protección con respecto a las importaciones, y entre el año 15 y el año 20 del Tratado, el arancel pasaría de ese 21.6% a 0 (cero).

La única forma en que estos plazos de desgravación arancelaria hubieran tenido sentido era si, a la par de los mismos, se hubiera incluido un plazo de desmantelamiento de los subsidios en la agricultura de Estados Unidos, y mecanismos de derechos compensatorios para gravar las importaciones, de forma que se compensaran los subsidios y prácticas como el *dumping*.

De la manera en que han quedado establecidos en el Tratado los plazos de desgravación arancelaria, son un **mecanismo totalmente insuficiente para la protección de los productores y la producción nacional** frente a las importaciones de productos agropecuarios que entrarían desde Estados Unidos, totalmente libres de arancel al final de los plazos. El plazo de la desgravación no significa otra cosa que el diagnóstico médico en el caso de un enfermo terminal, en el que lo único “tranquilizador” es conocer el tiempo faltante para el desenlace, con la diferencia de que considerando la orientación de las políticas económicas y sociales imperantes en el país, el plazo ni siquiera permitiría un entierro decente de la producción agropecuaria nacional y de los productores.

Sobre esto, es importante tomar en cuenta la experiencia de la agricultura mexicana en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del

Norte (NAFTA por sus siglas en inglés), y aprender de ella, a la luz de los efectos absolutamente negativos que el tratado ha tenido sobre los sectores de producción campesina. Los efectos sobre este sector han sido simplemente devastadores, aun cuando el mismo tratado estableció plazos de desgravación arancelaria muy similares a los del TLC de Centroamérica con Estados Unidos; se debe considerar que en la actualidad la lucha de los agricultores mexicanos es por frenar esa desgravación que ya es obligatoria según los términos del tratado.

El otro mecanismo de protección establecido en el Tratado es el de las salvaguardias, procedimiento totalmente insuficiente para lograr una adecuada protección de los productores y la producción nacional, ya que en realidad no brinda una protección efectiva cuando las importaciones provienen de un país en el que impera un sistema de subsidios generalizado a la producción y a las exportaciones.

Sobre esto, es importante aclarar al lector no especializado que el mecanismo de la salvaguardia, también contemplado en el marco de la OMC pero que en el Tratado recibe una redefinición particular, **no significa una prohibición de las importaciones** que sea activada en el momento en que se esté generando un daño a la producción interna. En ningún momento se contempla esto, sino, simplemente, el recurso de implementar, por un plazo determinado, un arancel adicional a las importaciones, que supuestamente debe ser suficiente para “desalentar” las mismas.

Lo anterior significa que no existe garantía absoluta de que las importaciones no se realicen, ya que si un importador está dispuesto a seguir introduciendo producto al mercado nacional aun con el arancel de salvaguardia, no hay una legislación que se lo impida, de forma que el daño a la producción nacional, que es el que precisamente se pretende evitar con la salvaguardia, seguiría dándose.

Asimismo, el monto de los aranceles adicionales por salvaguardia tienen limitaciones, por lo que no es claro que, en el momento en que se decida aplicarlos, brinden realmente una protección efectiva. El monto máximo del arancel de salvaguardia es fijado en el Tratado a partir del arancel mínimo que el país haya aplicado para importaciones del producto procedentes de cualquier país del mundo, según lo que se conoce en el comercio internacional como tratamiento de Nación Más Favorecida (NMF).

Lo anterior depende en gran parte de la trayectoria del país como importador, de forma que si en algún momento entró al país algún producto procedente de cualquier parte a una tasa reducida, esta sería considerada como el arancel correspondiente a la NMF y, por lo tanto, como límite superior del arancel de salvaguardia.

De esta forma, para la mayoría de los productos, esta salvaguardia no podría ser superior al 10 o 15%, como tampoco es probable que sea superior al punto de partida del plazo de desgravación arancelaria en el marco del Tratado, lo que implica niveles que no van a ser superiores al Arancel Máximo Consolidado del país, es decir, del 46%.

Nuevamente tenemos que concluir que el mecanismo de la salvaguardia en sí es totalmente insuficiente para proteger a los productores y la producción nacional en el caso de que las importaciones provenientes desde Estados Unidos, en el marco del Tratado, estén provocando un daño interno, aún más si se toma en cuenta que el país se enfrenta a una contraparte comercial que tiene entre sus prácticas usuales en el campo del comercio internacional el recurso amplio a los subsidios, ayudas interna, y prácticas de comercio desleal como el *dumping*.

Los denominados contingentes arancelarios (cuotas de entrada del producto libre de arancel)

Ya hemos analizado que los plazos de desgravación arancelaria y las salvaguardias son mecanismos insuficientes para garantizar una adecuada protección a los productores y la producción nacional. Pero, por si eso fuera poco, su eficacia es totalmente socavada por los compromisos estipulados a nivel de una apertura inmediata del mercado nacional a cuotas específicas de producto que, bajo el mecanismo de los denominados contingentes arancelarios, entrarían en forma inmediata desde Estados Unidos libres del pago de cualquier arancel.

En todos los casos en los que el Tratado estipula una base arancelaria alta y un plazo de desgravación más prologado, se contempla la entrada inmediata de productos libres completamente del pago de arancel, desde el mismo momento en que el Tratado fuera aprobado. En este sentido, el resultado directo

de las importaciones se empezaría a sentir de forma inmediata, neutralizando en gran parte el efecto de los plazos de desgravación arancelaria.

Se otorga así una cuota de importación desde el primer año de vigencia, por la cual entraría ese producto al país sin pagar ningún arancel y, además, se contempla el incremento paulatino de esa cuota en una cantidad adicional cada año, de forma que sin necesidad siquiera de que se inicie la reducción de los aranceles, se le, concede una fracción del mercado nacional a los productores y exportadores de Estados Unidos.

La concesión de estos denominados contingentes arancelarios significa un acceso inmediato al mercado nacional, y concomitantemente, un desplazamiento de la producción nacional en forma creciente, año con año durante todo el plazo de la desgravación arancelaria. En el caso de la agricultura mexicana, este mecanismo significó el preludio del dominio de la producción importada en el mercado nacional.

Se puede hablar de una especie de efecto erosivo sobre la producción nacional, en la que los productores se van retirando del cultivo de determinados artículos por la situación incierta del mercado y los precios derivados de las importaciones, o por la situación de incertidumbre dejan deteriorar sus condiciones de trabajo, generando una disminución de la producción en el mediano plazo.

En Costa Rica hemos visto un proceso en este sentido, aún sin el Tratado, en el caso del arroz, en el que la falta de apoyo a la producción y un mercado cada vez más abierto ha provocado la disminución de la producción interna y el crecimiento marcado de las importaciones, a un nivel que ha provocado que pasemos de una situación de autosuficiencia y aun de generación de excedentes, a otra en la cual estamos importando entre un 40% y un 50% de nuestras necesidades de consumo.

Esto empeora si se considera que la perspectiva de una desgravación total al final del plazo genera un claro elemento que desincentiva la inversión, de forma que sería previsible que la capacidad instalada para la producción de los artículos afectados se deteriore.

Conclusiones

Con base en las consideraciones que se han analizado, es posible aseverar que el Tratado es totalmente nocivo para la producción nacional, y que con el mismo se estaría pactando la extinción de una parte sustancial de los productores nacionales, la disminución de la producción y el creciente deterioro de nuestra seguridad y soberanía alimentarias.

En el plano social, esto significa la desaparición de dos elementos fundamentales de nuestra estructura social, el productor agropecuario y el campesino, que se sustentan principalmente en la producción para el mercado interno.

Asimismo, y si se consideran los efectos del Tratado en la región centroamericana, es previsible el deterioro de nuestras exportaciones al mercado centroamericano, ya que en este marco se tendría que competir también con la producción subsidiada de Estados Unidos.

Es absolutamente necesario que el Tratado no sea aprobado en su redacción actual, y que se genere un verdadero debate nacional, en el que como primer punto esté la discusión acerca del futuro deseable para nuestro país y nuestra sociedad. Una vez más, como muchas en el pasado, un puñado de personas se arrogan la facultad de negociar y pactar un Tratado que cambiará una gran parte de nuestras condiciones de producción y sobrevivencia, de relaciones humanas y de trabajo, de relación entre nosotros, con nuestras instituciones y con el mundo.

Y otra vez más un grupo de diputados en la Asamblea Legislativa tiene en sus manos el poder de definir la suerte de miles de productores y trabajadores. La presión del pueblo debe estar presente para que las decisiones no se tomen a sus espaldas, y que la decisión final represente los intereses de las mayorías. El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos no debe ser aprobado, por la seguridad y la soberanía alimentaria, por el respeto al derecho a la producción para nuestros campesinos y productores, por el derecho de una vida digna y el respeto a una forma de vida y cultura en nuestros campos, por los más altos intereses de nuestro pueblo, por nuestra existencia como nación soberana, plasmada en nuestras instituciones y en nuestra forma de vida.

IMPLICACIONES DEL TLC DESDE LA PERSPECTIVA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA

*Br. Eva Carazo Vargas**

*“Hay que equilibrar el comercio para asegurar la libertad.
El pueblo que quiere morir vende a un solo pueblo,
y el que quiere salvarse vende a más de uno.
Cuando un pueblo fuerte da de comer a otro se hace servir de él.
El pueblo que quiera ser libre sea libre en negocios,
distribuya sus negocios entre países igualmente fuertes,
si ha de preferir alguno, prefiera al que lo necesite menos,
al que lo desdigne menos.”*
José Martí¹

*“Es importante para nuestra nación cultivar alimentos,
alimentar a nuestra población.
¿Pueden ustedes imaginar un país que no fuera capaz
de cultivar alimentos suficientes para alimentar a su población?
Sería una nación expuesta a presiones internacionales.
Sería una nación vulnerable.
Y por eso cuando hablamos de agricultura americana
en realidad hablamos de una cuestión de seguridad nacional.”*
George W. Bush²

* Agenda Política, Mesa Nacional Campesina.

1 Cita facilitada por José Luis Vega Carballo.

2 Discurso de aprobación de la Ley Agrícola (*Farm Bill*)

Estados Unidos negoció el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica como un asunto de seguridad nacional, no con el objetivo de incrementar el comercio con un mercado que en términos económicos no le resulta tan significativo, sino, con el de asegurar el control geopolítico de un área importante para la implementación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y de los principios del “libre” comercio en el mundo. Sin entrar a analizar el contexto internacional y estos objetivos de fondo, que orientan claramente la política exterior estadounidense, es factible decir, en el tema agropecuario, que Estados Unidos concibe su producción alimentaria también como un asunto de seguridad nacional, y a partir de esa premisa (claramente expresada por el presidente estadounidense en la cita que da inicio a este documento) orienta tanto la política interna como la política exterior: así lo han defendido en diversos espacios bilaterales y multilaterales, y así lo entendieron durante la negociación del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica (TLC).

Como contraparte, el sector agropecuario en Costa Rica y, en general, en la región centroamericana, ha sido sistemáticamente debilitado durante los últimos años, tanto en términos de institucionalidad pública como en las condiciones concretas de las familias dedicadas a la pequeña y mediana producción agropecuaria, en buena parte como consecuencia de la implementación del modelo neoliberal en nuestros países pero, además, como expresión de la falta de una visión de largo plazo, en la cual la soberanía alimentaria se convierte efectivamente en un asunto de seguridad nacional para cualquier población, en especial para países que, como los centroamericanos, tenemos la posibilidad de garantizarla.

En este contexto, es ilógico e irresponsable pretender que el TLC “abrirá enormes oportunidades” para la pequeña producción. Por el contrario, este Tratado vendría a consolidar la situación de exclusión y la desaparición del sector de la pequeña producción que empezó a vislumbrarse desde los Programas de Ajuste Estructural (PAE), y significaría, muy probablemente, el golpe de gracia para importantes sectores de la población y para la posibilidad de generar un desarrollo incluyente en el cual la agricultura familiar campesina pueda seguir teniendo vigencia.

A continuación, se presentan algunos datos significativos sobre la situación actual del sector de pequeños y medianos productores agropecuarios en

Costa Rica; un breve repaso de algunas de las principales políticas agrícolas de los Estados Unidos que contrastan con la situación nacional, así como un recuento de las principales consecuencias directas e indirectas que tendría la aprobación del TLC para las familias costarricenses dedicadas a la pequeña y mediana producción.

Dibujando el sector campesino costarricense

Cuando hablamos de pequeña y mediana producción, pensamos en fincas pequeñas (hasta 10 hectáreas la pequeña, hasta 50 la mediana) que, sin embargo, más que por el tamaño, se distinguen por las características de la producción. Así, la agricultura campesina se sostiene básicamente con mano de obra por cuenta propia y familiar, y el ingreso del núcleo está conformado por el producto de la finca, además de ingresos por jornales. La producción está dirigida prioritariamente al autoconsumo, así como al comercio en mercados locales y en el mercado nacional, y en tanto tiene el objetivo de resolver parte de las necesidades alimenticias de la familia, suele estar altamente diversificada, así que comprende, entre otros rubros, la producción de granos básicos, tubérculos, raíces, ganadería menor (avícola y porcina), hortalizas, papaya, plátano, jengibre, caña, café, forestales, palmito, palma, ganadería mayor en pequeña escala para la producción de leche y ocasionalmente carne, plantas medicinales y huertos familiares, sobre todo en el Valle Central³.

Las pequeñas fincas de café son un buen ejemplo de esta forma de producción pero, además, una prueba de que es posible un esquema productivo democratizado (implementado en los años 40 y 50 en Costa Rica) a través de la participación económica con base asociativa-cooperativa que es, sin duda, mejorable, pero también válida como modelo económico y social. Otro ejemplo importante de pequeña producción son las diversas iniciativas de agricultura orgánica agrupadas, por ejemplo, en el Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense (MAOCO). Entonces, la pequeña y mediana producción que defendemos es, generalmente, una forma de producción integral, altamente sustentable en tanto requiere menos insumos externos y

³ Hacia la Tercera República. Diagnóstico General Económico Productivo-Documento en proceso.

representa menos presión sobre el medio, además de que es en sí una forma de vida, parte de la identidad costarricense, que genera cultura y conocimiento, historia y sociedad.

El Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) no terminó de entender esta perspectiva durante la negociación del TLC: siempre insistió en hablar sobre aranceles y plazos de desgravación por producto, sin tomar en cuenta que para familias dedicadas, sobre todo, a producir para el mercado interno, la discusión fundamental era el impacto en este mercado de las importaciones subsidiadas de Estados Unidos, y no un plazo de desgravación que, de aprobarse el TLC, se convertiría simplemente en un período de gracia para cambiar de actividad o perecer. Porque si bien Costa Rica presenta índices relativamente mejores que otros países de Centroamérica, el sector campesino es, al igual que en los otros países, uno de los más excluidos, y esto se ha venido intensificando durante los últimos años.

La exclusión del sector campesino no ha sucedido por casualidad. Desde los años 80, con la implementación de los PAE, se ha venido desestructurando el modelo de Estado Social de Derecho costarricense, que permitió los índices de desarrollo relativamente favorables que hoy disfrutamos. El ajuste promovió la reducción del aparato público, privatizaciones, reducción de funciones del Estado, reducción de presupuestos públicos, y otros, como una forma de debilitar los Estados nacionales e impulsar desde el marco político una propuesta económica neoliberal, con terribles impactos sobre las poblaciones y el medio ambiente. La reforma del sistema bancario nacional (que puso a los bancos públicos a competir con la banca privada), hizo desaparecer la función de desarrollo de la banca pública y dificultó enormemente el crédito para el sector agropecuario, lo que se refleja en las colocaciones de crédito en todo el sistema bancario.

Cuadro 1
Colocaciones de crédito para sector agropecuario
en el sistema bancario nacional

Rubro	1990	1999	2003
Agricultura	17%	7.4%	
Ganadería	7%	1.8%	
Agropecuario			6%

Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín Agropecuario No. 14, de la Secretaría de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), 2003.

En el campo agrícola, el proceso neoliberal significó una orientación hacia la promoción de cultivos de exportación abandonando en buena parte cultivos básicos para la soberanía alimentaria, que cedieron espacio a la expansión bananera y piñera, por ejemplo. Se promovió desde el gobierno la revolución verde, intensiva en químicos, para aumentar la productividad que requerían los nuevos mercados, y se desestimuló la producción para el mercado interno: algunos políticos nacionales, entre ellos el expresidentes del Banco Central, Eduardo Lizano, dijeron públicamente que la pequeña producción tenía que desaparecer porque era ineficiente en el nuevo modelo. La reestructuración del Ministerio de Agricultura significó el abandono o reducción significativa de importantes actividades de investigación y de extensión agrícola, fundamentales para los pequeños productores; muchos buenos técnicos pasaron al sector privado, el Estado dejó de ofrecer precios de sustentación y dejó de actuar como comercializador (el caso de la desaparición de los estancos del Consejo Nacional de Producción). En solo una década, de 1990 a 2001, el gasto público agropecuario pasó de representar un 8.8% a un 1.6% del gasto público total⁴.

En Costa Rica no se ha realizado un censo agrícola desde 1981. Esto quiere decir que no contamos con datos definitivos sobre los impactos que han tenido las políticas de ajuste estructural sobre el sector, precisamente durante el período “duro” de su implementación. Sin embargo, hay alguna

⁴ CEPAL, citado en “Enredos y desenredos del TLC”, Equipo Maíz, El Salvador.

información significativa que vale la pena rescatar, y que demuestra las condiciones, en general negativas, en que se desenvuelven quienes hoy todavía defienden su derecho a producir alimentos para su propio consumo y para el de todas las personas que vivimos en Costa Rica:

- Un 25.45% de las personas en zonas rurales viven en pobreza, frente a un 20.6% de promedio nacional⁴.
- La cobertura del seguro de enfermedad y maternidad en el sector agropecuario es de un 37.1% por aseguramiento directo, y hay un 30.2% de personas sin seguro, frente a un promedio nacional de cobertura directa del 52.8%⁵.
- La cobertura del seguro de Invalidez, Vejez y Muerte en el sector agropecuario es de un 43.4%, frente a un 57.8% de promedio nacional⁷.
- El Producto Interno Bruto (PIB) Agrícola era 19.3% del PIB en 1990, 17.1% en 1991, y 10.7% en 2000⁸.
- La Población Económicamente Activa (PEA) rural era 56% del total en 1998, y pasó a 41% en 2002⁹.
- La PEA agropecuaria era 19% del total en 1998, y 15% en 2002¹⁰.

Estos datos permiten apreciar que la participación del sector agropecuario en las finanzas nacionales ha venido disminuyendo, y que, en general, las condiciones de vida en zonas rurales son más difíciles que en los espacios urbanos. Pero, además, esto tiene consecuencias directas para la posibilidad de garantizar la alimentación de la población en nuestro país.

Cuando hablamos de soberanía alimentaria no pretendemos que se produzca en Costa Rica absolutamente la totalidad de los alimentos que consumimos. Es claro que hay algunos productos que no se adaptan a nuestras condiciones climáticas o incluso a las posibilidades de uso del suelo, que

4 CEPAL, citado en "Enredos y desenredos del TLC", Equipo Maíz, El Salvador.

5 Juan Diego Trejos, "Del sector informal a la producción en pequeña escala."

6 Idem. Se presume que hay un 32.7% de personas vinculadas al sector agropecuario que tienen acceso al seguro de EyM de forma indirecta, por ejemplo a través de su pareja, sin embargo este tipo de aseguramiento no permite el acceso a la totalidad de los servicios, por ejemplo a las prestaciones en dinero en caso de incapacidad.

7 Idem.

8 Boletín Agropecuario No. 14. Secretaría de Planificación Sectorial Agropecuaria SEPSA.

9 Idem.

10 Idem.

tienen que armonizarse con diversas finalidades, como la conservación de bosques, la vivienda, la industria, etc. Sin embargo, como país, es razonable que se procure garantizar al menos un porcentaje importante de producción propia de ciertos alimentos básicos. A pesar de esto, Costa Rica ha venido perdiendo sistemáticamente esa capacidad, por ejemplo, en lo que se refiere a la producción de granos básicos. Veamos:

Cuadro 2
Granos básicos: variaciones en área de siembra,
volumen y valor bruto de la producción

		Área de siembra (en hectáreas)	Volumen de producción (en toneladas métricas)	Valor bruto de la producción (en millones de colones corrientes)
Maíz	1998	13.784	24.066	560
	2002	6.776	11.600	186
	<i>Variación</i>	-50.85	-51.8%	-66.79%
Frijol	1998	37.118	12.781	1.310
	2002	22.088	12.685	780
	<i>Variación</i>	-40.5%	-0.76%	-59.54%
Arroz	1998	56.014	238.999	10.103
	2002	47.849	190.171	5.233
	<i>Variación</i>	-14.5%	-20.44%	-48.21%

Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín Agropecuario No. 14. Secretaría de Planificación Sectorial Agropecuaria SEPSA.

Es decir, tanto el área como los volúmenes de producción de granos básicos tuvieron disminuciones importantes en un período de solo cinco años (con excepción del volumen de producción de frijol que prácticamente se mantuvo igual, en un área 40.5% menor). Esta disminución es especialmente dramática en lo que se refiere al valor bruto de la producción, en tanto significa, por un lado, una disminución en el aporte de estos cultivos a la economía nacional, pero, además, significa que el mismo trabajo recibió

cinco años después mucho menos reconocimiento económico: considerando el volumen y el valor de la producción, una tonelada de maíz valía en 2002 aproximadamente un 69% de lo que valía en 1998, una de frijol un 60% y una de arroz un 65% de su valor cinco años antes. Esta información refleja también, muy posiblemente, una importante cantidad de productores que se han visto forzados a cambiar de actividad en el período, así como un cambio en la estructura productiva nacional y en el tipo o base de uso productivo de la tierra, como en el caso del maíz en la región atlántica, en donde las zonas de parcelamiento del IDA dedicadas a producción de maíz amarillo en los años 70, se convirtieron en áreas de producción bananera propiedad de grandes empresas transnacionales.

También es interesante comparar, a manera de ejemplo, el comportamiento de la producción de granos básicos con lo relativo a la producción de piña, cuya área en el mismo período (1998-2002) pasó de 9.300 a 15.500 hectáreas (aumentó un 166.66%), el volumen aumentó de 651.000 TM a 992.000 TM (152.38% de aumento), y cuyo valor bruto creció un 225.22% (de 4.178 a 9.410 millones de colones corrientes)¹¹. Si bien esto refleja un repunte importante de la actividad piñera, por ejemplo en la zona norte del país, probablemente también significa que gran cantidad de familias que en algún momento fueron pequeñas propietarias de su tierra y vivieron de su producción, ahora han pasado a trabajar como peones de las grandes empresas piñeras, o a depender exclusivamente de éstas para venderles su producción, perdiendo la independencia y la cohesión características de la pequeña actividad campesina.

Igualmente, la caída en la producción nacional de granos básicos coincide con importantes aumentos en las importaciones de los mismos rubros, situación compartida en toda Centroamérica:

11 Idem.

Cuadro 3
Importaciones de granos básicos en Centroamérica

Importaciones (miles de toneladas métricas)	Guatemala		Honduras		El Salvador		Nicaragua		Costa Rica		Totales CA	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Maíz	119	525	24	110	31	456	57	19	200	503	431	1613
Frijol	2	0	0	5	4	18	8	3	9	17	22	43
Arroz	14	45	5	59	4	68	39	69	0	54	62	295

Fuente: "Enredos y desenredos del TLC", Equipo Maíz, El Salvador.

En el caso costarricense, el recuento de las principales importaciones y exportaciones en el campo agropecuario refleja claramente el cambio de modelo, de una producción para la alimentación nacional a una producción orientada a la exportación agrícola:

Cuadro 4
Principales exportaciones agricultura y ganadería (2002)

Producto	Monto (miles de dólares)	% de Exportaciones Agropecuarias
Banano	495.155	44.9%
Piña	175.926	15.9%
Café oro	170.013	15.4%
Ornamentales y flores	92.934	8.4%
Melón	54.803	4.9%
Yuca, ñame, malanga	45.150	4.0%
Plátano, sandía, mango	15.130	1.3%
Chayote	10.101	0.9%
Otros	43.342	3.9%
Total	1.102.554	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín Agropecuario No. 14. SEPSA.

Cuadro 5
Principales importaciones agricultura y ganadería (2002)

Producto	Monto (miles de dólares)	% de Importaciones Agropecuarias
Maíz amarillo	55.100	22.5%
Frijol de soya	54.786	22.4%
Otros trigos	26.865	11.0%
Frijoles	17.975	7.3%
Manzanas y uvas	13.103	5.3%
Arroz con cáscara	12.010	5.0%
Trigo duro	9.823	4.0%
Maíz blanco	4.775	2.0%
Bulbos para flores	3.928	1.6%
Semilla de hortalizas	3.209	1.5%
Otros	42.900	18.0%
Total	244.475	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín Agropecuario No. 14.

Es decir, estamos exportando productos importantes, que sin duda son una alternativa para algunos sectores productivos, pero hemos abandonado la producción alimentaria nacional y cada vez estamos importando más lo que necesitamos para comer.

En general, hay una disminución de la participación del sector agropecuario en las finanzas nacionales, han disminuido las áreas de siembra y la producción de granos básicos y han aumentado las de plantas ornamentales y frutas tropicales, cada vez hay menos gente en el campo y cada vez producimos menos lo que nos comemos (y lo traemos más de otros países). En la práctica, esto significa que dependemos de los precios y la oferta del mercado internacional que, por lo general, son inestables, de mala calidad y basados en excedentes, ya que ante una crisis, lo primero que un país busca es precisamente asegurar la alimentación de su población.

A pesar de este difícil panorama, queremos reivindicar el hecho de que la producción familiar campesina sigue siendo vigente, tanto en términos productivo-económicos como culturales, sociales e históricos. Todavía hoy el sector agrícola representa el 15% del empleo total, el 33% de las exportaciones costarricenses son de origen agropecuario, frente a un 8% de las importaciones (quiere decir que la balanza comercial agrícola es favorable por más de \$1.150 millones en 2002¹²), y nuestro país alberga, en un pequeño territorio, el 6% de la biodiversidad mundial e importantes recursos de biodiversidad domesticada para la alimentación.

Además, existen iniciativas de resistencia desde el sector campesino: hay muchas familias y grupos planteando alternativas de producción limpia (cultivo orgánico, tradicional, sustentable en términos de recursos naturales y humanos), tratando de aumentar la generación de valor agregado en finca, por ejemplo, con procesos de industrialización; existe producción diversificada, se proponen actividades complementarias a la producción agrícola, como es el caso del turismo rural campesino, se están desarrollando procesos de comercialización directa y de fortalecimiento de mercados locales, alternativas de financiamiento, procesos de rescate de conocimiento tradicional, etc. En general, propuestas que tienen el potencial de demostrar que la actividad campesina sigue siendo viable en términos económicos, tanto para las familias que la desarrollan como para el país como un todo, sin embargo, a pesar de ser importantes son insuficientes si no cambia el marco estructural del país.

En este contexto, la producción dirigida a la exportación es importante pero no exclusiva, y es indispensable reactivar el motor interno de la economía para responder efectivamente al sector productivo nacional como un todo, ya que la generalidad de la producción nacional, y muy especialmente las pequeñas y medianas unidades productivas, orientan su actividad prioritariamente hacia el mercado interno:

12 Boletín Agropecuario No. 14, Secretaría de Planificación Sectorial Agropecuaria SEPSA.

Cuadro 6
Comparativo entre empresas en general y empresas exportadoras

Tamaño de Empresas	Empresas en general	Exportadoras
Grandes	1.346 (1.8%)	35 (0.046%)
Medianas y pequeñas	14.891 (19.9%)	1.664 (2.22%)
Microempresas	58.594 (78.3%)	0 (0%)
Total	74.831 (100%)	1.699 (2.266%)

Fuente: Datos de PROCOMER y FUNDES, citado en "El TLC y el empleo en Costa Rica", Mauricio Castro y Juliana Martínez, ANEP, 2004.

Es decir, en términos numéricos, la estructura productiva nacional es fundamentalmente micro y, en segundo lugar, pequeña y mediana, y el 97% de todas las unidades productivas se orientan al mercado local. Esto, de ninguna forma quiere decir que deban abandonarse las actividades de exportación, pero significa que en la práctica las supuestas oportunidades del TLC estarían dirigidas a un pequeño sector de la población y, por el contrario, la aprobación del Tratado tendría efectos negativos importantes en la gran mayoría del sector productivo, como veremos más adelante.

Y ¿qué pasa con el TLC?

La soberanía alimentaria, el mercado interno y los subsidios en Estados Unidos

Recordemos que más del 50% de las importaciones y exportaciones costarricenses vienen o van hacia los Estados Unidos. Eso quiere decir que la forma en que nuestros gobiernos han estructurado el comercio internacional en los últimos años nos ha hecho muy dependientes de la economía de ese país. El COMEX ha dicho que el TLC es un mecanismo para asegurar reglas claras y permanentes para incrementar este intercambio, pero la mayor parte de nuestras exportaciones a los Estados Unidos entran a ese mercado sin aranceles (es decir, sin pagar impuestos por la importación) ya sea porque ese país no se los cobra a nadie más, porque son productos que de por sí necesita importar, o porque los producen sus propias empresas en nuestro territorio. En cuanto a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (que beneficia a muchos

productos que están en las situaciones anteriores), si bien es unilateral, no tendría porqué desaparecer de no aprobarse el TLC, de por sí con grandes dificultades en los mismos Estados Unidos.

Además, hay que tomar en cuenta que el TLC básicamente consolidó las condiciones de acceso actuales para nuestros distintos productos de exportación, y que en este momento (bajo esas mismas condiciones) no exportamos más porque las mismas características de la estructura productiva nacional no lo permiten, es decir, no es razonable esperar un “mágico” aumento de las exportaciones costarricenses. Del otro lado de la moneda, lo que el TLC sí provocaría, si se aprobase, sería un aumento en las importaciones estadounidenses, con impactos importantes en el mercado nacional para el cual produce la mayor parte de nuestra población. Estos impactos amenazarían más a los pequeños campesinos por la entrada de importaciones subsidiadas contra las que tendrían que competir en condiciones desiguales, especialmente considerando la ausencia de una política agrícola nacional que pudiera mejorar la competitividad del sector, asimismo, profundizarían la actual dependencia en tanto el sector productivo nacional, cada vez más débil, es al mismo tiempo cada vez menos capaz de producir alimentos que nos vemos obligados a importar, lo que se refleja no solo en difíciles condiciones para las familias campesinas, sino también, en un mayor déficit de la balanza comercial.

El TLC implicaría la entrada a nuestros países de productos agrícolas estadounidenses subsidiados, tanto directa como indirectamente. La Ley Agrícola (o *Farm Bill*) de Estados Unidos, implica apoyos a sus productores, entre otros, a través de pagos directos, apoyo a los precios, préstamos para producción y para comercialización, y subsidios a la exportación, por alrededor de \$20.000 millones por año. Además de esto, los apoyos a la agricultura incluidos en el presupuesto de ese país sumaron más de \$70.000 millones solo en 2002, e incluyen, entre otros rubros, apoyo para investigación económica y productiva, sanidad e inocuidad, vivienda y servicios, extensión agrícola e inteligencia de mercados externos. El presupuesto total del Sector Agropecuario en Costa Rica es insignificante en relación a esos subsidios, y ya hemos visto el panorama general en el cual se desenvuelven los agricultores nacionales. Entonces, el TLC significaría la competencia en el mercado nacional de la producción local (prácticamente sin apoyo del Estado) con la producción estadounidense (altamente subsidiada).

Se ha dicho también que la entrada de productos subsidiados puede significar una disminución en los costos de producción industriales, al bajar el precio de algunos insumos (por ejemplo, alimento para ganado). Sin embargo, hay que considerar que las importaciones baratas también significan la pérdida de esos mercados para las familias campesinas que ahora producen esos insumos. Por otro lado, tampoco es de esperar que las importaciones sin aranceles beneficien a los consumidores en general, pues la experiencia indica que cuando los precios disminuyen en mercados internacionales, el precio de venta final en el mercado nacional usualmente no baja, por el contrario, la ganancia tiende a ser para el importador. Es decir, ¿cómo pretendemos comprar en el exterior los insumos y los alimentos que necesitamos, si hemos permitido el dismantelamiento de la estructura productiva nacional que genera los recursos que necesitaríamos para hacer dicha transacción?

También hay que resaltar que los plazos de desgravación y las salvaguardias acordadas en el TLC no son garantía frente a esta entrada de productos subsidiados, ya que cuando funcionan sólo aseguran más tiempo para cambiar de actividad y, además, Costa Rica se ha caracterizado por no utilizar los mecanismos de control del comercio desleal que incluso la Organización Mundial de Comercio (OMC) permite, sin mencionar los crónicos problemas en el sistema de aduanas que hacen casi imposible el control de contingentes de importación. Es cierto que hay que corregir estas situaciones: mejorar aduanas, mejorar la administración del comercio, utilizar las herramientas de control permitidas, y, además, construir mecanismos que aseguren que la riqueza que se genera se distribuya entre la población, y dejar de concentrar cada vez más las ganancias. Pero pretender hacer en diez o quince años lo que no se ha hecho en los últimos cincuenta, y enfrentando al mismo tiempo la implementación del TLC, que incluso limita algunos de los mecanismos necesarios para ello, es una apuesta suicida para los sectores más desprotegidos del país.

Ahora bien, no podemos dejar de reconocer que en el tema agrícola hay sectores ganadores con el TLC. Básicamente, la producción de azúcar y alcohol, que son los rubros que incrementaron sus cuotas al mercado estadounidense en buenas condiciones (y que casualmente están vinculados a importantes sectores político-económicos). Sin embargo, pretender extender este hecho y derivar de ahí que “el sector agropecuario” se puede ver beneficiado con el TLC es una afirmación extremadamente optimista, si no irresponsable.

El TLC amenaza directamente la capacidad de nuestros países de llegar a garantizar nuestra propia soberanía alimentaria. Y las consecuencias de esta situación no afectan solamente la economía de las familias campesinas sino a la sociedad como un todo, pues la pequeña producción implica la sobrevivencia física, pero también la generación de cultura y tejido social. Ante el empobrecimiento en el campo, se genera migración campo-ciudad y migración internacional, pues la gente busca opciones de sostenimiento; otro efecto importante es la pérdida de variedades de cultivos y del conocimiento campesino asociado, pues al perder mercados la gente deja de sembrar variedades que históricamente han tenido múltiples usos y han requerido conocimientos particulares, es decir, hablamos de pérdidas irrecuperables. Sobre este último punto ampliamos más adelante, ya que es uno de los peores impactos que tendría el TLC.

La propiedad intelectual y la privatización del conocimiento campesino

El capítulo de Propiedad Intelectual del TLC tiene implicaciones concretas para la producción agropecuaria nacional. Por ejemplo, los plazos de protección para agroquímicos aseguran por más tiempo el control de las fórmulas por parte de las empresas que los producen originalmente, impidiendo la entrada al mercado de agroquímicos genéricos que usualmente son mucho más baratos. Sin embargo, otra consecuencia, usualmente poco abordada, se deriva de la obligación de generar derechos de obtentor y patentes sobre plantas.

La Asamblea Legislativa ha archivado tres veces el Convenio UPOV, un sistema de patentes “blandas” sobre plantas que asegura el pago de regalías a quienes desarrollen nuevas variedades vegetales, y restringe el derecho de los agricultores a guardar, intercambiar o resembrar sus semillas. COMEX se había comprometido, incluso en documentos oficiales, a no aceptar la firma de este Convenio en el marco del TLC, ya que en el país existe enorme oposición de parte de grupos indígenas, campesinos, ambientalistas y académicos. Sin embargo, el TLC obliga a Costa Rica a suscribir UPOV para el año 2007, y, además, a “hacer todos los esfuerzos por generar patentes sobre plantas”, ambas obligaciones van mucho más allá de los acuerdos en propiedad intelectual vigentes en el marco de la OMC.

Los derechos de propiedad intelectual fueron originalmente una forma de reconocer una invención. Sin embargo, el dar derechos de propiedad intelectual sobre seres vivos implica reconocer a una persona o empresa derechos de propiedad sobre organismos que ya existen en la naturaleza, y que muchísimas veces han sido conservados y mejorados a través del tiempo por las mismas comunidades campesinas e indígenas, que quedarían obligadas a pagar por su uso si son patentados. Esto significa que nuestros países, ricos en biodiversidad, le entregan el control de ella a las compañías transnacionales, que podrán inscribirse como “dueñas” de nuestros recursos.

Esto es especialmente grave porque la agrobiodiversidad ha sido mejorada a través del tiempo por la práctica campesina e indígena, y un agricultor tiene hoy el derecho a guardar, mejorar, intercambiar y reutilizar sus semillas. Este mejoramiento se hace sin fines de lucro, de forma colectiva y a través de las generaciones: desde hace miles de años las personas que cultivan la tierra han seleccionado las plantas que presentan mejores características para reproducirlas, han intercambiado estas semillas como una forma de preservar y compartir la diversidad, y han transmitido y conservado este saber a partir del cual hoy existen variedades adaptadas a distintos climas, suelos y prácticas culturales y alimentarias. El conocimiento indígena y campesino sobre la agrobiodiversidad pertenece a quien lo necesita y busca el beneficio común en lugar de la ganancia privada, pero con el TLC se perderían los derechos y saberes tradicionales, incluso más de lo que ya nos ha obligado la OMC, consolidando el control de las grandes empresas sobre la semilla que es la unidad básica de la vida y la alimentación.

El crecimiento de ese control es indudable, por ejemplo¹³: hay tres empresas que controlan el 75% del comercio internacional de cereales, y cinco (Monsanto, Dupont, Dow, Bayer y Syngenta-Novartis) que ya controlan el 90% de las patentes sobre aspectos claves de la biotecnología. Además existen diversos ejemplos de agricultores que han sido demandados e incluso se arriesgan a penas de cárcel cuando sus cultivos se han contaminado involuntariamente con variedades patentadas¹⁴. Este control de la semilla por parte

13 Silvia Ribeiro, Encuentro campesino y académico sobre libre comercio, biodiversidad y soberanía alimentaria. Xochimilco, México, 2004.

14 Por ejemplo el canadiense Percy Schmeisser, que enfrenta una demanda de la Monsanto a raíz de que su finca se contaminó con canola transgénica. Otros ejemplos se pueden encontrar en: GRAIN, “De patentes y piratas”, y en www.biodiversidadla.org

de empresas transnacionales implica una violación brutal y descarnada al derecho a los conocimientos, la innovación de la biodiversidad, la alimentación y, sin duda, a la vida de grandes mayorías campesinas. Es nada más y nada menos que un control perverso de la vida, de las semillas y las plantas fundamentales para la sobrevivencia. Sin duda este es un ejemplo de la lógica inversa del TLC, que con la excusa del libre comercio dedica todo un capítulo a asegurar derechos monopólicos para las empresas de biotecnología, y a lesionar los derechos históricos de las comunidades locales que han conservado los recursos y desarrollado el conocimiento que hoy los hace útiles para la industria.

Algunas consecuencias directas del Convenio UPOV y de las patentes sobre plantas son, por ejemplo¹⁵:

- Derechos monopólicos en el sistema alimentario (que es estratégico).
- Un cambio en la forma de producción: no se puede guardar semilla, resembrar ni intercambiar. El mejoramiento tradicional de variedades de plantas se realiza precisamente cuando los campesinos guardan la mejor semilla de su cosecha y cambian una parte con sus vecinos, enriqueciendo la base genética. Esto sería imposible si la semilla tiene derechos de propiedad intelectual, como los propone el TLC.
- Contaminación de variedades criollas. Esta contaminación es esperable especialmente en cultivos de polinización abierta como el maíz.
- Campesinos obligados al pago de regalías y enfrentando el riesgo de juicios incluso por contaminación no deseada.
- Restricción de la disponibilidad e intercambio de recursos genéticos vegetales, esenciales para el mejoramiento (a no ser que se paguen las regalías).
- Conocimiento, derechos y recursos de los pueblos usurpados por compañías transnacionales que ya controlan el mercado biotecnológico.
- Disminución de la capacidad para manejar sistemas de producción sustentables en lo local.
- Erosión genética. Los requisitos de uniformidad y homogeneidad que demandan los sistemas de patentes llevan a que el mejoramiento dependa de

15 Mesa Nacional Campesina. "Análisis del Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales UPOV, Exp. 13.756" Presentado en octubre de 2002 a la Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa.

- una base genética cada vez más estrecha, además, los investigadores tienden a usar líneas de selección propias para asegurarse las ganancias.
- Desincentivo a la investigación, disminución del flujo de germoplasma y de la información científica.
 - Una nueva barrera de entrada para los campesinos, sin resolver los verdaderos problemas técnicos de la producción.

Al mismo tiempo que abre la puerta a la propiedad intelectual como vía de control sobre la producción alimentaria, el TLC dejaría sin efecto una legislación importante que representa un mecanismo de control frente al uso indiscriminado de recursos naturales fundamentales para la producción alimentaria y, especialmente, frente a la apropiación privada de estos recursos y del conocimiento campesino e indígena desarrollado alrededor de ellos. Es el caso de la Ley de Biodiversidad, que al no estar incluida en las “medidas disconformes” del Tratado, se volvería prácticamente inaplicable.

Finalmente, un dato importante que no queremos dejar de lado es el referente a los Organismos Genéticamente Modificados o “transgénicos”, en tanto forman parte importante del modelo productivo que Estados Unidos está importando al resto del mundo, y al que se le abre la puerta con el TLC.

Los transgénicos son organismos a los cuales se les introduce, mediante ingeniería genética, un gen de otra especie totalmente diferente para darle alguna de sus características, por ejemplo, un tomate al que se le pone un gen de un pez que vive en el polo para hacerlo más resistente al frío, o una variedad de maíz al que se le introducen genes resistentes a cierto herbicida para poder fumigar toda la finca y que sólo las plantas de maíz transgénico sobrevivan.

Las plantas transgénicas se introdujeron primero en Estados Unidos y, después de algunas generaciones, se ha demostrado que empiezan a generar resistencia y a perder productividad, lo que obliga a los agricultores a utilizar incluso más químicos que con las variedades tradicionales. Ante el creciente rechazo en su propio territorio, este modelo está siendo fuertemente impulsado por el gobierno estadounidense en otros países, y es trágico, por ejemplo, el caso de México: después de diez años de libre comercio con Estados Unidos, el país fuente de origen del maíz conserva hoy sólo el 20% de las variedades que cultivaba en los años 30, y enfrenta irreversibles problemas de

contaminación de las variedades criollas con maíz transgénico, comprobada en al menos ocho estados. Estos problemas de contaminación (y por supuesto el cultivo directo de transgénicos) implican como mínimo el cierre de ciertos mercados, por ejemplo, la Unión Europea ha declarado una moratoria y se niega a recibir productos transgénicos en tanto son potencialmente dañinos, no sólo para la biodiversidad silvestre y cultivada, sino también para la salud humana y animal, pues por la manipulación genética que se utiliza, pueden causar, entre otros, resistencia a antibióticos y alergias.

En Costa Rica todavía no se ha autorizado la siembra comercial de transgénicos, sin embargo, existen aproximadamente 600 hectáreas de siembra experimental para la producción de semilla, principalmente de algodón, soya, maíz y banano. Nuestro país no tiene medidas de bioseguridad ni de etiquetado que permitan controlar el ingreso de transgénicos o asegurar el derecho de las personas consumidoras a elegir una alimentación sana, y mucho menos ha adoptado el razonable principio precautorio que llevó a la Unión Europea a rechazar esta tecnología. La obligación de dar patentes sobre plantas que COMEX aceptó en el TLC también significa abrir las puertas para el ingreso de las variedades transgénicas a Costa Rica, garantizando sus ganancias a las empresas y el fortalecimiento de una tecnología que no tiene el objetivo de resolver los problemas de los agricultores sino que, por el contrario, aumenta su dependencia de las empresas semilleras y agroquímicas, e incluso promueve la concentración de la tierra por las inversiones intensivas de capital que demanda.

En general, la propiedad intelectual sobre plantas y la producción transgénica son ejemplos de una discusión de fondo sobre el modelo productivo agropecuario nacional. ¿Queremos aumentar la dependencia de nuestras familias campesinas o simplemente hacerlas desaparecer? ¿O queremos promover modelos de producción limpia que nos aseguren a nosotros y a quienes compren nuestros productos, una alimentación sana, sustentable ambientalmente, producida con buenas condiciones laborales, que además promueva la distribución equitativa de la riqueza? Analizando la política agrícola de los últimos años (¿o su ausencia?) es claro que esta discusión no está para nada resuelta, y su solución para nada debería depender de una negociación comercial internacional como el TLC, en la que ni siquiera participaron las personas que todavía hoy viven de la agricultura.

Pero, además, no vivimos sol@s

Partimos de que el TLC no es solo un tratado comercial, abarca mucho más que comercio y tiene implicaciones en el modelo de país. Y las familias campesinas son parte de esta Costa Rica más grande, así que como sector pueden esperar consecuencias directas de las implicaciones del Tratado como un todo.

Un ejemplo es cuando a través del TLC nuestro gobierno compromete a Costa Rica a privatizar los servicios de telecomunicaciones y seguros. A pesar de los problemas que efectivamente tienen el Instituto Costarricense de Electricidad y el Instituto Nacional de Seguros (INS), en mucho provocados o intencionalmente no resueltos desde la esfera política, el modelo público ha permitido que sus servicios se ofrezcan desde una lógica solidaria (áreas más rentables subsidian las menos rentables). Si estas instituciones pasan a operar en apertura bajo la lógica privada, se verán obligadas a generar ganancias financieras como cualquier empresa. La experiencia internacional es clara en cuanto a que bajo competencia privada las tarifas tienden a subir, y probablemente pasaríamos de monopolios públicos a monopolios u oligopolios privados, sin que el Estado pueda redistribuir las ganancias que obtiene por esos servicios. Las zonas rurales serían las más perjudicadas porque son menos rentables: el seguro de cosechas (que debe adaptarse y mejorar) es subsidiado internamente por el INS, y la dispersión poblacional y las distancias hacen que las inversiones en telecomunicaciones rurales sean un “mal negocio”, si lo único que cuenta es la ganancia y no el desarrollo que se genera. Con el TLC podríamos olvidarnos de que, por ejemplo, la Internet tenga en el futuro el mismo papel democratizador del acceso a las comunicaciones que en algún momento tuvo la telefonía en nuestro país, y pondríamos en manos del mercado el acceso a servicios estratégicos, lo que significa disminuir las posibilidades de que lleguen a disfrutarlos quienes viven en zonas rurales o quienes no los pueden pagar.

Por otra parte, con el TLC, el Estado quedaría amarrado para orientar la política de inversión extranjera o para priorizar a ciertas empresas en las compras estatales, por ejemplo, no podría pedir que una empresa tenga oficinas en el país, que utilice insumos nacionales, que propicie encadenamientos, que respete parámetros ambientales o laborales, ni podría priorizar compras a pequeñas empresas nacionales. Estos son mecanismos de

desarrollo que han utilizado los países más avanzados y a los que con el Tratado renunciaríamos para siempre, perjudicando especialmente a sectores que como el campesino, o las pequeñas y medianas empresas en general, requieren aprovechar estas herramientas de desarrollo.

El TLC tendría un rango superior a las legislaciones nacionales, es más difícil de modificar que la Constitución (pues requiere el consenso de todos los países firmantes), significaría renunciar, a futuro y permanentemente, a la posibilidad de orientar el desarrollo de nuestros países bajo un modelo distinto al neoliberal, e impediría modificar leyes en contra de lo que haya establecido el TLC. Con este tipo de acuerdos los gobiernos ya no deciden la política nacional, simplemente administran las decisiones de organismos y empresas internacionales a través de un sector económico que configura el marco político de acuerdo a su proyecto e intereses. La discusión del TLC tiene que ver con un proyecto de país en el cual haya vigencia y validez para la forma de producción campesina. El TLC es hoy la principal amenaza que enfrentan Costa Rica y la región centroamericana. No queremos aislarnos del mundo pero necesitamos buscar otro tipo de integración, a partir de nuestras realidades y necesidades, y a partir de una alianza latinoamericana.

Para terminar, quiero rescatar parte de un manifiesto en relación al TLC emitido por la Mesa Nacional Campesina a inicios del año 2003. Esta agrupación reúne a alrededor de 35 organizaciones de pequeños y medianos productores de todo el país, y en los primeros meses de las negociaciones manifestó¹⁶:

“Consideramos que en el marco de las negociaciones de un TLC con Estados Unidos al que nos han empujado nuestros gobiernos, se vuelve todavía más urgente una discusión y reorientación del modelo productivo costarricense y centroamericano. Mientras los Estados Unidos defienden su producción agrícola como un tema de seguridad nacional, y explicitan el interés de expandir mercados para sus empresas, Costa Rica (y creemos que la situación es similar en los demás países de Centroamérica) carece de una sólida política agrícola así como de mecanismos de apoyo para la pequeña producción, no se incentiva el desarrollo de la agroindustria rural, el Sector Público Agropecuario está

16 “La Mesa Nacional Campesina ante la negociación del TLC Centroamérica-Estados Unidos”. Febrero, 2003.

cada vez más debilitado, los pequeños campesinos carecen de opciones de financiamiento y de acceso a salud y educación en condiciones de equidad, se reduce la inversión pública en infraestructura y servicios, la pobreza sigue concentrándose en las zonas rurales, y disminuye cada vez más la capacidad de asegurar nuestra soberanía alimentaria. Igualmente, la disputa por los recursos naturales se vuelve cada vez más estratégica, considerando la enorme riqueza y diversidad biológica, hídrica y forestal de la región centroamericana y la creciente demanda y valorización de estos recursos en el mercado internacional, así como los intentos de apropiación de éstos a través de mecanismos de propiedad intelectual.

En estas condiciones, es impensable hablar de competitividad o de un marco igualitario de relaciones comerciales. Es urgente abordar una serie de puntos críticos, entre los cuales hay un amplio marco de medidas no comerciales que debería garantizar mejor distribución de la riqueza y mejores condiciones de vida, especialmente para los sectores que han sido más excluidos.

El Estado deberá garantizar condiciones de desarrollo nacional para, independientemente de los TLC, las relaciones comerciales no signifiquen simplemente un incremento de la dependencia de nuestros países frente a los Estados Unidos. El derecho a la participación implica el derecho a definir el modelo de desarrollo que debe orientar nuestros países.”

Ojalá quienes gobiernan hoy Costa Rica supieran escuchar y rechazaran un Tratado de Libre Comercio que en realidad no responde a los intereses y necesidades de las grandes mayorías de este país.

SEXTA PARTE

EL TLC Y LA PROPIEDAD
INTELLECTUAL

LA PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL TLC :

CON ÉNFASIS EN LA PROPIEDAD INTELECTUAL DE SERES VIVOS

*Dra. Silvia Rodríguez**

El capítulo de propiedad intelectual (PI), es simultáneamente uno de los más desmedidos y más imprecisos del Tratado. Ello deja abiertas posibilidades para que Estados Unidos presione a fin de conseguir, eventualmente, concesiones más allá de lo estipulado en el texto actual. Su lectura pone de manifiesto la agobiante tendencia -que ya se observaba en el Acuerdo de Aspectos Relacionados con la Propiedad Intelectual (ADPIC o TRIPs), de la Organización Mundial del Comercio (OMC)- en el sentido de tratar de imponer un régimen homogéneo de PI, concebido sin consideración alguna al grado de desarrollo de cada país y de la soberanía de cada nación, para darse su propias leyes y normativa en este y otros campos.

Igualmente, se corroboran los augurios que ya se venían haciendo desde hace unos años¹, en cuanto a que países como Estados Unidos buscaban forzar la aprobación de niveles mucho más amplios de protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI), por medio de los tratados comerciales bilaterales o regionales, como el Tratado de Libre Comercio entre Estados

* Doctora en Estudios del Desarrollo por la Universidad de Wisconsin-Madison. Profesora Emerita de la UNA, integrante de la Red de Coordinación en Biodiversidad, Presidenta del Patronato de Genetic Resources Action International (GRAIN). Elaborado con la colaboración de Camila Montecinos. Febrero de 2004.

1 GRAIN en colaboración con SANFEC. (2001). Los "TRIPs-Plus" entran por la puerta trasera. Revista Biodiversidad, sustento y culturas. No. 30, octubre de 2001. www.grain.org

Unidos y Centroamérica (TLC EU-CA). ¡Qué mejor vía para lograrlo, que actuar sin la presencia incómoda de algunos países “chúcaros”, y sin presiones internacionales como las que se han dado en Seattle y en Cancún, que impidieron que eso sucediera!

Estados Unidos privilegia la estrategia bilateral

Es mucho más manejable el espectro bilateral o regional con países débiles e incondicionales trabajando con textos y agendas secretas, que enfrentarse a las complicaciones de un régimen multilateral como el de la OMC. No queremos decir que esta última constituya un campo abierto a la expresión democrática, pero sí es un contexto más difícil de manejar. “Divide y vencerás”, es un lema que en el TLC EU-CA funcionó con toda evidencia y cuyo objetivo es lograr que, región por región, América Latina vaya siendo presa fácil en el camino que conduce a la firma del ALCA.

Es importante enfatizar que la presión para que se otorgue propiedad intelectual sobre seres vivos es cada vez más agresiva e implacable. Esto tuvo una primera y elocuente manifestación con motivo de la Ronda de Uruguay, cuando los negociadores se dejaron torcer el brazo y aceptaron hacer obligatorio para todos los países la concesión de patentes sobre microorganismos y sobre procesos biotecnológicos (Art. 27. 3 b de los ADPIC). En una mirada superficial, esto parecía irrelevante; al fin de cuentas se trataba de organismos invisibles al ojo humano. Sin embargo, en el fondo se daba un gran paso hacia la privatización y mercantilización de la vida.

¿Qué sigue después de esto?

De allí a brincar al logro de la apropiación privada de seres vivos superiores, como plantas y animales, fue sólo cuestión de una negociación más. En el caso del TLC EU-CA, este punto se dejó para la novena y última ronda de negociaciones en el mes de diciembre.

Nunca se consideró que estos temas deberían estar entre aquellos que los negociadores de Costa Rica debían consultar, nuevamente, a nivel nacional. Sí se hizo con los textiles, las cebollas, las papas, las telecomunicaciones y

los derechos adquiridos de los representantes de casas extranjeras. Pero no en el caso de la obligatoriedad impuesta al país en el sentido de que los seres vivos fueran objetos de un doble patentamiento: por la vía del Convenio UPOV y por la vía de las patentes. A los ojos del equipo negociador, eso no ameritaba mayor consulta.

No hubo asombro ni cosquilleo de conciencia. Pero tampoco se enteró a la opinión pública -ni se ha enterado- del salto que se estaba dando en la esfera de la ética y de lo cultural, o de sus implicaciones sociales y ambientales.

Paremos un momento para enfatizarlo: se trata del irrespeto a los seres vivos que están siendo degradados para convertirlos en simple objeto de compra y venta, a merced de la apropiación por parte de quienes se dicen “innovadores” o “autores” de un gene, de una semilla, de una planta...

Dado este paso, será cuestión de “interpretación” por parte de equipos de negociadores el hecho de que, así como aprobaron sin ningún miramiento el patentamiento de microorganismos y de plantas, lo hagan con genes y tejidos humanos. En segundo lugar, estamos hablando de que, por medio de la propiedad intelectual, unas cuantas empresas transnacionales se apropiarán del primer eslabón de la cadena alimenticia, es decir, la semilla, así como desde tiempo atrás dominaban también en el terreno de las medicinas.

Comentarios específicos sobre propiedad intelectual en el TLC EU-CA y su relación con seres vivos

Una obligación “mínima”

Apenas al inicio del Capítulo 15, se afirma categóricamente que el contenido de este capítulo constituye tan solo una obligación mínima asumida por las partes. Así, se estipula que cada país “puede” implementar en su legislación nacional una protección y observancia de los derechos de PI más amplia pero nunca menor, bajo la condición de “no infringir las disposiciones de este Capítulo”.

Con esto, y para el caso de Costa Rica, se manda al cesto de la basura el Proyecto de Ley de Protección de los Derechos de los Fitomejoradores

No.15487, actualmente en la corriente legislativa, e igual pasará con la eventual creación de la normativa sobre los Derechos de los Agricultores y los Derechos Intelectuales Comunitarios, que están en proceso de elaboración con base en una amplia participación de los actores involucrados, los cuales responden a una orientación social, cultural y ambiental amplia. En virtud del TLC EU-CA, los equipos negociadores ya decidieron la situación coactivamente y a contrapelo. En el mismo sentido se tendrían que modificar la Ley de Biodiversidad No.7788 y las Normas de Acceso a los Recursos Bioquímicos y Genéticos sancionadas recientemente por el Ejecutivo, en ambos casos propuestas con gran participación social y de amplia consulta internacional.

Lo anterior es una comprobación clara de que los llamados “regímenes *sui generis*, los “derechos de los agricultores” y los derechos de los pueblos indígenas”, como se mencionan en los ADPIC, en el Tratado de Semillas de la FAO y en el Convenio de Diversidad Biológica, son una estafa, una inversión estéril de tiempo para decenas de costarricenses que, creyendo en esos mitos, trabajamos arduamente por conseguir una legislación nacional independiente en todos estos campos. La llamada “soberanía nacional” y la democracia quedan, asimismo, gravemente mancilladas.

Aprobar toda la legislación sobre PI

Se les obliga a los países firmantes a adherirse a un conjunto de tratados y acuerdos sobre PI, sin dar posibilidad alguna para que la Asamblea Legislativa o la opinión nacional los debatan y se pronuncien al respecto^{2,3,4,5,6}.

- 2 Art. 15.2: A la fecha de entrada en vigor del tratado: (a) el Tratado de la OMPI sobre Derechos de Autor (1996); y (b) el Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (1996).
- 3 Art. 15.3 Antes del 1 de enero del 2006: (a) el Tratado de Cooperación en materia de Patentes, según su revisión y enmienda (1970); y (b) el Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines del Procedimiento en materia de Patentes (1980).
- 4 Art. 15.4 Antes del 1 de enero del 2008: (a) el Convenio sobre la Distribución de Señales de Satélite Portadoras de Programas (1974); y (b) el Tratado sobre el Derecho de Marcas (1994).
- 5 Art. 15.5 El Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (1991) (Convenio UPOV) antes del 1 de enero del 2006 o, en el caso de Costa Rica, al 1 de Junio, 2007.
- 6 Las partes harán todos los esfuerzos razonables para ratificar: (a) el Tratado sobre el Derecho de Patentes (2000); (b) Arreglo de la Haya sobre el Depósito Internacional de Diseños Industriales (1999); y (c) el Protocolo al Arreglo de Madrid sobre el Registro Internacional de Marcas (1989).

No está de más recordar que, en el caso del Convenio para la Protección de Nuevas Variedades de Plantas (conocido como UPOV), los dos últimos parlamentos en Costa Rica habían pospuesto su ratificación, incluso lo dejaron caducar, en consideración a los impactos que produciría su adhesión por tratarse del otorgamiento de PI sobre variedades de plantas que constituyen formas de vida superiores.

En 1961, seis países europeos firmaron el **Convenio UPOV** (por sus siglas en francés). Con el tiempo, sus actas han variado. El Acta vigente de 1991 provee el marco de ley de propiedad intelectual de variedades de plantas muy semejante a las patentes que, de manera casi simbólica, reconoce algunos derechos de los científicos o de nuevos fitomejoradores y los derechos de los agricultores.

En 1961, seis países europeos firmaron el **Convenio UPOV** (por sus siglas en francés). Con el tiempo, sus actas han variado. El Acta vigente de 1991 provee el marco de ley de propiedad intelectual para variedades de plantas, muy semejante a las patentes que, de manera casi simbólica, reconocen algunos derechos de los científicos, de **nuevos fitomejoradores y de los agricultores.**

Los “nadas”

El capítulo sobre PI contiene varios artículos que empiezan con el lenguaje engañoso de los “Nadas”. Esta es una mera formalidad retórica ya que, con frecuencia, su contenido es negado antes o después de que se hace tal afirmación. En ocasiones el “Nada” se condiciona a renglón seguido con un “pero”, o un “sin embargo”, logrando borrar de la misma manera todos los argumentos iniciales.

Por ejemplo, el Art. 15.1.7 señala que: “Nada en este Capítulo será interpretado como que deroga las obligaciones y derechos de una Parte con respecto a la otra en virtud de los ADPIC u otros acuerdos multilaterales sobre propiedad intelectual (...)”. Esto es totalmente falso y queda invalidado en otros artículos.

Así, en el Art. 17.1.5 se impone la obligación a los países de adherir o ratificar el Convenio ya mencionado de la UPOV, y el Art. 15.9.2 señala que

los países deben “realizar los mayores esfuerzos para que se concedan patentes a plantas”, si es que no lo han hecho.

Ninguna de estas obligaciones está contemplada en el artículo 27.3 b) de los ADPIC (ver recuadro). Más aún, es preciso recordar que este artículo e inciso se encuentra en revisión en el seno de la OMC⁷, en respuesta al fuerte clamor de los países subdesarrollados para que se eliminen las patentes de seres vivos.

Iguales circunstancias se dan en relación con la obligación que se le impone al país para que suscriba el **Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos**, a los fines del procedimiento en materia de patentes (ver recuadro).

En resumen, este TLC EU-CA viene a ser, claramente, un instrumento “ADPIC Plus”, en el sentido de que va mucho más allá de lo que se estipuló en ese acuerdo al nivel de la OMC.

El artículo 27.3 b) de los ADPIC señala las pequeñísimas excepciones y derechos que se conceden a los países en materia de PI sobre formas de vida, entre ellos, el de establecer, aunque de forma muy condicionada, una legislación propia y especial en materia de variedades de plantas, que constituye los derechos de los fitomejoradores, y otorga a los países la potestad de NO patentar plantas y animales.

“Uno de los rasgos fundamentales de cualquier sistema de patentes es la obligación de revelar todos los detalles de un invento, pero los seres vivos son demasiado complejos como para describirlos minuciosamente. Por eso, bajo el Tratado de Budapest, la presentación y depósito de una muestra o ejemplar basta para cumplir con el requisito de revelación y descripción pormenorizada”⁸. La adhesión a este tratado no es obligatoria dentro de los ADPIC pero sí en el TLC EU-CA.

7 Ver: Rodríguez, S., Alejandra, R. e Ibarra, A. (2003). “TRIPS-de Río a Cancún: los derechos de los pueblos no son negociables”. Global issue - Paper 2. Publicación en el marco de la Conferencia Ministerial de la OMC, Cancún, México. Fundación Heinrich Böll.

8 GRAIN en colaboración con SANFEC. (Julio de 2001). “‘TRIPS-Plus’ entran por la puerta trasera. Los tratados bilaterales imponen normas de DPI sobre seres vivos mucho más rigurosas que la OMC”. Revista Biodiversidad, Sustento y Culturas. No. 30. Págs. 13-19. www.biodiversidadla.org

¿Negociador = legislador?

De esta manera, se reitera una vez más (no es el único ejemplo) cómo el equipo negociador se arroga la facultad de legislar y de dar órdenes al que se supone es el primer poder de la República, sobre lo que tiene o no tiene que aprobar en materia de otros tratados y qué artículos de las leyes quitar o mantener. Pero, más aún, estos negociadores se permiten interpretar convenios internacionales vigentes, con el poco tino -o acaso con un poco sutil afán de manipulación- de incurrir en contradicciones en los textos, afirmando en un artículo lo que se niega en otro.

Más legislación con consecuencias para nuestros agricultores

Otro ejemplo del papel de “intérpretes” que asumen los negociadores, se pone de manifiesto en el pie de página del artículo 15.1.5. Allí los equipos negociadores señalan que “las partes **entienden** que no existe ninguna contradicción entre el Convenio UPOV y la capacidad de una Parte de proteger y conservar sus recursos genéticos”. Este es un argumento absolutamente discutible, insostenible de cara a la realidad, puesto que los requisitos de homogeneidad y uniformidad que se exigen para “proteger” una nueva variedad de planta, dentro de la UPOV, exacerban la erosión de la biodiversidad.

Pero el asunto no se agota ahí. Este artículo 15.1.5, que conlleva la obligación de ratificar el convenio UPOV, tiene consecuencias muy graves para nuestros agricultores. La UPOV tiende a consolidar un régimen de patentamiento virtual de semillas y obtenciones vegetales, que escasamente admite la excepción de que las semillas puedan ser reutilizadas para la propia cosecha, **únicamente** cuando esta última se dedique a “actos realizados en el marco privado y sin fines comerciales”. Es decir, **únicamente para fines de autoconsumo familiar**.

Los negociadores hacen mención de este punto en la nota al pie número 1 de este capítulo 15, pero, desde luego, no sacan ninguna conclusión acerca de las negativas repercusiones que esto conlleva. No está de más enfatizarlo: esto constituye una amenaza directa a la sobrevivencia de nuestros agricultores, que ni siquiera podrán acarrear su producción a la feria de agricultor, excepto que hayan pagado todos los “derechos” que las transnacionales reclamarán sobre “sus” semillas.

Trato nacional: ¿a favor de quién?

En el Art. 15.1.8, se señala que, “con respecto a todas las categorías de propiedad intelectual comprendidas por este Capítulo, cada Parte le otorgará a los nacionales de otras Partes un trato no menos favorable que el otorgado a sus propios nacionales con respecto a la protección y goce de dichos derechos de propiedad intelectual y cualquier beneficio que se derive de los mismos”.

Pero, claramente, esta noción de trato nacional está concebida según las conveniencias de Estados Unidos que es, con mucha diferencia, el primer centro mundial de producción de ciencia y tecnología. Ello permite entender mejor por qué los negociadores se han preocupado de que en este Tratado todos los países eleven los estándares de protección a los niveles estadounidenses. Así, se deja de lado toda consideración a las diferencias entre los países en términos de su grado de desarrollo científico y tecnológico. Ello hace que el artículo quede fuertemente sesgado a favor de quien tiene la abrumadora mayoría de las patentes en la región. Podemos apostar que las oficinas de propiedad intelectual de nuestros países estarán inundadas de trabajo revisando y otorgando derechos a extranjeros y, en especial, a estadounidenses.

Estudios realizados muestran cómo el gran porcentaje de solicitudes para protección por medio de la UPOV, en América Latina, provienen de extranjeros: en Ecuador, el 97%, en Colombia, el 84%, en Chile, el 79%, en México, el 67% y en Argentina, el 57%. En ese porcentaje se contabilizan solicitantes extranjeros afincados en esos países, por lo que podría aumentar⁹.

9 Rodríguez Cervantes, Silvia (2000). “Hacia una Propuesta Alternativa de la Ley de Protección de las Variedades Vegetales”. Programa CAMBIOS-Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.

Datos sobre propiedad intelectual en general indican que: *“Las patentes registradas por año son casi seis veces más en Canadá y treinta y siete veces más en Estados Unidos, comparando en ambos casos con Brasil. Además, en América Latina entre el 80% y el 90% de las nuevas patentes se conceden a titulares extranjeros mientras que en Estados Unidos, posiblemente el país con el más poderoso sistema nacional de innovación, ese porcentaje es sensiblemente menor y llega a 47%”*¹⁰. ¿Queda clara la asimetría? ¿Para quién trabajara nuestra oficina de propiedad intelectual? Y, además, podemos tener la certeza de que las solicitudes presentadas en Estados Unidos no provienen de científicos latinoamericanos.

A fin de ilustrar profundamente el asunto, anotemos un dato paradójico. El Art. 11.1.6 del capítulo sobre servicios, deja claro que el trabajador migrante de nuestros países hacia Estados Unidos no recibe ninguna protección. En cambio, los portadores de derechos de propiedad intelectual sí gozarán del “trato nacional” en cualquiera de los países miembros. Un ejemplo más de las asimetrías en que se fundamenta este TLC EU-CA.

Educación para la “defensa” de la PI

El Art. 15.16. recuerda que las Partes se han comprometido a la “creación de capacidades relacionadas con el comercio” (Ver Art. 19.4), entre otras cosas para facilitar la aplicación del presente Capítulo, por lo que deberán ejecutar: *“proyectos de educación y difusión acerca del uso de la propiedad intelectual como instrumento de investigación e innovación, así como respecto de la observancia de la propiedad intelectual”*.

Es decir, el equipo negociador ha comprometido al país a ejecutar “proyectos de educación” orientados a proteger los “derechos” -es decir, los privilegios- de la parte dominante dentro de la negociación. Podemos anticipar que esta “educación” tendrá un contenido por completo sesgado y cuestionable, en vista de que existen fuertes indicios de que la PI no es, en modo alguno, una condición necesaria para que se den la investigación y la innovación. Por el contrario, numerosos equipos de escritores y científicos en diversas ramas de la ciencia están empezando a mostrar su inconformidad con el vuelo que ha adquirido la PI como freno al desarrollo de la ciencias.

10 Servicio Informativo del Registro Científico y Tecnológico (RCT), (rct@conicit.go.cr). No. 23, enero de 2004.

El movimiento es creciente para el caso de los derechos de autor, el *software*, las publicaciones médicas y el acceso a la información para investigadores de las ciencias naturales. (*Ver el recuadro en la página siguiente*)

Dos investigadores inician una reciente publicación¹¹ con el siguiente párrafo: “Este artículo es de acceso abierto distribuido bajo los términos de la Biblioteca Pública de Ciencias con Licencia de Uso Abierto, que permite el uso irrestricto, la distribución y reproducción en cualquier medio, con la condición de que el trabajo sea propiamente citado...”. La introducción es consecuente con su postura a favor del acceso libre y abierto para el progreso del pensamiento científico, ya que consideran que esto es vital para el avance de muchas disciplinas, particularmente para el caso de la conservación de la biodiversidad. Basados en este principio, dan cuenta de los esfuerzos que sus organizaciones están haciendo para facilitar el acceso libre a bases de datos, listas de especies, publicaciones y otro tipo de información biológica, con el objetivo de que se comparta lo que otros están haciendo en beneficio de los ecosistemas en peligro.

El 28% sintió que eso interfirió también con su capacidad de liberar nuevas variedades, y el 23% reportó que eso estaba obstaculizado el entrenamiento de estudiantes de posgrado de las universidades públicas¹².

El Dr. William Tracy, de la Universidad de Wisconsin, señala que: “El mejoramiento de (plantas) se hará más lento, con la pérdida del libre intercambio”¹³.

Criminalización de las infracciones y violación de los derechos humanos

Tal cual se hizo a través del tratado Chile-USA, el capítulo 15 impone la criminalización de al menos parte de las infracciones a las regulaciones en

-
- 11 Gustavo Fonseca , Philippa J. Benson. (2003) Biodiversity Conservation Demands Open Access. November 17, 2003. <http://www.plosbiology.org/plosone/?request=get-document&doi=10.1371/journal.pbio.0000046>
 - 12 Steven C Price. (1999). Public and Private Breeding. *Nature Biotechnology*, Vol 17, p 938 DATE: October 1999 URL: <http://biotech.nature.com/>
 - 13 Pollack, Andrew. (2001) The Green Revolution Yields to the Bottom Line. *The New York Times*. May 21, 2001.

materia de PI. Es decir, que algunas de estas infracciones podrán ser tratadas al nivel de la justicia penal.

Esto tiene un antecedente importante, que debe ser tomado en cuenta. En las negociaciones realizadas en el marco de la OMC se dio lugar a la reversión del peso de la prueba, en virtud de lo cual cualquier sospechoso es culpable hasta que prueba lo contrario. Esto se opone a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pero en su momento fue justificado aduciendo que podía hacerse porque era materia exclusiva de la justicia civil. Sin embargo, hoy el tema es trasladado al ámbito de la justicia penal, pero la reversión del peso de la prueba -con toda su carga violatoria de los derechos humanos- se mantiene vigente.

Ciertamente, este capítulo del Tratado no hace mención explícita de esta reversión del peso de la prueba. Pero debemos recordar que el Tratado remite al ADPIC, del cual hace su “piso mínimo”, y que en este último sí está vigente esa reversión del peso de la prueba.

Para el caso de las plantas, hay ejemplos¹⁴ de agricultores de países en que las leyes de propiedad intelectual están vigentes, acusados y llevados a juicio por haberlas violado, aun cuando el hecho debiera haber sido al revés: los agricultores llevar a juicio a las empresas de plantas transgénicas por haber contaminado sus plantíos.

Panamá acaba de promulgar la Ley 1, del 5 de enero de 2004, por la cual se imponen de 2 a 4 años de prisión a quien atente contra varios rubros de la propiedad intelectual, entre ellos contra obtenciones vegetales protegidas¹⁵

En Costa Rica, circuló en 2003 un borrador de Ley de Protección a Obtenciones Vegetales, auspiciado por la Oficina de Semillas del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que contemplaba una sección de “Delitos en materia de obtenciones vegetales”, en la cual se proponía sancionar con prisión de uno a tres años o de treinta a cien días-multa, entre otras cosas por reproducir, beneficiar, almacenar, distribuir, ofrecer en venta, vender o cualquier otra forma comercializar material de una variedad protegida sin el consentimiento del titular.

14 Downes, Gerard. (2003) **IMPLICATIONS OF TRIPs FOR FOOD SECURITY IN THE MAJORITY WORLD**. Comhlámh Action Network, October 2003

15 Ver: **Noticia de Propiedad Intelectual No.6-2004** Página Web de Property Noticias: <http://www.geocities.com/propertynoticias/>

Consideraciones e impactos del TLC EU-CA en la agricultura

Importancia de la agricultura tradicional

Se estima que 1.400 millones de personas en el mundo dependen de semillas producidas en sus campos para la subsistencia y el comercio local. Esta situación llega a un 90% en los países sub-saharianos y a un 70% en la India¹⁶. Aunque en una proporción mucho menor, en los países industrializados los agricultores también guardan semillas para la próxima cosecha en lugar de comprarlas¹⁷. Las acciones de preservar, reutilizar, intercambiar y vender libremente las semillas constituyen parte de los derechos de los agricultores que existen, de hecho, desde el principio de la agricultura hace 10.000 o 12.000 años.

La producción tradicional de semillas podrá controlarse con propiedad intelectual

Se calcula que el mercado de semillas en el mundo es de US \$30 mil millones al año y se espera que suba a US \$90 mil millones en el futuro próximo. A la industria de semillas le es económicamente importante controlar el enorme nicho de producción y venta que está todavía fuera de su dominio. Una de las formas de lograrlo es por medio de los sistemas legales, específicamente de la propiedad intelectual, que restringen la reutilización, intercambio e innovación de las semillas guardadas por los agricultores. Al hacerlo, además de quitar el control que tienen los agricultores sobre sus medios de producción, transforman aquellas actividades tradicionales en actos ilegales, incluso penados con cárcel.

16 Lather Venkatraman, “Hike research spend in seed technology: Rabobank report”, Hindu Business Line, Mumbai, 25 March 2002.
<http://www.blonnet.com/bline/2002/03/25/stories/2002032500240700.htm>.

Citado por GRAIN. (2003). *Farmers' Privilege Under Attack*. www.grain.org
17 Ver por ejemplo, Álvaro Toledo, “Saving the seed: Europe’s challenge”, *Seedling*, GRAIN, Barcelona, April 2002. <http://www.grain.org/seedling/seed-02-04-2-en.cfm>

Los cultivos esenciales para la alimentación se encuentran patentados

Cinco cultivos esenciales para la alimentación -arroz, trigo, maíz, soja y sorgo-, han sido patentados en algunas de sus variedades o rasgos genéticos. Seis multinacionales -Aventis, Dow, DuPont, Mitsui, Monsanto y Syngenta- controlan casi el 70% de estas patentes. Estos y otros cultivos no tienen sólo una sino varias decenas de patentes. Por ejemplo, el llamado “arroz dorado”, transformado genéticamente para introducirle vitamina A, cuenta con 30 patentes otorgadas a diversas empresas o personas, de manera que quien desee producirlo tiene que conseguir licencias de cada uno de los poseedores de las distintas patentes¹⁸.

El sistema legal se afianza con el sistema contractual para el control de la semilla

Una vez que el sistema legal se encuentra establecido, se puede reforzar por medio de contratos. Un ejemplo es el contrato que deben firmar los agricultores que deseen sembrar la soya *Round-up Ready*, protegida mediante patente de la empresa Monsanto. Este contrato proliferó desde 1977 en Estados Unidos, y se ha extendido a Canadá y Argentina en términos muy semejantes.

18 BARTON, J. y Berger, P. (2001). Patenting Agriculture. Issues in Science and Technology. Summer 2001.

Condiciones del contrato de Monsanto, de 1977, para otorgar licencia al agricultor para utilizar su semilla de soya patentada¹⁹:

- El agricultor **puede**: usar la semilla de soya que contiene el gene Roundup Ready, el cual es comprado bajo este contrato para plantarse en **una y solo una** (énfasis agregado) cosecha de frijol de soya.
 - El cultivador **no puede**, entre otras cosas, guardar cualquiera de las semillas producidas provenientes de las semillas compradas con el propósito de usarlas como simiente o venderlas a cualquiera otra persona para ese mismo uso.
 - La cuota tecnológica es de cinco dólares por cada 50 libras de semilla, y el agricultor tiene la obligación de utilizar como herbicida únicamente el glifosato de la marca de Roundup o cualquier otro autorizado por Monsanto.
 - Si el agricultor viola cualquiera de las condiciones del contrato, éste se cancelará inmediatamente y el agricultor perderá el derecho de obtener licencia en el futuro. En segundo lugar, en el caso de cualquier transferencia de semilla de soya que contenga el gene Roundup Ready, el cultivador pagará una multa más honorarios y gastos del abogado.
 - Monsanto adquiere la potestad de inspeccionar todo el terreno del agricultor plantado con soya por los siguientes tres años, en cumplimiento del contrato. El cultivador también está de acuerdo con informar, ante cualquier solicitud, la localización de todos los campos plantados con soya en los siguientes tres años.
 - Los términos del contrato obligan no sólo al agricultor sino que tendrán plena validez y efecto sobre los herederos, representantes personales y sucesores; en cambio, los derechos del cultivador aquí estipulados no serán de otra manera transferibles o asignables sin el consentimiento escrito y expreso de Monsanto.
-

19 Fuente: Farmers' Legal Action Group, 5 de febrero de 1997. Citado en: Rodríguez Cervantes, Silvia. (1999). "Más Allá de la Propiedad Intelectual Sobre los Recursos Genéticos Agrícolas: Un Paso Necesario Para El Desarrollo Rural Sustentable". *Revista Perspectivas Rurales No. 5. Año 3 No. 1, 1999*. Programa Regional de la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica. 1999. Págs. 73-87.

¿Cuál es la ganga de la UPOV que dice ofrecer ciertos "Privilegios" a los agricultores?

De acuerdo a los términos de UPOV 91, que se supone otorga una patente suave, los agricultores podrían guardar la semilla protegida si es para consumo propio, es decir, con fines no comerciales. Sin embargo, no pueden intercambiar ni mejorar las semillas, y se restringe el derecho de comprarlas en distintas fuentes; sólo se podrán adquirir de quien tenga el derecho de propiedad intelectual o sus representantes.

Igualmente, dentro de la UPOV se contempla el que, si un agricultor siembra una semilla sin el pago de regalías correspondientes, puede perder los derechos sobre su cosecha y los productos derivados de ella, si es sorprendido por el dueño del derecho de propiedad intelectual.

¿Cuál es la ganga de la UPOV que dice ofrecer ciertos derechos a los nuevos fitomejoradores?

Cualquier nuevo fitomejorador que utilice una variedad protegida como base de su trabajo, tiene que demostrar que hizo cambios sustanciales en el genotipo. Si no, la nueva variedad no se considerará como tal sino "esencialmente derivada" de la anterior. En ese caso, sólo podrá ser comercializada con el consentimiento de quien tenga el derecho adquirido.

Como conclusión de todos y otros muchos impactos de la propiedad intelectual sobre formas de vida, numerosos grupos de la sociedad civil de todo el mundo creen que ningún punto de los acuerdos sobre el ADPIC o los tratados de libre comercio regionales, debería socavar los derechos de los agricultores e impedirles la preservación, el uso, el intercambio y la venta de semillas producidas en sus campos.

EL TLC Y SUS IMPLICACIONES EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL

*MSc. Mario Devandas**

Introducción

La inclusión del capítulo XV sobre Propiedad Intelectual en el Tratado de Libre Comercio con los EE.UU., de ser aprobado tal tratado, constituiría un triunfo para las empresas farmacéuticas de ese país y una amarga derrota para los pueblos centroamericanos que verían desvanecerse, aún más, las posibilidades de lograr sistemas de seguridad social sustentados en la solidaridad y en la equidad.

En el caso particular del sistema de seguridad social de Costa Rica, implicaría un nuevo golpe a su capacidad para enfrentar los enormes retos planteados por los cambios poblacionales y las modificaciones de la morbilidad, y definiría un escenario favorable para acelerar la privatización en marcha. También implicaría un triunfo para los monopolios fabricantes de agroquímicos, que vendría a repercutir en un incremento de los costos de producción agrícola.

* Economista, miembro del Comité de Defensa de la Seguridad Social.

La propiedad intelectual: El Debate

Rechazo total

El debate acerca de la propiedad intelectual puede enfocarse desde dos perspectivas. La primera tiene que ver con un rechazo total.

Decir que para garantizar la innovación deben concederse por toda la sociedad privilegios de explotación a los innovadores, implica sujetar el desarrollo de la innovación y la creatividad a un egoísmo que se supone innato, natural, lo cual es negar la esencia humana. Somos humanos porque innovamos, porque creamos, porque nos comunicamos, porque prevemos. Creamos cosas materiales porque generamos ideas y somos capaces de comunicarlas. Creamos los valores para hacer posible la vida en sociedad, la moral es una construcción social no una inmanencia de las personas. Aceptar que el mercado acota el desarrollo de la conciencia equivale a aceptar la teoría del fin de la historia. El egoísmo que nos ata a la caverna no puede impedir que se desplieguen las alas poderosas del espíritu, y por lo tanto, la producción y el uso de los conocimientos deben gozar de plena libertad, condición necesaria para sustentar el progreso y la libertad de todas las personas. En esta primera perspectiva es en la que me siento más cómodo.

Visión pragmática

La visión pragmática plantea que el mundo actual está dominado por el sistema de producción capitalista y por tanto hay que atenerse a sus reglas. La más restrictiva de esas reglas expone que los seres humanos somos egoístas por naturaleza y nada haremos si no es en busca de nuestro propio beneficio. Dentro de esta lógica el innovador debe ser estimulado, permitiéndosele explotar con exclusividad el fruto de sus investigaciones so pena de retrasar o no producir innovaciones. Aún dentro de este escenario la propiedad intelectual resulta de difícil defensa por las siguientes razones:

La historia de un despojo

Si vamos a los antecedentes encontramos que la historia de la propiedad intelectual, como la de toda la propiedad privada, es la historia de un despojo. Adolfo Ferrer en su libro **Historia de la Globalización**, afirma: *“El conocimiento acumulado, a lo largo de los siglos, por los sabios y tecnólogos chinos, árabes, persas, e indios fue transferido sin regalías ni patentes a*

los pueblos cristianos de Europa. Esta transferencia fue una de las bases fundacionales del Renacimiento". En los EE.UU. hicieron lo propio con los europeos para fundamentar su desarrollo, y en la actualidad, todos los pueblos de la tierra siguen sometidos al robo de sus conocimientos ancestrales y de sus invenciones por parte de las empresas transnacionales. Así sucedió con el arroz basmati que, teniendo siglos de ser cultivado en la región del Punjab de India y de Paquistán, fue patentado por la empresa Rice Tec, Inc, patente que se derogó luego de una desgastante lucha del gobierno indio¹.

Conocimiento individual o colectivo

El caso del arroz del Punjab puede extenderse a todo producto del conocimiento. En primer término, las normas de propiedad intelectual solo reconocen los derechos individuales pero ¿qué sucede con los conocimientos acumulados por las comunidades?, simplemente son tratados como si fuesen terrenos baldíos.

Además, todo conocimiento es acumulativo, es decir toda innovación es siempre marginal; sin embargo, con las normas de propiedad intelectual quien patenta una marginalidad se apropia del conocimiento entero. Por ejemplo, en una semilla patentada, supongamos un grano de maíz, es obvio que la última manipulación genética se realiza sobre el producto del conocimiento ancestralmente acumulado, sin embargo la empresa titular de la patente se apropia de todo el grano. El ejemplo es aplicable a todo tipo de conocimiento, recordemos la célebre frase de Newton: "si pude ver más lejos fue porque subí a los hombros de los gigantes".

Derechos de Propiedad Intelectual o intereses

La propiedad intelectual suele dividirse en dos grandes ramas: los derechos de autor y los derechos industriales; una división romántica. En primer lugar, no se trata de derechos sino de intereses, y en segundo lugar, en la práctica todos son intereses industriales.

Los llamados derechos de autor se suponen referidos a la creación de libros, de discos, de programas de cómputo, etc., que en la mayoría de los casos son transferidos por los autores a las empresas editoriales, a las casas disqueras, o a los monstruos de la computación. De cualquier manera, hecha

¹ Ferrer Adolfo. Historia de la Globalización. Fondo de Cultura Económico 1996. Pág.399; Stiglitz. Los Felices 90 Santillana Ediciones Generales 2003. Pág.257.

la excepción obligada de las aplicaciones de cómputo que conforman, quizás, la más grande estafa de la historia, los derechos de autor en pocos casos se enfrentan a la ética o se transforman en monopolios.

Los intereses industriales se protegen mediante el registro de las marcas, las denominaciones de origen y las patentes.

Problema ético

Las patentes constituyen un derecho de explotación exclusivo concedido por los Estados a las personas a quienes se les acepta una invención susceptible de ser producida industrialmente. Estas concesiones alejan a la economía de los mercados de competencia, y cuando la invención en cuestión disfruta de una demanda inelástica, como es el caso de la mayoría de los medicamentos, deviene en monopolio². Aquí es evidente que estamos al frente de un problema ético. Si el producto patentado es una vacuna, un antibiótico, un antiretroviral, y quién lo necesita no dispone del dinero para pagar el precio impuesto por el monopolio, simplemente se muere. No se trata de una frase alarmista: el precio de los medicamentos hace la diferencia entre la vida y la muerte para millones de personas sobre todo en los países no desarrollados o con sistemas de seguridad social privatizados, como sucede incluso en países con altos niveles de desarrollo.³

Quienes defienden las patentes alegan que es un estímulo indispensable a la innovación privada, pero siendo el contexto teórico del capitalismo el mercado de competencia perfecta, las patentes se convierten en una especie de paréntesis que rechaza la competencia y propicia el monopolio. Se aduce que las inversiones privadas en investigación y desarrollo son muy cuantiosas y debe garantizarse a los inversionistas la recuperación de los fondos, pero no se dice que los “inventos”, generalmente se basan en investigaciones

2 Si se parte de una relación inversa entre el precio y la cantidad demandada de un producto, se considera inelástica aquella cantidad demandada que disminuye en menos de un 1%, cuando el precio aumenta en un 1%. Entre menor es el cambio en la cantidad menos elástica se considera la demanda. Este, sin duda, sería el caso de un medicamento indispensable.

3 Véanse, para reforzar ésta tesis, los editoriales del periódico La Nación, San José Costa Rica, de los días 27 de julio y 18 de Agosto de 2004, así como la respuesta al primero de ellos por parte de las empresas farmacéuticas internacionales publicada el 12 de Agosto de 2004.

financiadas con fondos públicos, o en el conocimiento acumulado por las comunidades a través del tiempo. En todo caso nunca se han presentado en detalle los informes de costos para determinar la relación entre las inversiones y las recuperaciones, en cambio sí se sabe que las empresas farmacéuticas son las más lucrativas del mundo, y que gastan al año centenares de millones de dólares en propaganda y en llenar los bolsillos de los políticos en Washington y en otras partes del mundo.⁴

Patentes y monopolios

En el lenguaje de los economistas se puede afirmar que las patentes constituyen una distorsión de los mecanismos del mercado que, por lo tanto, no permiten la eficiente asignación de los recursos y que, además, generan externalidades negativas mediante una casi interminable cadena de corrupción que atenta contra: la idoneidad política, la ética profesional, la salud de las personas, y contra el derecho de los pueblos a dictar sus propias políticas de seguridad social.

Abuso por parte de las empresas

Considerada como un incentivo la patente debe guardar un equilibrio entre los intereses de los productores y de los consumidores, pero en la práctica este no ha sido el resultado. Lo que se ha producido es un escandaloso abuso por parte de las empresas, debido a que el lapso de protección no ha sido justificado de manera racional y porque al operar como monopolio las empresas establecen los precios a su antojo, logrando además que en casi todos los países los Estados renuncien a cualquier sistema de control de precios; el resultado: una traslación excesiva de recursos de los consumidores a las empresas y un retardo de las innovaciones. En la actualidad las empresas están en capacidad de programar la obsolescencia de sus productos y de bloquear, mediante el control de la información, el desarrollo de investigaciones independientes por parte de sus eventuales competidores.⁵

4 Para tener algunas referencias sobre los manejos de las grandes farmacéuticas ver en La Jornada de México, Suplemento Masiosaer, 322 ° DOMINGO 22 DE FEBRERO 2004, el artículo de Carmelo Ruiz.

5 David, Paul y Foray Dominique. Revista Comercio Exterior, vol.52, núm.6, México, junio 2002. Pág.16.
<http://www.alromer.bravepages.com/seminario/economiaconocimiento.htm>

El acuerdo de la OMC

El debate planteado en las líneas anteriores se ha venido intensificando en los dos últimos decenios, mediante una agenda impuesta por los gobiernos de los países desarrollados después de la segunda guerra mundial. En la ronda de Uruguay que concluyó con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), un organismo que viene a sumarse al FMI y al Banco Mundial, para garantizar el desorden económico mundial que padecemos, EE.UU. presionó hasta lograr incluir un anexo acerca de la propiedad intelectual, conocido como ADPIC, que vino a transformar de manera radical el panorama mundial en esta materia, obligando a todos los países subdesarrollados a dictar leyes para su protección. Estas disposiciones constituyen una difícil carga para los países de menor nivel de desarrollo, pero también para la mayoría de los ciudadanos de los países desarrollados.

Respecto a esta negociación en la OMC, Joseph Stiglitz explica que, en contra del criterio de la Oficina de Políticas de Ciencia y Tecnología y del Consejo de Asesores Económicos del Gobierno de Clinton, Mickey Kantor, representante comercial de los EE.UU., terminó cediendo a las “presiones a las que estaba sometido por parte de las empresas farmacéuticas”. Vale la pena leer la siguiente cita: “Al consejo de Asesores Económicos también le preocupaba que estas nuevas protecciones pudieran llevar a una subida de los precios de los países en desarrollo, privando a los pobres y a los enfermos de las medicinas que tanto necesitaban. Nos preocupaba que cuando se firmara el tratado de la Ronda de Uruguay, se estuviera firmando al mismo tiempo una muerte segura para las miles de personas de dichos países que se verían desposeídos de los medicamentos necesarios para salvar sus vidas.

Nuestras preocupaciones demostraron ser reales, y las protestas generalizadas fueron uno de los factores que socavaron la confianza en la forma en que se estaba gestionando la globalización”⁶. Hay que recordar que a la sazón Stiglitz era el presidente del Consejo de Asesores Económicos de la Casa Blanca.

Las protestas a que se refiere Stiglitz incluyeron las de la Organización Mundial de la Salud y obligaron a la declaración Ministerial de la OMC de

6 Stiglitz. Los Felices 90 Santillana Ediciones Generales 2003. Pág. 256.

Doha del 14 de noviembre del 2001 (OMS), este acuerdo forma parte de las normas de la OMC y constituyen el marco para la interpretación del ADPIC, conviene releer aquí el artículo 4 de tal declaración: “Estamos de acuerdo-declaran los Ministros- que el acuerdo ADPIC no impide, ni debe impedir a los miembros que adopten medidas para proteger la salud pública. Por consiguiente, si bien reiteramos nuestro compromiso respecto al acuerdo ADPIC afirmamos que el acuerdo puede y debe interpretarse y aplicarse de modo que apoye el derecho de los miembros de la OMC a proteger la salud pública y, en particular, a promover el acceso a los medicamentos para todos”. Reitero esta declaración forma parte sustancial de toda la legalidad definida en la OMC.⁷

Ante tal situación las empresas farmacéuticas, apoyadas por el Gobierno de los EE.UU. encabezado ahora por George W. Bush, intensificaron sus presiones para lograr sacar la normativa de la propiedad intelectual de la OMC, y llevar las exigencias en materia de protección más allá de lo dispuesto en el ADPIC. En lo negociado en el TLC lograron imponer de manera plena esos objetivos.

Desarrollo reciente de las normas sobre Propiedad Intelectual en Costa Rica

El acuerdo de la OMC fue ratificado en Costa Rica en 1995 y a partir de esa fecha se desarrolló una verdadera jornada maratónica para reformar la legislación nacional en materia de propiedad intelectual.

La primera ley que se dicta en el país en materia de propiedad intelectual es la N. 40 del 27 de junio de 1896, y en la Constitución Política se consigna el derecho a la propiedad intelectual en el artículo 47, de manera que el tema en si no resulta novedoso. Lo novedoso surge del interés de los países desarrollados, especialmente de los EE.UU., de imponer una armonización internacional conforme a los intereses de sus empresas.

La presión se inició a partir de 1980, en ese año se ratificó la Convención de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (ley N. 6468 de

7 OMS. Boletín de medicamentos esenciales N30. 2001 Pág. 4.

18 -09- 1980). A partir de esa fecha la actividad legislativa se acelera conforme se muestra en la siguiente tabla.

1982	1
1983	1
1994	1
1997	2
1998	1
1999	4
2000	1
2002	3

Hasta el 2002 se habían emitido 12 leyes y 2 decretos ejecutivos en materia de propiedad intelectual. Tal intensidad legislativa es reveladora de las presiones internacionales y del sometimiento del país al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de la OMC. En otras palabras, a la fecha de negociado el TLC, no puede argumentarse que el país no cumple con estrictas regulaciones en materia de propiedad intelectual.⁸

Lo aceptado por el Ministerio de Comercio Exterior

En cuanto lo negociado en el TLC la región es una perdedora neta en el tema de la propiedad intelectual. En el caso de Costa Rica, el sistema de seguridad social sufriría, además, el hecho de que dentro de las negociaciones se aprobó la apertura de todos los seguros comerciales, que hasta la fecha han estado bajo monopolio del INS. Como se sabe, los riesgos profesionales y los seguros de transportes constituyen un importante pilar de la seguridad social y también un rubro destacado dentro de los costos de producción de las empresas, estos costos se elevarán cuando se abra la competencia en estos campos, lo cual además de poner en peligro la competitividad del país, incrementará la informalidad del sector productivo, con todas las consecuencias que eso conlleva.

8 Ver anexo con un detalle de la legislación aprobada.

- En el capítulo de propiedad intelectual la concesiones hechas son las siguientes:
 - A. Se obliga al país a ratificar diez tratados internacionales adicionales y a no separarse de tales tratados en el futuro. Art. 15.1.1-6.
 Los diez tratados adicionales están vinculados a la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), y aunque en algunos aspectos son concordantes con las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), no constituyen un mismo cuerpo jurídico y esto podría tener importantes consecuencias en cuanto a la interpretación y aplicación de la normativa. Al respecto en el texto de lo negociado suministrado por COMEX se establece: “Nada en este capítulo será interpretado como que deroga las obligaciones y derechos de una Parte con respecto a otra en virtud del Acuerdo ADPIC u otros acuerdos multilaterales sobre propiedad intelectual concluidos bajo los auspicios de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual de los cuales forman parte.” (15.1.7) Nótese que no se dice que forman parte de la normativa de la OMC, lo cual arroja una duda acerca de los alcances, por ejemplo, de la declaración Ministerial de DOHA. Hay que observar que cualquier modificación que sufra alguno de esos tratados en el futuro, obligaría al país a ratificarla so pena de incurrir en incumplimiento del TLC, lo mismo es aplicable a la renuncia de esos tratados. Costa Rica no podría denunciar ninguno de ellos. Quedamos atrapados en la telaraña tejida por las transnacionales.
 - B. Se brinda protección a medicamentos y químicos no patentados en Costa Rica. Esta medida significará muchos millones de dólares en pérdidas para el país y de manera particular para la CCSS. (15.1.11)
 - C. Se abre la posibilidad de hacer retroactiva la protección a medicamentos que ya son del dominio público. (Art. 15.5.12)
 - D. Se permitiría imponer patentes sobre los métodos de diagnóstico y las técnicas quirúrgicas. (Art. 15.9.1). Este punto requiere una explicación adicional. De acuerdo con la legislación nacional los métodos quirúrgicos y de diagnóstico no son materia patentable. EEUU trató de cambiar dicha norma en la mesa de negociaciones. COMEX no aceptó, sin embargo, se aceptaron sutiles modificaciones que en el futuro abren la puerta para que tales materias puedan ser patentadas. En la actualidad solo se patentan las innovaciones que se demuestren como tales y que puedan ser susceptibles de producción industrial, pero COMEX aceptó

que los términos: innovación y producción industrial, puedan ser sustituidos por los términos “no evidente” y “útil” respectivamente. No es fácil demostrar que un método quirúrgico sea nuevo en todo el mundo y es claro que tampoco es susceptible de producirse de manera industrial, pero desde luego que podría demostrarse que no es evidente su empleo en algún lugar del planeta, y por supuesto que es útil. De esta manera el futuro es promisorio para quienes pretenden patentar las técnicas quirúrgicas y los métodos de diagnóstico.

- E. Se impide el segundo uso de los medicamentos genéricos, incluso luego de vencida la patente original. Esta restricción implica un mayor control del mercado de medicamentos por las grandes transnacionales. (Art. 15.5.9)
- F. Se amplía el plazo de protección de la patente en más de 20 años, al reconocer los atrasos en la concesión de la misma. Esto es inadmisiblesi se toma en cuenta que la protección empieza a regir a partir de la primera solicitud de la patente en el país de origen. (Art. 2 de la ley de patentes de CR. N.6867). Por medular, este punto merece una insistencia: la protección de la patente (20 años) empieza a regir a partir de la solicitud, al aceptar lo negociado se está trasladando el inicio de la protección al registro de la patente en Costa Rica, el cual se puede hacer año y medio después de obtenido el registro de la patente en el primer país. (Art.15.9.6)
- G. Se brinda una protección a los datos de prueba de cinco años para el registro de medicamentos y de diez años para agroquímicos. Esto tendrá un impacto económico muy fuerte al proteger medicamentos que no fueron oportunamente patentados en el país, y ampliará la protección a productos patentados. En el caso de los agroquímicos es evidente que la protección de 10 años a los datos de prueba, junto con el plazo de cinco años para registrar en el país, llevaría a las patentes de 20 a 25 años de protección. (Art. 15.10.1.a)
- H. Se le permitirá a las empresas transnacionales no suministrar los medicamentos nuevos en el país en un plazo de cinco años. (Art. 15.10.1.b)
- I. Se amplía el plazo de protección de la patente por retrasos en la concesión de los permisos de comercialización. (Art.15.10.2).
- J. Dado que las empresas farmacéuticas tienen la capacidad de programar la obsolescencia de los medicamentos, el panorama que se plantea es de una fuerte restricción del mercado de genéricos, o el de un mercado de genéricos controlado también por las grandes transnacionales.
- K. Lo pactado es considerado un mínimo (Art. 15.1.1)

Lo dicho hasta aquí en cuanto a lo negociado resulta algo complejo, pero el asunto, sin temor a exageraciones, se puede plantear así: Las empresas transnacionales de la farmacia y de la química convirtieron el mercado centroamericano en un coto de caza privado.

En el mediano plazo las consecuencias sobre las finanzas de la CCSS serán muy fuertes, al extremo de poner en peligro la accesibilidad universal de la población a los medicamentos, o a tener que someterse a restricciones en otros campos del desarrollo de la salud, como la construcción de hospitales, su equipamiento, la formación de especialistas, etc. Otra opción sería la elevación de las cuotas obrero patronales, con el consiguiente impacto sobre los costos de producción.

Para acercarnos a una idea de tal impacto, hay que agregar que cada 1% de medicamentos patentados comprado por la CCSS, tiene un costo actual, de un millón seiscientos cincuenta mil dólares, y cada uno por ciento de medicamentos genéricos tiene un costo de quinientos cuarenta cinco mil dólares, una diferencia de más de un millón de dólares, un millón ciento cinco mil dólares para ser exacto. En la actualidad la CCSS renueva su cuadro básico de medicamentos a un ritmo del 3,35% anual, es decir cada año implicará un costo adicional de tres millones trescientos treinta y cinco mil dólares. En diez años se habrá acumulado un pago en exceso de \$ 203.596.250 (doscientos tres millones y medio millones de dólares) a favor de los gigantes farmacéuticos. En el anexo se incluyen datos referentes a las diferencias de precios entre los medicamentos genéricos y los patentados, tomados de licitaciones realizadas por la CCSS.

Para concluir, debe señalarse que en su afán de imponer y garantizar el control sobre la producción, la distribución y el uso del conocimiento, EE.UU. ha iniciado una nueva ofensiva para que las disposiciones sobre propiedad intelectual sean consideradas parte de la seguridad nacional. Anthony E. Wayne, Secretario de Estado adjunto para Asuntos Económicos y Empresariales declaró lo siguiente el 23 de marzo de este año ante la Comisión Judicial del Senado de los EE.UU.

"El Directorio de Inteligencia Criminal de la Organización Internacional de Policía (INTERPOL) ha identificado este asunto como un riesgo grave y creciente, y ha solicitado que los delitos contra los derechos de

propiedad intelectual sean considerados más graves por los gobiernos del mundo". "...Estados Unidos también despliega una diversidad de herramientas, que van desde desarrollar capacidad legal hasta posibles sanciones económicas, para alentar a los demás países a mejorar y aplicar sus leyes sobre los derechos de propiedad intelectual. ... la tarea es formidable. Este es un inmenso problema mundial y llevará tiempo resolverlo".

El 28 de noviembre del 2003, COMEX sometió al conocimiento de la Asamblea Legislativa la reforma a la ley 8039 sobre los procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual, definiendo los incumplimientos como delitos con fuertes penas de cárcel para los infractores de la ley de propiedad intelectual.

La privatización de la Caja Costarricense del Seguro Social

A lo dicho anteriormente con respecto al impacto sobre la seguridad social en materia de medicamentos, es necesario agregar el interés neoliberal de privatizar la CCSS. El TLC se inscribe dentro de la lógica neoliberal surgida del llamado consenso de Washington, por tanto, una forma adecuada de predecir sus resultados es analizar los resultados de la política económica aplicada en el país y en toda la región centroamericana a partir de 1986. Tal análisis escapa a los alcances del presente artículo, sin embargo, es pertinente referirse al proceso privatizador de la seguridad social, que se está desarrollando de manera taimada.

En el año de 1989, el ahora ex presidente don Miguel Ángel Rodríguez propuso convertir la atención de la CCSS a un seguro mínimo y privatizar los servicios de salud, al respecto escribió:

"A la par del derecho de atención mínima, debe existir un sistema complementario fundamentalmente privado y financiado por particulares".

"...desde el punto de vista de la organización de los centros de salud, conviene pensar en la privatización...", *"...un primer paso, sería convertir poco a poco los hospitales de la caja en instituciones con su propia personalidad, sus propias juntas directivas, y sus patrimonios propios"*

“...los ingresos de cada hospital serán girados por la CCSS de acuerdo al número de pacientes y los tratamientos prestados”.

En su condición de Presidente de la República logró el trámite de la ley 7852 “Desconcentración de los Hospitales y Clínicas de la CCSS” del 30 de noviembre de 1988. En el art. 7 esa ley dispone: “Los hospitales y las clínicas gozarán de personalidad jurídica instrumental en el manejo presupuestario, la contratación administrativa, la conducción y la administración de los recursos humanos, dentro de las disposiciones legales aplicables”.

Nótese como se trata de una estrategia diseñada para evitar la oposición popular, se trata de ir ejecutándola “poco a poco”. Convertir a los hospitales en una modalidad de empresas que venden servicios a la CCSS, les asimila a la definición de empresa contenida en el TLC. En efecto, en el capítulo dos del documento firmado por el Gobierno costarricense se establece: *“...empresa significa cualquier entidad constituida u organizada conforme a la legislación aplicable, tenga o no fines de lucro, y sea de propiedad privada o gubernamental, incluida cualquier sociedad, fideicomiso, participación, empresa de propietario único, co-inversión, u otra asociación”.*

La anterior definición aplicada en concordancia con las normas de trato nacional, que obliga al país a dar el mismo trato a una empresa extranjera que a una nacional, implicaría, por ejemplo, que los servicios que la CCSS compre a sus mismo centros de salud, deberían, al menos, ser licitados en el caso de que una empresa privada, sea de capital nacional o extranjero así lo exija.

Únase a lo anterior el acelerado crecimiento de las compras de servicios a terceros por parte de la CCSS, y el panorama queda confirmado: el interés se orienta hacia la privatización de esa institución.

ANEXOS

Anexo 1.

Enumeración de leyes emitidas por Costa Rica en materia de propiedad intelectual:

- Ley no. 40 de 27 de junio de 1896 “Ley de propiedad Intelectual”.
- Ley no. 6468 de 18 de septiembre de 1980 “Convención de la organización mundial de propiedad intelectual OMPI”.

Ley no. 6867 de 25 de abril de 1983 “Patentes de invención, dibujos y modelos industriales y modelos de utilidad”.

Últimas reformas:

- Ley no. 8039 de 12 de octubre del 2000. La Gaceta no. 206 de 27 de octubre del 2000.
- Ley no. 7979 de 22 de diciembre de 1999. La Gaceta no. 21 de 31 de enero del 2000.
- Ley no. 7961 de 13 de diciembre de 1999. Protección a los sistemas de trazados de los circuitos integrados.
- Ley no. 7968 de 2 de diciembre de 1997, aprobación del tratado de la OMPI sobre derechos de autor (WCT) (1996).
- Ley no. 7978 de 22 de diciembre de 1999. Ley de marcas y otros signos distintivos.
- Ley no. 8020 de 6 de setiembre del 2000. La Gaceta no. 187 de 29 de setiembre del 2000.
- Ley no. 8039 de 12 de octubre del 2000. La Gaceta no. 206 de 27 de octubre del 2000.

- Decreto ejecutivo no. 30233-j de 20 de febrero del 2002, reglamento de la Ley de marcas y otros signos distintivos.
- Decreto no. 7982 de 14 de enero del 2000, aprobación del protocolo al convenio centroamericano para la protección de la propiedad industrial (marcas, nombres comerciales y expresiones).
- Ley No. 6683 ley de derechos de autor y derechos conexos de 14 de octubre de 1982
- Ley no. 8039 de 12 de octubre del 2000. La Gaceta no. 206 de 27 de octubre del 2000.
- Ley no. 7979 de 22 de diciembre de 1999. La Gaceta no. 21 de 31 de enero del 2000.
- Ley no. 7397 de 3 de mayo de 1994.
- Ley no. 7836 de 24 de septiembre de 1998. Tratado de cooperación en materia de patentes (PCT) y reglamento del PCT
- Ley no. 7967 de 2 de diciembre de 1997, aprobación del tratado de la OMPI sobre interpretación o ejecución y fonogramas (WPPT).
- Ley no. 7975 de 22 de diciembre de 1999. Ley de información no divulgada.
- Ley no. 8039 de 5 de octubre del 2000, Ley de procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual.

Anexo 2

Comparación de algunos precios de medicamentos

fluconazol 200 mg precio por 100 unidades

compra total 80.000 unidades

Chemo	\$ 11,45	9160
Calox	\$ 11,74	9392
Qualipharm	\$ 11,40	9120
Gutis	\$ 34,00	27200
Stein	\$ 14,93	11944
Pfizer	\$ 674,38	539504

El anterior cuadro conformado con datos tomados de la licitación ME 2003-015 de la CCSS, muestra la diferencia abismal de precios, entre los medicamentos genéricos y los originales. Nótese como la CCSS si hubiese asignado la licitación a la Pfizer tendría que haber pagado, más de \$ 530.000 sobre el oferente de menor precio.

Impacto del Monopolio

ESTAVUDINA 40 mg.. PRECIOS POR CADA MIL UD

MARZO 2000 160.000 UD *	BRISTOL	\$ 3083,33	\$ 493.332
JULIO 2003 380.000 UD **	AUROB.	\$ 63,30	\$ 24.054
	BRISTOL	\$ 1.250 (19 veces más)	\$ 475000

• Lic. ME 2000-117 ** Lic. ME 2003-354.

Este cuadro muestra dos licitaciones para comprar un antiretroviral, de los empleados por los enfermos de sida. En el año 2000 la CCSS compró 160.000 unidades y pagó al único oferente la suma de \$ 493332, a un costo por mil unidades de \$ 3083. Tres años después la CCSS vuelve a licitar el mismo medicamento. Aparece ahora un genérico y lo ofrece en \$63,30 cada mil unidades. La compra, de más del doble de medicamentos, se pudo realizar por \$ 24.054. Obsérvese como la presencia de un competidor obligó a Bristol a reducir su precio a menos de la mitad, y aún así la diferencia siguió siendo enorme.

IMPACTO EN EL PRESUPUESTO Comparación en dólares USA

Medicamento	G	P	CONS.	TG.	TP	Diferencia
Enapril Maleato 20 mg	0.96	15.00	348530	334588.8	5227950	4893361.20
Anlodipino 5 mg	0.41	32.20	222927	91400.07	7178249	70086849.33
Paclitaxel 6 mg/ml	21.00	61.50	13582	285222	835293	550071.00
						12530281.53
				Presu- puesto		70000000
				%		17.90a

Elaboración propia. Mayo 2004.

El cuadro anterior, tomado de una exposición brindada por funcionarios del Departamento de Farcoterapia de la CCSS, muestra el efecto de la diferencia de precios sobre el consumo real de solo tres medicamentos. La diferencia total por año sería de \$ 12 millones, equivalentes a un 12% del presupuesto de medicamentos de la CCSS. En el cuadro G muestra el precio unitario de los medicamentos genéricos, P el precio de los patentados, Cons, el consumo real anual, T.G el total de genéricos y T.P el total de patentados.

SÉTIMA PARTE

EL TLC EN EL CONTEXTO
DEL NUEVO ESTILO NACIONAL
DE DESARROLLO

EL NUEVO ESTILO NACIONAL DE DESARROLLO DE COSTA RICA 1984-2003 Y EL TLC¹

*Dr. Jorge Rovira Mas**

Esta contribución, que he preparado desde el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica para nutrir el debate actual sobre nuestro desarrollo futuro en el marco de las alternativas que se le abren a la sociedad costarricense y alrededor de las cuales tendremos que optar próximamente, es decir, en torno a si se aprueba o no el Tratado de Libre Comercio entre nuestro país y Estados Unidos, parte de un supuesto. Este no es otro que la convicción de que el análisis fundamentado y la reflexión sobre este crucial tema político, debería alimentarse también de una caracterización previa de lo que ha sido el desarrollo nacional en los últimos veinte años, es decir, de una precedente y acaso insoslayable visión de conjunto. Tal es el objetivo principal que me he propuesto con este artículo.

1 Deseo agradecer los comentarios y las observaciones críticas a versiones previas de este artículo que me hicieron por escrito la Dra. Ciska Raventós Vorst y el M. Sc. Carlos Castro Valverde, así como las que también me comunicaron mis colegas del programa sobre *Política, Estado y actores políticos en Costa Rica* del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica en nuestra sesión de trabajo del 14 de junio del 2004. Otro tanto expreso sobre las apreciaciones y sugerencias elaboradas por el revisor anónimo de este trabajo para efectos de la preparación de este libro.

* Docente e investigador en la Escuela de Antropología y Sociología, en el Programa Centroamericano de Maestría en Sociología y en el Instituto de Investigaciones Sociales, todo ello en la Universidad de Costa Rica. Casilla de correo electrónico: jrovira@racsa.co.cr.

Primero voy a clarificar brevemente qué ha de entenderse por *estilo nacional de desarrollo*¹ desde el marco interpretativo con el que he venido trabajando desde hace algún tiempo. Luego voy a perfilar *grosso modo* el *nuevo estilo nacional de desarrollo*, es decir, aquel que se empieza a gestar a partir, aproximadamente, de los años 1984-1985, cuando en este último se negocia el primer programa de ajuste estructural (PAE I) entre el gobierno de Costa Rica y el Banco Mundial (BM), ratificado por la Asamblea Legislativa (AL) en agosto de ese año. Por último, elaboraré algunas apreciaciones críticas en torno al TLC y el *nuevo estilo de desarrollo del país*, procurando no repetir argumentos que el lector encontrará en otros trabajos incluidos en la presente obra publicada por la Universidad de Costa Rica.

¿Qué es un estilo de desarrollo?

La noción de *estilo de desarrollo* no es equivalente a la de modelo o patrón de desarrollo. Esta es la primera aclaración que habría que hacer. Con estas se alude en general a una elaboración teórica que remite a un conjunto de variables, consideradas estratégicas o primordiales y casi siempre de naturaleza económica, cuya interrelación permite explicar el dinamismo seguido por determinados tipos de sistemas socioeconómicos. Es por esto que puede hablarse del “modelo de desarrollo de América Latina en la Posguerra (1945-1980)” para referirse a ciertas variables fundamentales (diversificación agroexportadora, industrialización sustitutiva de importaciones, intervención económica del Estado, entre otras), que entonces se

1 Mi trabajo aprovecha mucho de las ideas inspiradoras de Jorge Graciarena, quien fuera director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), publicadas en su artículo, de hace muchos años, “Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, segundo semestre de 1976, pp. 175-193. Un uso amplio del concepto de estilo de desarrollo, para la descripción del caso de Costa Rica, lo realicé primero en mi libro *Costa Rica en los años ochenta* (San José: ICADIS-CRIES-Editorial Porvenir, 1987) e igualmente en mi artículo “El nuevo estilo nacional de desarrollo”, en Juan Manuel Villasuso (Editor), *El nuevo rostro de Costa Rica* (San José: CEDAL, 1992), Pp. 441-456. Una versión de este artículo revisada, ampliada y actualizada al momento, fue publicada luego por la Escuela de Historia y Geografía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica en su serie de lecturas antológicas *Historia de las Instituciones de Costa Rica*, No. 19, 1995 (con reimpressiones en 1996 y 1997). La presente versión es diferente a las anteriores y se encuentra nuevamente actualizada, aunque aprovecha unas pocas páginas de la última aquí referida.

presentaron en el conjunto de los países latinoamericanos aunque en diverso grado y medida, y cuyo modo de interacción expresaba relaciones claves con las que se procuró explicar la evolución económica y social de estas sociedades a lo largo de esa etapa histórica.

Pero la noción de *estilo de desarrollo* lo que busca es describir, e igualmente aprehender sucintamente y de un modo comprensivo, el movimiento concreto que sigue una sociedad particular, no un tipo genérico de ella, durante un lapso histórico. No se trata tan sólo de los componentes socioeconómicos, sino también de los políticos, de los culturales y de los medioambientales². Más aún, en la aprehensión de un *estilo de desarrollo* los factores políticos, en especial los factores políticos internos, desempeñan un papel crucial, de primer orden.

Inherentes al contenido de esta noción de *estilo de desarrollo*, al menos en la versión crítica de Graciarena³ que comparto, son los siguientes elementos.

En primer lugar, el *estilo de desarrollo* es lo que he denominado en otra parte, recurriendo a una analogía con algunos conceptos físicos propios de la Mecánica, como una *resultante histórica*⁴. Es decir, “es lo que se sedimenta en la práctica política y social, luego de la confrontación siempre conflictiva [de una determinada estrategia de desarrollo; J.R.M.] con las otras alternativas posibles (y a veces parcial o potencialmente factibles) que orientan las presiones de los sectores o grupos”⁵ sociales y de las organizaciones políticas. Consecuentemente, hay que resaltar que la manera concreta como se mueve una sociedad en el transcurso de un período particular no es el fruto únicamente de los grupos sociales que patrocinan una estrategia de desarrollo específica y por completo hegemónica. El *estilo de desarrollo* constituye más bien el producto que se va decantando (a manera de valores que se difunden y de prácticas que cobran vida institucional en lo económico, en lo social, en lo político, en lo cultural y en lo medioambiental) de la interacción entre distintos proyectos políticos, estrategias de desarrollo y planteos en

2 Debe puntualizarse, sin embargo, que en esta versión, por exigencias ineludibles de la brevedad exigida, voy a prescindir de la exposición de los componentes o dimensiones culturales y medioambientales.

3 Jorge Graciarena. *Ob. cit.*, p. 189.

4 Jorge Rovira Mas. Costa Rica en los años ochenta, p. 17.

5 Jorge Graciarena. *Ob. cit.*, p. 192.

defensa de intereses sectoriales, los que son promovidos por élites políticas y/o por grupos económicos y sociales variados que cuentan con recursos de poder con peso diferenciado en la escena política.

Desde este punto de vista, es claro entonces que la forma como la sociedad se va moldeando se ve influida no sólo por aquellas estrategias cuyos agentes portadores disponen de más recursos de poder que otros actores políticos y sociales (y que por ello mismo pueden convertir sus orientaciones en predominantes), sino también por las *resistencias* que a los proyectos o a las estrategias predominantes oponen múltiples actores. La resistencia, expresada por medio de la *protesta social* por parte de los sectores sociales que disponen de menores recursos de poder, desempeña también una función importante en la *dirección* y en el *ritmo* que sigue el *estilo de desarrollo*. Esto es tanto más significativo cuanto más democrática y plural sea una sociedad. Precisamente es en regímenes autoritarios, bien de derecha, como fue el caso en aquel de Pinochet en el Chile de 1973 a 1989, o bien de izquierda, como en el prevaeciente de Fidel Castro en la Cuba que va de 1959 hasta el presente, es decir, ya por más de 45 años, cuando existe una mayor probabilidad de que el *estilo de desarrollo* se perfile en virtud del peso desproporcionado con el cual cuente alguna élite o sector social particular y su estrategia de desarrollo, sin contrapesos significativos provenientes de otros actores.

Es por esta razón, en segundo lugar, que Graciarena insiste en “la centralidad estratégica del conflicto como atributo de un estilo”⁶. *No se trata necesariamente* de conflictos de clases, como podría pensarse en términos ya menos vigentes por reconocidamente insuficientes para lograr captar aquello que incide en la configuración de la dinámica de sociedades particulares cada día más complejas, como es el caso de las actuales. Por último, en tercer término, hay que recalcar que “el estilo no es un producto del azar ni tampoco de la “lógica de la historia”, ni de “condicionamientos estructurales” que operan ciega e inexorablemente. No lo es porque tiene sangre y carne (individuos y grupos) así como una voluntad social y política que actúa en cierta dimensión histórica [...] En una situación nacional históricamente concreta y condicionada, *hay siempre más de una opción posible*”⁷.

6 *Ibidem*, p. 189.

7 *Ibidem*, 187. Hasta aquí se reproducen casi literalmente las páginas 4 y 5 de la versión de 1996 de “El nuevo estilo nacional de desarrollo” antes aludido.

Los elementos del análisis a los cuales interesa prestarle atención para aprehender un *estilo nacional de desarrollo* cualquiera son los siguientes: 1. sus *factores condicionantes*, a menudo externos, pero en modo alguno todos han de tener este cariz; 2. sus *factores determinantes, generalmente de índole política interna*, aunque en determinadas circunstancias históricas en diferentes sociedades los factores de poder exteriores han llegado a desempeñar igualmente un papel determinante; 3. la *dirección* que sigue el estilo; 4. el *ritmo* que le es propio; 5. y, por último, las *características sobresalientes* que va adquiriendo la sociedad en cuestión como resultado de su movimiento.

El nuevo estilo nacional de desarrollo: 1984-2003

Los factores condicionantes

Si la aguda crisis económica de 1980-1982 canceló irremisiblemente el *estilo de desarrollo* que siguió el país en la Posguerra⁸ y constituyó un partaguas histórico, es a partir de 1984-1985 (en este último año con la firma del Programa de Ajuste Estructural entre el gobierno de Costa Rica y el Banco Mundial y su ratificación por la AL) cuando se inicia la conformación de lo que denomino el *nuevo estilo nacional de desarrollo* de Costa Rica.

¿Cuáles son los factores condicionantes del nuevo estilo? A diferencia del entorno de alto crecimiento de la economía internacional que enmarcó el periodo de Posguerra y que se convirtió en un estímulo muy favorable para los países subdesarrollados, periféricos o dependientes –cualquiera sea el paradigma teórico desde el cual se los analice y califique–, el sistema capitalista mundial inició una fase de bajo o moderado crecimiento global desde mediados de los años setenta.

8 Este *estilo de desarrollo* tuvo vigencia entre 1950 y 1979 aproximadamente, se vio *condicionado* favorablemente por la gran expansión económica mundial que sucedió al fin de la II Guerra Mundial y *determinado* por la reorganización política que experimentó la sociedad costarricense tras la Guerra Civil de 1948. Lo he calificado en otro lugar como un *estilo de desarrollo modernizador, mesocrático* -por el importante papel cumplido por los sectores sociales medios- e *incluyente* (“El nuevo estilo nacional de desarrollo...”, ya citado, p. 12).

Pero, además, este sistema empezó igualmente a reestructurarse globalmente, redefiniendo la *división internacional del trabajo* de una manera más flexible y muy cambiante, de signo distinto a las anteriormente prevalecientes (la división entre países agrarios e industrializados, o la posterior entre países industrializados de larga data y *nuevos países industrializados* o países de incipiente industrialización sustitutiva de importaciones). En los últimos veinte años, el capital transnacional, las grandes corporaciones norteamericanas, europeas y japonesas, han empezado a desagregar sus procesos de producción, de distribución y de organización administrativa de sus empresas y conglomerados trasladándolos desde sus países de origen a numerosos otros puntos del planeta, procurando siempre seguridad política para sus inversiones, agilidad y prontitud en los procesos, y disminución de los costes de sus operaciones en una escala mundial. Más recientemente, dentro de esta misma dinámica, se ha venido manifestando una reducción en la tasa de inversión o incluso una desinversión por parte de algunos de estos mismos grandes capitales en sus países de origen, para trasladar procesos variados, ya mucho más complejos desde un punto de vista tecnológico, a naciones periféricas cuya fuerza de trabajo empieza a ofrecer, para muchas actividades productivas o de servicios, niveles de calificación similares pero a precios mucho menores que los que se pagan en Estados Unidos, en Europa o en Japón.

Ambas cosas, el moderado crecimiento de la economía internacional en las últimas dos décadas y la renovada y flexible división internacional del trabajo que se está estableciendo, representan el primer condicionamiento dentro del cual se mueve el *nuevo estilo nacional de desarrollo* costarricense.

El segundo es la hegemonía que ha recobrado el pensamiento económico neoclásico —ahora en su versión neoliberal— tras medio siglo (1930-1980) de ocupar una posición secundaria frente a la preeminencia de los teóricos de la economía mixta (Keynes en un lugar sobresaliente). Lo esencial que plantea en la actualidad esa antigua corriente teórica no es otra cosa que el restituir al *mercado* como la institución vertebral no sólo de la economía sino de la sociedad toda. Concomitantemente, la reducción (cuanto mayor, mejor) de la intervención del Estado en la economía y en la sociedad en su conjunto.

A esta situación en el plano teórico, hay que agregarle otra que se encuentra íntimamente vinculada a ella: la del debilitamiento y la perplejidad

ideológica en que ha caído en la actualidad el pensamiento de la socialdemocracia⁹, junto con cierta pérdida de importancia de esta corriente política en el plano mundial. Explica en parte esta nueva situación la reducción del peso relativo de la clase obrera en el capitalismo desarrollado y el desmejoramiento de la posición de los sindicatos y su fuerza en esas sociedades, precisamente los promotores y sustentantes de la economía mixta, del activo papel del Estado en la sociedad, y los propulsores y defensores, no menos, del Estado de Bienestar.

El *tercer condicionamiento* proviene de la importancia que han venido adquiriendo algunos organismos financieros internacionales (OFIs) como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el BM, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otras entidades nacionales que poseen alcance internacional muy significativo, como la Agencia para el Desarrollo Internacional (Agency for International Development, AID) del gobierno de Estados Unidos. Estos organismos, pero principalmente los dos primeros y el último, influyen en las políticas económicas de numerosos países a partir de una óptica teórica concordante con el ideario neoliberal. Sin embargo, es sumamente importante distinguir entre lo que puede resultar un *condicionamiento* de lo que es una *determinación*. Desde mi perspectiva, los OFIs pueden condicionar, mas no determinar las políticas económicas. La adopción de estas y su particular manera de concretarlas, así como sus alcances específicos, dependerán en última instancia, en cada país y situación histórica, de los propios actores políticos internos, tanto de los que están a favor de dichas políticas como de los que se le oponen y resisten o buscan moderar sus consecuencias.

Los factores determinantes

Ahora bien, ¿cuáles son los *factores políticos determinantes* del nuevo estilo? A principios de los años ochenta del siglo pasado, en 1982, fue electo presidente Luis Alberto Monge Álvarez (1982-1986), del PLN, en medio de una severa crisis económica, la cual, para peor, se desarrollaba en un contexto centroamericano de crisis política, un momento en el cual los

9 Véase el trabajo de Seymour Martin Lipset, "No existe un tercer camino: Una perspectiva comparativa de la izquierda", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LIII, No. 2, abril-junio de 1991, pp. 235-280.

regímenes autoritarios que habían prevalecido por décadas en la región se hallaban en proceso de cambio, en incierta transición a la democracia.

Pues bien, la hondura de la crisis económica nacional y la conciencia de la gravedad de la crisis política regional obligaron al nuevo gobierno a orientarse en dos direcciones complementarias para confrontar aquella y tratar de conjurar las ominosas consecuencias que parecían inminentes. Por un lado, en el plano externo, apeló a la asistencia económica masiva del gobierno norteamericano, la que le fue otorgada no sin presiones importantes de la administración Reagan para que Costa Rica se sumara en alguna medida a la estrategia de *guerra de baja intensidad* de Estados Unidos contra los sandinistas, y para que se iniciaran reformas económicas internas en procura de reducir el aparato del Estado. Pero más importante aún, Monge buscó también, en el ámbito político nacional, un acuerdo interrelitario con la Coalición Unidad para que no se le obstaculizara su pronta gestión de la crisis y la búsqueda de una salida. Como resultado de dicho acuerdo se crearon condiciones políticas, a finales de 1982, para reformar en la AL el Código Electoral y permitir con ello que los partidos pertenecientes a una coalición electoral pudieran fundirse en una nueva organización partidaria y mantuvieran, aun así, el derecho adquirido por los partidos ex coligados a la financiación política del Estado en la siguiente campaña electoral. Esto posibilitó sobrepasar una valla que se interponía, a la luz de las élites de la Unidad involucradas, para la creación del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), lo que finalmente ocurrió justo un año después, en diciembre de 1983. Este acuerdo interrelitario de 1982, entre Monge y los principales opositores históricos al PLN en la Posguerra, sentó las bases para un manejo más consensuado de la crisis económica entre las principales fuerzas políticas del país; para el establecimiento de un nuevo partido político que por fin fuera equivalente al PLN y no tuviera que desgastarse en procesos de negociación para conformar coaliciones antes de cada elección; y por último, permitió la constitución de un nítido sistema bipartidista.¹⁰

10 Para un examen detenido de todo este periodo y de la estrategia política de la administración Monge, de las presiones provenientes de la administración Reagan y sus consecuencias, así como del acuerdo interrelitario aludido, puede consultarse mi libro *Costa Rica en los años ochenta*, ya citado, especialmente el capítulo 3, en general, y las páginas 58-62, en particular. Un excelente trabajo que analiza pormenorizadamente el proceso político conducente a la creación de las condiciones políticas para el surgimiento del PUSC, es el de Gerardo Hernández Naranjo, *El sistema de partidos en Costa Rica 1982-1994. Análisis sobre el bipartidismo* (San José: Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae en Sociología por la Universidad de Costa Rica, 1998).

De esta manera, obligado a enfrentar la crisis económica, la crisis de un *estilo de desarrollo* y no meramente una coyuntural, en realidad la de un estilo en el que tanto había pesado su propio proyecto político y su ideología intervencionista en materia económica; huérfano de recursos con los cuales reconstituir su panoplia ideológica y de políticas con linaje socialdemócrata; y fuertemente presionado, en razón del apoyo económico norteamericano para ayudar a enfrentar dicha crisis, a aligerar la gravedad de sus principios doctrinarios, este PLN de los años ochenta opta por un pragmatismo al que las circunstancias tan adversas lo empujan sin miramientos y al que va cediendo con algunas reticencias. A su vez, el nuevo PUSC, con élites que han abrazado desde siempre un liberalismo moderado con ropaje socialcristiano, ahora se viste con el nuevo traje de moda, la ortodoxia neoliberal a la usanza, aunque no sin algunos reparos y cálculos políticos. Es el PUSC a partir de entonces el que tiene la iniciativa en materia de ideología económica, aunque durante la década de los años ochenta aún no contaría con el poder del gobierno, al que arribará tan sólo hacia 1990 y en el que luego, por fin, se mantendría, por primera vez en la historia de los partidos opositores al PLN, en dos ocasiones consecutivas (1998-2002 y 2002-2006). Finalmente, todo ello los acerca: las élites partidarias de estas dos organizaciones se encuentran por fin más próximas entre sí que nunca antes en materia ideológica y en las orientaciones económicas a seguir.

Desde hace dos décadas, se ha entronizado entre ambos partidos políticos cierto mimetismo ideológico¹¹, gran similitud en las ofertas de campaña electoral y, más importante todavía, una práctica gubernativa, cuando cualquiera de ellos accede al gobierno, que no los diferencia apreciablemente, como sí sucedió durante los treinta años gloriosos de 1950 a 1979 –la edad dorada del desarrollo costarricense.

Pero esto no quiere decir que no hayan existido y no existan aún resistencias tanto dentro de cada uno de esos dos partidos, como fuera de ellos, en algunas élites económicas, en el sector de las organizaciones sociales y otros grupos de interés. También la ha habido en la AL por partidos de oposición a los mayoritarios, si bien con muy poco peso debido a su reducidísimo número de escaños.

11 Véase mi análisis al respecto desde 1990 en el artículo “Costa Rica: Elecciones, partidos políticos y régimen democrático”, en *Polémica*, (11), Segunda Época, mayo-agosto 1990, Pp. 44-60.

Influyen grandemente también en la dirección que sigue *el nuevo estilo de desarrollo* del país, las élites económicas en general y en especial las de subsectores que mucho se han venido beneficiando con la reestructuración experimentada por la economía del país, a saber, los grandes comerciantes importadores, el nuevo y poderoso sector financiero, los representantes de los exportadores de nuevo cuño surgidos al calor de la notable diversificación de las exportaciones que se ha producido. Estos grupos de poder económico utilizan, entre otros recursos a su alcance, el de contribuir al financiamiento de las campañas electorales de los dos partidos mayoritarios; algunos de sus miembros se han ido acostumbrando a apostar a no perder influencia política bajo ninguna alternativa predecible, apelando a la práctica del aporte simultáneo de fondos a las campañas electorales de las dos principales agrupaciones partidarias

Pero ha existido asimismo una *resistencia social*, que es política, por parte de otros grupos de la sociedad, al proceso de cambio estructural vivido por el país de 1984-1985 en adelante. El campesinado y los pequeños y medianos empresarios agrícolas que producen para el mercado interno; los trabajadores organizados del sector público, sobre todo los de las empresas y entidades descentralizadas del Estado, que se han sentido amenazados por los intentos de privatización de las empresas públicas o por las pretensiones de despedir a trabajadores del Estado, como sucediera especialmente al inicio de la administración Calderón Fournier (1990-1994); y algunos empresarios que producen para el mercado interno ya perjudicados o que anticipan perjuicios por la competencia que ha venido sobreviniendo en razón de la apertura comercial, son focos de resistencia de diversa índole. Esta resistencia se ha expresado, de modo claro y contundente, en diversos momentos de la historia reciente (por ejemplo, movilizaciones campesinas en la segunda mitad de los años ochenta, la huelga magisterial de 1995 frente al Pacto Figueres-Calderón y, más recientemente, la gran movilización popular en contra del denominado *Combo del ICE*).

Sin embargo, dos limitaciones principales de los actores sociales y políticos que han resistido la llevada a la práctica de las ideas directrices que más han influido en la concreción del nuevo estilo han sido estas: su falta de organización y de articulación entre sí, y la carencia de una propuesta alternativa de desarrollo que sea amplia por contar con una visión de conjunto y no simplemente como expresión de los intereses afectados de uno u otro

sector, una propuesta que sea coherente, viable en alguna medida y que cuente con algún portador político de ella.

Se ha generado también un cierto malestar con el curso que sigue el país, difuso pero persistente y bien distribuido en el conjunto de la sociedad, el cual se ha visto estimulado por distintas circunstancias (por la corrupción política y empresarial, por el incremento en las dificultades para la movilidad social ascendente, por la insatisfacción con respecto a la ineficacia de la acción de los gobiernos de ambos partidos *vis a vis* las ofertas de campaña electoral, y otras que se mencionan adelante).

Es a lo anterior a lo que más le temen las élites partidarias cada cuatro años cuando se aprestan a la contienda electoral. Y le temen con esta intensidad por lo siguiente: en primer lugar, porque los costarricenses siguen optando por la democracia y respaldándola ampliamente como su primera preferencia en tanto que régimen político para dirimir la competencia por el poder del Estado; en segundo lugar, porque, a pesar de ello, patentizan en las múltiples encuestas que se han venido realizando a lo largo de los últimos tres lustros, que se encuentran insatisfechos con el funcionamiento concreto de las instituciones políticas (la AL, el gobierno y los partidos políticos) y otro tanto expresan sobre el comportamiento de las élites del PLN y del PUSC; por último, porque las contiendas electorales entre los dos partidos mayoritarios que definen al bipartidismo, desde las iniciales dentro de este periodo, es decir, desde las de 1986 y 1990, pero sobre todo a partir de la de 1994 —que se definió por una diferencia a favor de Figueres Olsen del PLN en contra de Rodríguez Echeverría del PUSC, de menos del 2% de los votos válidos, en concreto por 1,9% ó 28 011 votos— y la de 1998 —en la que triunfara Rodríguez Echeverría sobre José Miguel Corrales por 2,4% de dichos votos, es decir, por 33 326 votos—, sin dejar de contar la del 2002, en la que fue necesaria una segunda vuelta por vez primera en la historia electoral del país, estas contiendas se han tornado extremadamente reñidas. En tales condiciones, darle la espalda a algún sector de votantes es altamente riesgoso para las élites partidarias en contención¹². Más aún, ha sido esta misma competencia electoral reñida la que ha llevado a estas élites partidarias a procurar

12 Sobre este aspecto de la mecánica de funcionamiento del sistema de partidos bipartidista costarricense, véase mi artículo “Costa Rica 1994: ¿Hacia la consolidación del bipartidismo?”, en *Espacios*, No. 1, julio-septiembre de 1994, pp. 38-47.

atraerse a los sectores de bajos ingresos con promesas como el bono de vivienda, el bono escolar y otras ofertas que no han resultado fáciles de atender dada la situación fiscal del país.

Hay otro aspecto que incide en la determinación del *estilo de desarrollo* y su dirección, aspecto que no podría dejar de mencionar: se trata de la persistencia en el país de una cultura política aún proclive a la negociación y al compromiso, que se actualiza sobre todo bajo la presión, el reclamo y la protesta social, pero que comparten tanto las élites bien colocadas como la ciudadanía en general¹³.

Es este conjunto de *factores políticos internos* el que incide determinantemente en el *estilo de desarrollo*, es decir, el que permite procesar nacionalmente los condicionamientos y las influencias provenientes del exterior.

La dirección y el ritmo

Acorde con el planteamiento neoliberal que han abrazado ambas élites partidarias principales y su tecnocracia, la *dirección* del estilo lo que propone es la reestructuración de la sociedad con vistas al *fortalecimiento del mercado*. A este se le entiende, de hecho, como *la institución capital que constituye el eje organizador y presumible integrador de la vida social*. Complementariamente, se busca *la modificación del papel del Estado y darle otra dimensión*, tanto como lo permita la resistencia que presente la sociedad. Existe aún cierta sensibilidad frente al tema de la pobreza, pero no en torno al de la desigualdad, posición esta común con el resto de las élites de América Latina.

Los *cuatro pilares* primordiales que sustentan la *estrategia de reformas* económica que le otorga al estilo su dirección principal son, a su vez, las siguientes: 1. la liberalización del comercio exterior y el retorno a las exportaciones como el motor de la economía; 2. reforma del sistema financiero; 3. reforma funcional del papel del Estado y su reducción institucional; 4. reforma laboral¹⁴.

13 Véase de Olivier Dabene, "Las bases sociales y culturales de lo político en Costa Rica", en *Revista de Ciencias Sociales*, No. 31, marzo de 1986.

14 Véase el sobresaliente estudio de Antonio Luis Hidalgo Capitán, *Costa Rica en evolución. Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico*

En cuanto al *ritmo* seguido por el *estilo de desarrollo* del país a partir de 1984-1985, hay que describirlo como gradual. Pero este carácter gradual al implementarse la dirección principal del *estilo de desarrollo* y a la postre en la cadencia específica del estilo mismo, es decir, en su ritmo, que ha sido calificado a veces de heterodoxo, no debe entenderse como fruto del azar o simplemente como la consecuencia directa de una suerte de idiosincrasia nacional del costarricense. Ha sido más bien el producto del conjunto de *factores políticos determinantes* del estilo antes descritos, de ese juego entre los actores a favor de dicha dirección principal, de naturaleza *pro mercado*, y aquellos otros que la han resistido de distinta manera, en un marco de democracia representativa con una competencia electoral bipartidista muy disputada y con el trasfondo insoslayable de una cultura política *sui generis*.

La decantación del estilo: sus rasgos sobresalientes

Voy ahora a enumerar algunos rasgos sobresalientes del nuevo estilo nacional de desarrollo en lo que ha de entenderse como una síntesis ineludiblemente incompleta.

Dimensión económica

Primero, por casi 20 años, es decir, a partir de 1984 y hasta el año 2003, el crecimiento económico ha sido muy inestable o volátil —años de hasta un 9,2% (1992) de crecimiento y otros con el 0,7% (1985)—, y de valor mediano, de alrededor de un 4,3% como promedio anual en términos reales¹⁵. En términos per cápita, su crecimiento promedio anual fue de 1,7% aproximadamente. Si se compara aquel valor con el desempeño económico histórico de Costa Rica en la Posguerra durante el anterior *estilo de desarrollo* del país —el 6% como promedio por largos treinta años, 1950-1979—, el nuevo se le ha quedado rezagado.

costarricense (1980-2002) (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Universidad de Huelva Publicaciones, 2003), especialmente las páginas 120 y ss. y su capítulo 3, páginas 149-234.

15 Concepto como alto para los países subdesarrollados, periféricos o dependientes, un crecimiento económico anual superior al 5%; como mediano, entre el 2,5 y el 5%; y como bajo, menos del 2,5%.

Segundo, se ha avanzado de manera consistente en punto al primer pilar de la estrategia económica predominante, es decir, en cuanto a *la liberalización del comercio exterior y la diversificación de las exportaciones*.

Con respecto a la primera, fue una de las reformas que empezó más temprano y se aceleró tras la aprobación del PAE II en 1989, lo que ha comportado un gran incremento de las importaciones y un fortalecimiento económico del grupo de comerciantes importadores. El crecimiento del valor de las importaciones se ha visto influido también y en mucho por aquellas realizadas por las empresas amparadas a los regímenes especiales de exportación, especialmente las de las zonas francas.

En lo concerniente a la promoción de las exportaciones, es indiscutible que su diversidad y valor se han venido incrementando apreciablemente en las últimas dos décadas, aunque de modo espectacular en los últimos seis años. No hay duda de que el país cuenta ahora con un número y espectro de exportaciones mucho más amplio, que contrasta con lo que fue su modesta diversificación del periodo de Posguerra, cuando de exportar café y banano antes de 1950, pasó a hacerlo después con estos dos productos más el azúcar y la carne de ganado vacuno (los cuatro *tradicionales*), además de los bienes industriales dirigidos al Mercado Común Centroamericano (MCCA) establecido en 1960. De hecho, a la altura de 1980, año en el cual se iniciaba la crisis económica con la cual se cancelaría el anterior *estilo de desarrollo*, las *exportaciones tradicionales* contaban por el 57% del valor total de los productos enviados entonces al extranjero, mientras que los no tradicionales pesaban el 43%¹⁶. En cambio, en el año 2003, el peso relativo de los primeros se había reducido al 13% y la importancia adquirida por los segundos se había elevado hasta el 87%, es decir, se había duplicado su significación relativa. Bajo el rubro de los *no tradicionales* se suman los productos industriales, los de las zonas francas de exportación y los de las maquiladoras, además de nuevos productos agropecuarios (piña, melón, yuca, etc.) y marinos que el país ha venido exportando. En los seis años precedentes (1997-2003) más aún, de acuerdo con la información estadística del Banco Central de Costa Rica accesible en su página *web*, el total del valor exportado por Costa Rica pasó de \$4.205 millones en el primer año a \$6.102 en el segundo, es decir, un aumento del 45% o bien uno de 7,5% anual como

16 Antonio Luis Hidalgo Capitán, *Ob. cit.*, p. 262.

promedio. Si bien estos resultados son importantes, la expansión de las exportaciones costarricenses ameritan un análisis más detenido para que pueda examinarse mejor su significado en términos del *estilo nacional de desarrollo* que sigue el país, lo que haré a continuación.

Una observación de entrada que hay que realizar es que las exportaciones tradicionales, que se hallan entre las que más empleo generan, han pasado de \$1 187 millones en 1995 a \$794 millones en el 2003, es decir, el valor que generan se encuentra en franca y preocupante disminución. Segundo, las exportaciones realizadas al amparo del régimen de incentivos a la exportación denominado de *perfeccionamiento activo* (maquila, principalmente textiles) –cuyo nombre anterior era de *admisión temporal*–, también han disminuido de \$475 millones a \$331 millones en el mismo lapso. Tercero, las actividades industriales *no* sujetas a regímenes especiales de estímulo a la exportación, han crecido modestamente entre estos mismos ocho años (de \$951 millones a \$1 057 millones, un 11% en total ó 1,4% como promedio anual). Cuarto, los productos agropecuarios no tradicionales y marinos, que son más intensivos en mano de obra, sí se han comportado dinámicamente, al trasladarse su valor exportado de \$427 millones a \$616 millones, en otras palabras, creció su valor un 44% en este tiempo u 8,4% en promedio anual, lo cual es muy bueno, pero apenas representaron en su conjunto el 10% del valor total exportado en el 2003. Y quinto, el subsector estrella de estos años ha sido el de las zonas francas, en donde se encuentra la empresa de microchips INTEL, a la cual se le han sumado otras importantes, subsector que ha pasado de exportar \$434 millones en 1995 (el 12,5% del valor total exportado en bienes) a \$3 303 millones en el 2003 (el 54% de dicho valor), en otras palabras, un incremento del 760% o 95% como promedio anual en estos ocho años¹⁷. En resumen: de los cinco subsectores que podríamos identificar dentro del sector exportador nacional, dos se encuentran en clara disminución de sus valores absolutos exportados; uno manifiesta un crecimiento muy pequeño; un cuarto subsector sí se ha venido perfilando como muy dinámico, pero su participación en el valor total exportado es de apenas el 10%; y el quinto, el subsector de zonas francas, no hay duda de que ofrece un panorama de expansión impresionante.

17 Datos obtenidos de la sección de indicadores económicos de la página *web* del Banco Central de Costa Rica el Primero de mayo del 2004.

A partir de lo anterior, se puede concluir que el extraordinario y tan mentado éxito experimentado recientemente por el sector exportador del país se afianza esencialmente en el subsector de zonas francas. Este cuenta en la actualidad con unas 300 empresas (no todas vinculadas a la alta tecnología), de las cuales menos de 35 son las que exportan más de \$25 millones anualmente¹⁸. Son muy intensivas en capital, contratan en la actualidad directamente a unos 40 000 trabajadores (alrededor del 2,5% del total de la población ocupada en el 2003, con la que se generaron, como antes se vio, el 54% del valor total de las exportaciones del país) e importan directamente gran parte de sus insumos, por lo que carecen de vínculos productivos o encadenamientos muy significativos con el resto de la economía nacional, a la que, consecuentemente, dinamizan poco. Podríamos afirmar, por esta razón, que se trata de un subsector muy *dinámico* pero *débilmente dinamizador*.

El Talón de Aquiles de este esquema de desarrollo se encuentra en los siguientes aspectos. En primer lugar, porque el eslabonamiento con el resto de la economía del país que poseen las empresas de capital extranjero exportadoras es aún, como ya se dijo y repetimos aquí, débil¹⁹. En segundo lugar, porque una parte considerable del valor agregado nacional lo remiten al extranjero en calidad de *rentas de las inversiones*²⁰. En tercer lugar, porque se les ha otorgado un conjunto de privilegios para atraerlas, entre ellos exenciones en el pago de impuestos que resultan muy onerosas en términos fiscales. Todo esto apunta a que este subconjunto del nuevo sector exportador, el cual ha mostrado un dinamismo incuestionable, es, empero, lo recalco, pobremente *dinamizador de la economía en su conjunto*.

Este subsector empresarial dentro del nuevo sector exportador se ha instalado en Costa Rica para aprovechar la seguridad política que a sus inversiones le ofrece la sólida y prolongada estabilidad de la democracia costarricense, para tomar ventaja de nuestra cercanía a Estados Unidos y su mercado, pero especialmente ha llegado para beneficiarse de una fuerza de

18 Véase de Mauricio Castro, "El TLC y el empleo en Costa Rica", en la publicación #4 de las Jornadas de Reflexión /TLC con Estados Unidos, correspondiente precisamente a la Mesa #4 *Implicaciones del TLC en inversiones y empleo*, que ha editado el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, 2004.

19 Esto ha conducido a Hidalgo Capitán a sostener, en la síntesis final de su obra, que: "La economía costarricense se encuentra dualizada entre un sector tradicional, que mantiene importantes articulaciones internas, y un sector moderno, con débiles articulaciones internas" (Ob. cit., p. 322).

trabajo bien calificada pero más barata que la existente en el país de origen de donde proviene esa inversión. Una fuerza de trabajo que la sociedad costarricense ha preparado gracias a su gran inversión social en educación y salud durante las últimas décadas. Sin embargo, al no concurrir con el pago de impuestos como debiera, tampoco contribuye a que el Estado pueda continuar reproduciendo precisamente esas condiciones que en su oportunidad las atrajo.

En realidad, todo parece indicar que Costa Rica no debería, ni a la larga podría, centrar su estrategia de desarrollo en este subsector exclusivamente, al menos tal cual funciona en la actualidad y con los efectos limitados para el conjunto de la economía nacional y grandemente onerosos para el Estado que se le observan.

Baste mencionar para concluir este tema de las exportaciones la significación que ha venido teniendo el sector servicios por medio del turismo desde 1989-1990, su diversificación y su impacto en el empleo, sobre todo en el rural, pero también no pueden dejar de mencionarse los importantes estímulos, fiscales entre varios otros, recibidos por este sector de parte del Estado a través de los *contratos de turismo*.

Un tercer punto que mencionaré, relativo a las instituciones económicas, es el del debilitamiento que han venido experimentando, dentro del sector primario de la economía, las actividades productivas agrícolas dirigidas al mercado interno, especialmente las destinadas a la alimentación básica de la población, en concreto las de granos básicos (arroz, maíz y frijol), como parte de las nuevas políticas económicas. Habría también aquí que adicionar algo concomitante a lo anterior: el empleo rural no agrícola se ha visto estimulado en estos años como consecuencia de la expansión del sector de servicios fuera de la Meseta Central, el turismo particularmente como ya se mencionó.

El cuarto punto es el concerniente al segundo pilar de la estrategia predominante, la *reforma al sistema financiero*. Los cambios en esta materia han sido más bien sigilosos pero continuos, desde prácticamente los primeros años del nuevo estilo. El punto más representativo de los cambios emprendidos (aunque ya entonces no el más importante) fue la eliminación, a mediados de los años noventa, justo en 1995 durante la

administración Figueres Olsen (1994-1998), del monopolio de los bancos estatales sobre la recepción de los depósitos del público, casi medio siglo después de que Figueres Ferrer, su padre, lo decretara y la Constitución de 1949 lo sancionara. Este es un ejemplo más de cómo el PLN ha contribuido a desmontar las condiciones institucionales que en el pasado creó y que fueron base del anterior *estilo de desarrollo* del país y de cómo existe una clara convergencia entre ambos partidos políticos mayoritarios en cuanto a la *dirección pro mercado* hacia la cual han venido orientando a la sociedad nacional.

La reforma que se le ha venido realizando al sector financiero es mucho más compleja que lo anterior y no se podría aquí entrar en detalles. Baste mencionar la revisión y modificación de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica pero, sobre todo, a partir de ello, la desaparición de las orientaciones crediticias por sectores y los antiguos topes de cartera, que fueron parte fundamental de la vieja institucionalidad financiera del país²¹. Finalmente, la insólita quiebra del Banco Anglo Costarricense en 1994, políticamente provocada.

Es imposible aquí, sin embargo, no aludir a la expansión vivida por el sector financiero privado en las últimas dos décadas, que desde hace ya un buen número de años es la principal fuente de crédito en el país. No obstante, hay que resaltar del mismo modo que, incluso así permitido por la legalidad vigente y a contrapelo de lo que el ciudadano común y corriente podría esperar y suponer, se trata de un subsector económico que contribuye escasamente con impuestos sobre sus rentas, a pesar de sus elevadas utilidades²², y frente a lo cual la AL ha hecho muy poco por modificar esta situación aberrante contraria al interés de la mayoría de los costarricenses.

Como quinto punto, voy a referirme al tema del empleo en el marco del nuevo estilo nacional de desarrollo. La volatilidad del crecimiento económico antes indicada se ha traducido, en el ámbito del empleo, igualmente en volatilidad en la creación de empleo, habiéndose dado el caso, en varios

20 Agradezco a la M. Sc. Anabelle Ulate Quirós el haberme hecho notar este punto.

21 Véase de Hidalgo Capitán, *Ob. cit.*, pp. 176-182.

22 Véanse los artículos de María Flórez-Estrada titulados "Bancos casi no pagan impuestos" y "La ley nos exonera", aparecidos el 24 de mayo del 2002, el primero, y el 14 de junio del mismo año, el segundo, en el semanario *Universidad*.

años, de destrucción neta de empleos, algo desconocido en la historia económica costarricense de la que se tienen registros en materia de empleo²³. Por otra parte, si bien hay que señalar que la tasa de desempleo abierto se ha mantenido cerca de su principal tendencia histórica desde la Posguerra, es decir, en alrededor del 5% al 6% del total de la fuerza de trabajo durante buena parte de estos 20 años, en los últimos tres ha tendido a situarse entre el 6% y el 7%, lo cual no debiera pasar inadvertido. El desempleo abierto tiende a manifestarse más entre los jóvenes y las mujeres, sobre todo entre quienes cuentan con un bajo nivel de escolaridad²⁴. A su vez, la tasa de subutilización total de la fuerza de trabajo ha pasado de alrededor del 11% en los primeros cinco años de la década de los noventa, a alrededor del 13% o el 14% en los últimos siete y a 15% en el 2003²⁵, una tendencia indiscutiblemente preocupante.

Al igual que los empleos bien remunerados que se pagan a los trabajadores profesionales en el subconjunto de las empresas dentro de las zonas francas que son exportadoras de bienes con alto componente tecnológico y en otros subsectores como los nuevos empleos que se han venido generando en el ámbito financiero, este como un ejemplo adicional pero al que se le podrían agregar otros, la informalidad creciente y la precariedad del empleo son parte constitutivas también del nuevo estilo nacional de desarrollo²⁶.

Sexto, el *tercer pilar* en el cual han sustentado su estrategia los reestructuradores neoliberales de la economía nacional, es la *reforma del Estado*. Veamos cómo en este punto se ha ido decantando el *nuevo estilo nacional de desarrollo*.

A partir de una perspectiva de conjunto, *dichos reformadores pro mercado* han realizado avances sustanciales en materia de liberalización del

23 Véase de Juan Diego Trejos, "Reformas económicas y situación social en Costa Rica durante los años noventa", en Mauricio de Miranda (Compilador), *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba, México* (Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores-Pontificia Universidad Javeriana de Cali, 2000), páginas 432-433.

24 *Ibidem*, p. 440.

25 Datos obtenidos de la sección de indicadores económicos de la página web del Banco Central de Costa Rica el Primero de mayo del 2004.

26 "Por lo tanto, los indicadores analizados sugieren la presencia de dos tipos de procesos, uno asociado con una posible expansión de las ocupaciones informales, y el otro asociado con la creación de puestos de mayor calificación" (Trejos, *Ob. cit.*, pp. 435-436).

comercio exterior; de desregulación de los precios de los alimentos (granos básicos, entre otros) y de aquellos de los servicios públicos, esto último mediante la creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), en lograr que el Banco Central de Costa Rica, mediante la aprobación de su nueva ley en 1995, abandonara su anterior capacidad de influir sobre la política crediticia y se concentre desde hace casi una década en la política monetaria; en la disminución relativa, que no absoluta, del empleo público, que ha pasado de un 20% del empleo total en 1980 a un 14% en el año 2003 (pero que se componía de unos 142 000²⁷ trabajadores en el primer año y alcanzó unos 228 000 en el último²⁸); y lograron la privatización de las múltiples empresas de CODESA.

Pero han fracasado allí donde han debido enfrentarse con la gente de una manera masiva y organizada cuando han buscado deshacerse de monopolios estatales como el Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto Nacional de Seguros y otras instituciones autónomas más de naturaleza empresarial. Es aquí donde la resistencia social opuesta por los sindicatos de empleados del sector público y otros grupos de la ciudadanía, variados según las circunstancias, se ha mostrado decidida a no renunciar a una institucionalidad que la sienten como propia y tras la cual perciben más beneficios que perjuicios para el conjunto de la población nacional.

Enfrentados a sus intentos privatizadores fracasados, los *reformistas pro mercado* han optado, como segunda preferencia, por una acción más parsimoniosa y también efectiva en el mediano y en el largo plazo. Como en el caso del monopolio de los depósitos bancarios, una salida que algunos grupos de las élites políticas han imaginado ha sido la *propuesta mixta* de apertura de monopolios estatales sin privatización, acompañada de un pretendido fortalecimiento de las instituciones del Estado como salida de compromiso para hacer coexistir ambas direcciones en conflicto frente al tema de las privatizaciones del sector público empresarial.

En materia financiera, el Estado costarricense tiene uno de los perfiles latinoamericanos más sanos en punto a la deuda pública externa (tras la amplia y exitosa renegociación de finales de 1989 con los acreedores externos

27 Hidalgo Capitán, *Ob. cit.*, p. 203.

28 Dato obtenido de la sección de indicadores económicos de la página web del Banco Central de Costa Rica el Primero de mayo del 2004.

del país y la cautela seguida desde entonces en el endeudamiento). En cambio, su situación difícil se encuentra en su crónico déficit fiscal, de alrededor del 3% del PIB como promedio anual, o poco más, en los últimos nueve años, y en el aumento subsecuente de la deuda pública interna. Además, la estructura de los ingresos del gobierno no es moderna y en nada se corresponde con las características actuales, en términos de ingreso, que posee la sociedad costarricense. Si bien la apertura comercial ha conllevado una reducción apreciable en la captación de impuestos sobre el comercio exterior (sobre importaciones y exportaciones), que en el año 2001 no llegaban al 7% de los ingresos corrientes del gobierno central, por su parte los impuestos de ventas y de consumo juntos, el primero de estos dos regresivo en sus efectos sobre la distribución del ingreso, contaban por el 51,3% de dichos ingresos (el impuesto de ventas por un 37,7% y el impuesto de consumo por el 13,6%). Sin embargo, el impuesto sobre la renta no llegaba en ese mismo año al 28% de los ingresos tributarios totales del gobierno central, a todo lo cual se sumaban otros impuestos indirectos por un 13%. En términos resumidos, podríamos indicar lo siguiente: los impuestos indirectos en Costa Rica, en el año 2001 –de acuerdo con el documento firmado por la Comisión *ad hoc* de ex Ministros de Hacienda nombrada al final de la administración Rodríguez Echeverría– representaban en conjunto alrededor del 70% de los ingresos corrientes del gobierno central, mientras que el impuesto sobre la renta era levemente menor al 28%²⁹.

Con una sociedad cuyo producto se ha incrementado apreciablemente en los últimos años, con sectores de ingresos altos y medios altos atravesando por cierta bonanza y acostumbrados a contribuir poco con el fisco y siempre reacios a ello; con la evasión fiscal amplísima estimada por la Contraloría General de la República; y con exenciones a los sectores exportadores, a los empresarios del turismo y una escasa contribución que legalmente se le permite al sector financiero privado, el Estado costarricense muestra una situación fiscal que no tendría por qué padecer.

Mientras que la carga tributaria actual (la proporción del PIB que representan los ingresos fiscales provenientes de impuestos) no llega al 14%, un

29 *Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo*. Informe al Presidente de la República Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, preparado por la Comisión *ad hoc* de Ex Ministros de Hacienda, abril del 2002.

importante estudio internacional sobre la materia publicado en el 2002 que toma en cuenta tanto el PIB per cápita como los niveles de distribución del ingreso de Costa Rica, ha indicado que la “carga tributaria esperable” en el país podría alcanzar el 20% del PIB o superarlo ligeramente³⁰.

Sólo una reforma fiscal que se proponga la equidad sin privilegios para ningún sector de la sociedad y que cree condiciones para sancionar severamente la evasión puede establecer las condiciones para reducir el déficit fiscal crónico y alentar inversiones en infraestructura y en educación, entre otras, que el país necesita con urgencia.

Sétimo, *el cuarto pilar* de la estrategia de reestructuración de la economía y de la sociedad desde la perspectiva *pro mercado, la reforma laboral*, lo que pretende esencialmente es modificar la regulación estatal vigente sobre las condiciones de trabajo, para pretendidamente flexibilizarlas y beneficiar tanto a las empresas como a la creación de más empleos en la economía en su conjunto, lo cual, por decir lo menos, ha evidenciado resultados dudosos en América Latina. Este pilar del planteo reformista no se ha logrado concretar aún en el país, pero un conjunto de reformas al Código de Trabajo en esa dirección está por ingresar próximamente a debate en la Asamblea Legislativa.

Dimensión social

Con respecto a esta dimensión, una primera pregunta que puede hacerse es cómo se ha modificado la estructura social, en particular los estratos socioocupacionales, durante los años transcurridos del nuevo estilo nacional de desarrollo.

30 Véase de M. Agosin, *Las economías de los países centroamericanos y República Dominicana: evolución y desafíos de largo plazo* (Washington D.C.: BID, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, 2002). Este estudio ha sido referido por PNUD-Proyecto Estado de la Región, *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (San José: Editorama S.A., 2003), pp. 115-116.

31 Estos estudios, llevados a cabo por Mylena Vega, Carlos Rafael Rodríguez, Carlos Castro Valverde y Ana Lucía Gutiérrez Espeleta, definieron tres estratos socioocupacionales, que son los siguientes: 1. El *estrato alto*, conformado por empleadores que contratan un número superior a diez trabajadores, en primer lugar; por los ejecutivos del sector privado y por los directores de instituciones estatales, todos estos con la responsabilidad a su cargo de dirigir distintos procesos laborales, en segundo lugar. 2. El *estrato medio*, subdividido a su vez en *estrato medio alto* y en *estrato medio bajo*, el primero de estos se compone de empresarios medianos que contratan de 5 a 9 empleados, y de profesionales y técnicos. El segundo, de empresarios pequeños contratantes de 1 a 4 empleados, e incluyen en esta subcategoría a los empleados del comercio y a los empleados administrativos. 3. El *estrato*

La respuesta nos la brindan varios estudios realizados sistemáticamente por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica³¹, cuyos resultados revelan los cambios observados en el periodo 1987-2000. Entre sus principales hallazgos que son de interés mencionar aquí se encuentran los siguientes: en primer lugar, un incremento casi generalizado de los niveles educativos alcanzados por los distintos estratos socioocupacionales de la población ocupada respecto de la situación prevaleciente en la última década del anterior *estilo de desarrollo* del país³², e igualmente una clara diferenciación de dichos estratos según niveles educativos (y consecuentemente en las probabilidades de ingreso y de estilos de vida que esto implica para las distintas personas pertenecientes a ellos). En el *estrato alto y medio alto* predominan abrumadoramente las personas con educación universitaria (más del 60%), en el *medio bajo* la mayoría ha realizado secundarios (47%) o universitarios (20%). En cambio, es característica del estrato bajo contar apenas con la educación primaria (70%). En segundo lugar, si bien los *estratos* medios han continuado ampliándose, eso lo lograron de manera distinta a como lo hicieron durante los años del viejo estilo nacional de desarrollo (1950-1979), que fue debido a la gran expansión experimentada por el Estado costarricense. En el caso de su ampliación reciente, la explicación se vincula al fortalecimiento del sector privado y se expresa en el aumento de los empresarios y los comerciantes, pero no tanto, como había ocurrido anteriormente, en el aumento de los profesionales y técnicos y los trabajadores de cuello blanco. En tercer lugar, en el *estrato medio alto*, esto se traduce en un dinamismo mayor de los empresarios medianos y los comerciantes, que se manifiesta no sólo en las zonas urbanas sino también en las

bajo, finalmente, se encuentra constituido por “trabajadores manuales, urbanos y rurales, así como también por los trabajadores por cuenta propia que no son profesionales [...] tienen en común su participación directa en las actividades productivas, la mayoría son grupos compuestos por obreros, agricultores, artesanos y otros trabajadores que manipulan y transforman directamente con sus manos objetos materiales, para producir los bienes necesarios para la vida humana”, en su artículo “Las transformaciones en la estructura social costarricense a finales del siglo XX (Estratos sociales en el periodo 1987-2000)”, incluido en el libro en proceso de edición bajo la responsabilidad de Carlos Castro y Ana Lucía Gutiérrez, *Las transformaciones en la estructura social en Costa Rica en el cambio de siglo* (San José: mimeo, 2004), páginas 4-5.

- 32 Sobre el fundamento empírico de esta proposición que aquí se enuncia, véase el cuadro 8 del artículo de Carlos Rafael Rodríguez titulado “Estratificación y movilidad socioocupacional en Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX”, que forma parte del libro en proceso de edición por Carlos Castro y Ana Lucía Gutiérrez Espeleta mencionado en la nota anterior.

zonas rurales. En cuarto lugar, en el *estrato medio bajo*, los investigadores hallaron igualmente cierto dinamismo mayor entre el grupo empresarial del estrato, es decir, entre los empresarios pequeños, que han sido propensos a ampliar su magnitud, frente a un dinamismo menor de los grupos que en el estrato son todavía, sin embargo, una mayoría, como son los trabajadores de cuello blanco. En quinto lugar, el *estrato bajo* se ha reducido (pasando de 79,6% en 1987 a constituir 71,9% de la población ocupada total en el 2000), un proceso importante que ha ocurrido principalmente por disminución de los trabajadores de la agricultura y los campesinos, y si bien ha aumentado dentro del *estrato bajo* la presencia de trabajadores del sector secundario y de servicios, esta ampliación ha resultado menor que la disminución de aquellos. En sexto lugar, el Estado costarricense, que como empleador ha perdido importancia relativa mas no absoluta, como ya ha sido subrayado anteriormente, ha fortalecido en su planilla la presencia de trabajadores provenientes de los *estratos altos* y *medios altos*, ha venido contratando menos en el *estrato medio bajo* y aún mucho menos en el *estrato bajo*. Esto implica que para ingresar a ocupar un puesto dentro del Estado son casi indispensables hoy los estudios secundarios o universitarios, y significa igualmente que el personal que está reclutando el sector público está cada día más calificado³³.

En suma, tenemos un proceso de estratificación socioocupacional en el que han venido ganando peso los estratos con mayores niveles educativos; con una importancia acrecentada del empleo en el sector privado en la nueva estructura social, con un dinamismo superior por parte de aquellos grupos de los *estratos medios altos* y *medios bajos* conformados por empresarios medianos y pequeños respectivamente, con pérdida sustancial de importancia de los grupos del estrato bajo que corresponden a los trabajadores agrícolas del sector primario de la economía y con una importancia relativa menor del Estado como empleador, el cual, sin embargo, cuenta con una planilla proveniente cada vez más de los *estratos altos* y *medios altos*, que retrata la creciente mejor calificación del empleado público.

Hay tres asuntos adicionales que conviene examinar: el comportamiento del *gasto social* del Estado, la situación de la *pobreza* y la *distribución del ingreso*.

33 Mylena Vega, Carlos Rafael Rodríguez, Carlos Castro Valverde y Ana Lucía Gutiérrez Espeleta, *Ob. cit.*

Contrario a lo acontecido en América Latina en general, donde las *reformas pro mercado* tendieron a contraer el gasto social del Estado, en Costa Rica la evolución ha sido distinta. Entre 1981 y 1982 –los años de la crisis económica–, el gasto social se desplomó, tanto en términos totales como *per cápita*. En el transcurso de los años 1983-1986 se fue recuperando, pero sin alcanzar las cotas previas (1980), para luego presentar un cuadro de clara mejoría en la década de los años noventa del siglo pasado. En efecto, en ella el gasto social del Estado pasó, medido en dólares constantes, de \$1 382 millones en 1990 a \$2 150 millones en 1998, y el gasto *per cápita* lo hizo de \$458 en el primer año a \$601 en el segundo, pasando de significar alrededor de un 18% o un 19% del PIB a inicios de la década, a un 20% del PIB en 1998, porcentaje en el que se mantiene en la actualidad. Una característica del gasto social del Estado es que alrededor del 68% se destina a salud (40%) y a educación (28%), y una proporción de cerca del 26% a la seguridad social, sobre todo pensiones³⁴.

En cuanto a la pobreza, tanto la total como la extrema, que tuvieron un pico en 1982, la primera alcanzando a más del 50% y la segunda a cerca del 22% de la población total respectivamente –valores inconcebibles para Costa Rica–, fue reduciéndose a lo largo de los años ochenta hasta alcanzar un 28% y un 10% respectivamente, en 1990, guarismos todavía muy elevados, para incrementarse de nuevo a principios de la administración Calderón (1990-1994) cuando inicialmente este gobierno hizo patente su voluntad de poner en práctica recetas ortodoxas de política económica, lo que desestimó luego bajo reacción sindical y popular. A partir de 1994, finalmente, los valores empezaron a descender y desde entonces la pobreza total se ha situado en un 20% (si bien en el 2003 los datos obtenidos por las mediciones usuales mostraron una reducción al 18,5%, lo que suscitó un debate y muchas dudas, las que podrían despejarse en la medición realizada este año pero a la fecha aún sin los resultados) y la pobreza extrema en algo más del 5% de la población, números a los que está resultando difícil doblegar³⁵. Costa Rica es, después de Chile, el país de Latinoamérica en el que la pobreza es menos grave, en una región profundamente desigual y con su población mayoritariamente pobre.

A partir de los anteriores datos gruesos, estaría claro que tras el impacto de la crisis económica de principios de los años ochenta y la sima a la que

34 Juan Diego Trejos, *Ob. cit.*, pp. 453-455.

nos condujo en cuanto a la pobreza, al país le costó recuperarse más de una década, para estancarse desde hace 10 años en las proporciones de población pobre arriba mencionadas. Podría decirse que el *nuevo estilo nacional de desarrollo* quizás esté imponiendo límites difíciles de franquear en este importantísimo tema.

Como ha insistido con propiedad el investigador de la Universidad de Costa Rica, Juan Diego Trejos, la pobreza no debe ser concebida como una cuestión de interés exclusivo de aquella parte del sector público que se ocupa de ella. La pobreza tiene que ser vista como un asunto de todos: “[...] una estrategia de combate a la pobreza es en realidad una estrategia de desarrollo del país y no sólo un componente de esta”³⁶.

En cuanto a la distribución del ingreso familiar, a partir del año 1990 se observan dos tendencias diferentes: la primera, entre este año y 1998, la cual, medida por el coeficiente de Gini, oscila entre 0,374 y 0,391, es decir, por debajo de 0,400, que ha sido una tendencia histórica en Costa Rica, y la segunda, a partir de 1999, que ha conducido a situar este valor entre 0,400 y 0,433, lo cual evidencia, en la evolución más reciente del nuevo estilo nacional de desarrollo, un deterioro en la desigualdad ya prevaleciente en la distribución del ingreso familiar³⁷. A su vez, la medición de la inequidad salarial por medio del índice de Theil revela claramente la creciente importancia que ha venido cobrando el nivel educativo y la categoría ocupacional —esta, por su parte, influida por aquel— para explicar las brechas salariales en Costa Rica³⁸.

Un asunto que resulta ineludible mencionar, relacionado estrechamente con lo anterior, es que a la crisis económica de la década de los ochenta la acompañó y la sucedió una baja matriculación en la enseñanza primaria y en secundaria, en especial en esta. Para que se tenga una idea de la gravedad de lo que se está mencionando, por ejemplo en 1987 el 64% de los jóvenes con edades entre los 16 y los 18 años no estudiaba y todavía en 1997 un 48% de

35 *Ibidem*, p. 460.

36 Juan Diego Trejos. *Elementos para una estrategia nacional para la superación de la pobreza en Costa Rica*. Informe final para el proyecto COS/97/G51 “Agenda nacional para la superación de la pobreza” (PNUD/MTSS/IMAS), marzo del 2001, p. 51.

37 Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Noveno Informe*, 2002 (San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación, 2003), p. 83.

ellos no lo hacía³⁹. Esto significa que una proporción importantísima de los adultos de hoy poseen un bajo o, en el mejor de los casos, mediano (secundaria incompleta) nivel de escolaridad, estarán localizados probablemente en el estrato bajo de las ocupaciones, si es que logran emplearse, y se encuentran en una dirección diametralmente opuesta de aquella que demandan los sectores más dinámicos de la economía nacional en función de la estrategia de crecimiento económico prevaleciente. Si bien los niveles de cobertura de la educación por ciclo han venido registrando aumentos en los últimos años, distan mucho de lo que tendrían que ser como para poder evitar una segmentación social que podría llegar a ser irreversible para muchos costarricenses en cuanto a sus oportunidades de empleo, de movilidad social y de vida.

Dimensión política

Componente ineludible del *nuevo estilo nacional de desarrollo* de Costa Rica es la cristalización de un sistema bipartidista a partir del primer lustro de la década de los años ochenta, en el que los dos actores partidarios principales han convergido programáticamente y han sido el factor más influyente, pero no el único, entre los factores determinantes, en la dirección seguida por el estilo.

En términos de la dimensión política del estilo y del ritmo de su movimiento, se pueden identificar con cierta nitidez dos periodos: el que va de 1982-1983 a 1994, años los dos primeros en los que el presidente Monge y las élites de la Coalición Unidad negocian la reforma al Código Electoral y luego un año más tarde, en diciembre de 1983, se funda el PUSC, pasándose por las elecciones de 1986, 1990 y 1994; y el segundo, el que ha venido transcurriendo desde este último año hasta el presente.

El primero de estos periodos estuvo marcado por los efectos de la crisis económica de 1980-1982, la salida de ella y el inicio de la recuperación, las fundantes pero sigilosamente celebradas negociaciones interelitarias antes aludidas, el ambiente de guerra civil en Centroamérica y la voluntad del gobierno de Estados Unidos de influir sobre los asuntos internos (en lo económico y en lo político) y, finalmente, por la colocación de los cimientos del *nuevo estilo de desarrollo*, todo ello sin que faltase inquietud social y las primeras resistencias frente a los cambios iniciados, pero también sin que se manifestasen cuestionamientos a las élites partidarias principales.

Fue ese periodo el de los años de la solidez inicial de los dos partidos protagonistas del bipartidismo: entre 1986 y 1994, en las tres elecciones, ambas agrupaciones conjuntamente sumaron entre el 97,3% y el 98,7% de los votos para elegir presidente; entre el 85% y el 89,3% de los votos para escoger diputados a la AL; eligieron entre 53 (92,9%) y 54 (94,6%) de los 57 diputados en la liza; y las elecciones se celebraron con una elevadísima y muy estable participación, pues el abstencionismo se mantuvo en las tres entre el 18,2% y el 18,9% del padrón electoral. Más aún, la década de los años ochenta fue también la de la declinación de los partidos tradicionales de la izquierda costarricense, tras haber alcanzado sus mejores cotas en 1982 con la consecución de cuatro escaños en la AL (dos en 1986 y sólo uno en 1990), una declinación que luego se profundizaría tras la conclusión de la Guerra Fría, del desmembramiento de la Unión Soviética y de la perplejidad ideológica que estos eventos provocaron⁴⁰.

El segundo periodo es el que ha transcurrido desde 1994 hasta el presente. La quiebra del Banco Anglo Costarricense en 1994, en la que tanto influyeron los resentimientos y las reyertas entre sí de algunos líderes de las cúpulas partidarias, más un manejo ligero y poco responsable de la administración Figueres Olsen (1994-1998) frente a un asunto tan delicado; el Acuerdo Figueres-Calderón de 1995 y el malestar social que provocaron sus consecuencias, la huelga magisterial del segundo semestre de ese año en primer lugar⁴¹; la recesión económica de 1996 que sucedió al acuerdo mencionado, pero sobre todo a una campaña electoral de Figueres en 1993-1994 en la cual ofreció lo que su padre también cuarenta años atrás y sí logró, pero este no pudo: la política de salarios crecientes; el fraude electoral en la convención liberacionista de 1997 para escoger al candidato presidencial; los contactos, que concluyeron en escándalo público, de la cúpula partidista del PUSC en el segundo semestre de 1997 con figuras muy polémicas de la política mexicana como Carlos Hank González, entonces cuestionado⁴²; los eventos que culminaron con la oposición masiva de la ciudadanía, más espontánea que organizada, al intento bipartidista de debilitar el monopolio

38 *Ibidem*, p. 84.

39 Juan Diego Trejos. "Reformas económicas y situación social en Costa Rica durante los años noventa", p. 464.

40 Para un examen detenido de las tendencias electorales en el periodo del bipartidismo de 1986 a 1998 inclusive, véase mi artículo "Elecciones Generales en Costa Rica: Primero de febrero de 1998", pp. 28-47. Y sobre las familias de partidos y algunas de sus características, véase también aquí las pp. 21-28.

estatal de las telecomunicaciones y de desmejorar aún más el de la electricidad mediante el conocido *Combo del ICE*, todos estos forman parte de algunos de los episodios recientes más relevantes que han desgastado la credibilidad de esos dos partidos políticos mayoritarios y sus élites entre la ciudadanía.

No es por azar que las elecciones de 1998 y las del 2002 trajeran consigo una erosión electoral incuestionable para ellos, evidenciada en primer lugar en los votos en el nivel presidencial: entre las dos agrupaciones mayoritarias sumaron 91,6% en 1998 (cerca de 6% menos que en las menos buenas de las anteriores tres), para desplomarse por debajo del 70% (69,6%) en las del 2002. Y en la elección de diputados, pasaron del 85% de los votos, suficientes para elegir a 53 de 57 diputados en la peor de aquellas primeras tres, en 1994, a 76% de los votos, equivalentes a 50 diputados en las de 1998, para luego, en las del 2002, alcanzar el 69,6% de los votos y apenas 36 diputados. Todo ello acompañado del incremento del apoyo a terceros partidos, el más sobresaliente de los cuales ha sido, como se sabe, el logro electoral obtenido en el 2002 por el Partido Acción Ciudadana. Y con un compañero de viaje adicional de triste memoria: desde una cima del abstencionismo en 1958 del 35,5%, este se había estabilizado en alrededor del 19% (con años del 16,7% y del 21,4%), pero en 1998 llegó al 30% y a 31.1% en el 2002⁴³.

Quiero concluir este punto señalando dos proposiciones básicas⁴⁴. 1. Pese a todo lo anterior, el régimen democrático representativo costarricense no se encuentra en crisis. La mayoría de la ciudadanía sigue prefiriéndolo como el procedimiento mejor, el menos malo, o en todo caso el preferible, para elegir a sus gobernantes, al menos por ahora. Tampoco se atisban actores antisistema capaces de cuestionar la institucionalidad vigente. 2. Pero igualmente se observa una insatisfacción y un malestar, que han venido creciendo en la última década, respecto de las élites partidarias; y una insatisfacción no menor con el desempeño, con el funcionamiento concreto, de instituciones

41 Véase mi trabajo *La actual coyuntura política nacional: Notas para su comprensión*. San José: Serie Contribuciones, No. 22, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, 1995, especialmente las páginas 4 y 29-43.

42 Véase mi trabajo "Elecciones Generales en Costa Rica: Primero de febrero de 1998", en especial las páginas 49-53.

43 Los datos del 2002 provienen del Tribunal Supremo de Elecciones y se han cotejado con las tendencias electorales en el periodo 1986-1998 del bipartidismo consignadas en mi artículo ya aludido en la nota anterior, de nuevo en páginas 28-47.

políticas claves para el régimen democrático del país, como son la Asamblea Legislativa, el gobierno y, en menor medida, los tribunales de justicia.

Esta erosión en el apoyo electoral a los dos partidos principales y el disgusto creciente del costarricense sobre la forma como percibe que han venido funcionando nuestras instituciones políticas en la última década o poco más se encuentra vinculada no sólo a comportamientos de las élites considerados por sí mismos repudiables por los ciudadanos; sino también, probablemente, a la percepción de un sector de la ciudadanía de que el *estilo de desarrollo* del país propiciado por ellas, mientras que conduce a un desmontaje paulatino de la institucionalidad que se construyó en la Posguerra y que fue parte del fundamento de aquella edad dorada de referencia (el periodo del anterior estilo nacional de desarrollo, 1950-1979), igualmente podría estar conduciendo a una sociedad menos inclusiva en materia de oportunidades, si no es que estructuralmente excluyente de algunos grupos sociales del país.

A manera de síntesis

Procurando aprehender lo esencial del *nuevo estilo nacional de desarrollo*, tendríamos que destacar que sus *factores condicionantes* primordiales se han manifestado en componentes claves de un cambio de época en el plano mundial a partir de los años ochenta del siglo pasado: Primero, una economía con tendencia de largo plazo a un crecimiento bajo o moderado y una reestructuración de la división internacional del trabajo liderada por las grandes corporaciones transnacionales, que ofrece peligros pero también oportunidades para las sociedades periféricas según sean sus recursos naturales y los niveles de calificación de su fuerza de trabajo. En segundo lugar, una nueva hegemonía de la teoría económica neoclásica, ahora en su versión neoliberal, que se acompaña de un debilitamiento notable de las ideologías y de los planteamientos socialistas y socialdemócratas, así como de los portadores sociales y políticos de tales concepciones, con la subsecuente pérdida de importancia del ideario intervencionista del Estado como moderador de la economía de mercado pura y sus consecuencias sociales y políticas. Y, finalmente, una importancia e influencia muy acrecentada por parte de los OFIs,

44 Jorge Rovira Mas (Editor). *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, véase especialmente la introducción que elaboré junto con Berthold Leimbach, "La democracia de Costa Rica hoy", pp. xvii-xiv.

que sustentan una interpretación de la realidad económica mundial sobre bases teóricas neoliberales y que promueven políticas económicas con la misma orientación predominante.

Los factores determinantes del nuevo estilo de desarrollo, en cambio, han sido hasta el presente los factores políticos internos. Destacan aquí, en primer lugar, las negociaciones interelitarias entre las dos agrupaciones políticas principales y la constitución del PUSC, negociaciones que condujeron a fraguar un sistema de partidos bipartidista en donde las cercanías en los planteamientos, en los programas y en las políticas económicas que patentizan estas dos organizaciones, todo ello corrido hacia la derecha, casi han borrado las diferencias del periodo 1950-1979, en el que sí fueron pronunciadas. A su vez, ambas élites partidarias, con su acceso privilegiado al poder político, mantienen un control del Estado que les asegura beneficios e influencias que se reparten sin terceros competidores importantes hasta recientemente. Pero también han sido y siguen siendo factores determinantes las resistencias que a estas élites les han opuesto distintos grupos sociales en diversos momentos durante los últimos veinte años: algunos empresarios que no comulgan con el nuevo ideario económico y con las reformas derivadas de este que se han aprobado e institucionalizado, así como sectores campesinos, sindicales, estudiantiles y otros.

Si intentáramos aprehender lo medular del nuevo estilo nacional de desarrollo, tendríamos entonces que caracterizarlo, a la luz de como se ha ido decantando, como *sesgado hacia las exportaciones* en materia de estrategia de desarrollo, como *reproductor de heterogeneidad* creciente en punto a la estructura económica, como tendiente a la *segmentación de la sociedad y propenso a debilitar la inclusividad* (con niveles de pobreza estancados en la última década e incremento en la desigualdad). Por último, también como expresión de su movimiento, habría que describirlo como *generador de descrédito de las principales élites partidarias y de algunas de las instituciones políticas claves* de la democracia representativa vigente, principalmente en el segundo de los subperiodos aquí identificados, es decir, en aquel que va de 1994 hasta el presente al menos, aunque la legitimidad de la democracia, entendida como el mejor régimen político o en todo caso el preferible, según la percepción mayoritaria de los costarricenses, aún se mantenga elevada.

En cuanto a la *dirección* que sigue el estilo, esta es *pro mercado* y de debilitamiento del papel que históricamente ha desempeñado el Estado en la

sociedad costarricense, sobre todo entre 1950 y 1979, y que tan fundamental resultara para producir el tipo de sociedad que hoy tenemos. Y el *ritmo* seguido en la dirección aludida ha sido gradual, no concretado en términos de lo postulado por la ortodoxia neoliberal, consecuencia, dicho *ritmo*, eso sí, de la resistencia social habida, desde diversas fuentes, en contra de quienes desde el Estado han pretendido apurar el paso en cuanto a la implementación de las reformas y hacerlo con recetas un tanto simplificadas, las que más bien han contribuido a generar el estancamiento social que hoy en general vive la América Latina.

El TLC y el nuevo estilo nacional de desarrollo: algunas consideraciones

La complejidad del TLC entre Costa Rica y los Estados Unidos es extraordinaria y en este libro se abordan numerosos aspectos de ella. Al final de este artículo, en el que, como se señaló en su inicio, lo que he pretendido es contribuir al debate público aportando una visión de conjunto sobre la Costa Rica actual desde la perspectiva del concepto de *estilo de desarrollo y sus componentes*, lo que deseo hacer son algunos comentarios siguiendo precisamente esta lógica analítica.

Una primera pregunta que surge es si y hasta qué punto el TLC se va a constituir en un *factor condicionante* o incluso en uno determinante del desarrollo costarricense futuro. Estaría claro, en primer término, que serán los actores sociales y políticos internos que se movilicen, presionen y resuelvan en torno a la aprobación o no del TLC en la AL, los que habrán de determinar el resultado final que se obtenga en esta materia: bien su aprobación, o bien su rechazo legislativo definitivo o su rechazo parcial para que pueda abrirse eventualmente una posterior renegociación con Estados Unidos, en lo cual también influirían los resultados electorales de finales del 2004 en esa nación. Pero la cuestión inicial, es decir, la de si el TLC condicionará o determinará el desarrollo futuro del país, es indudablemente de mucha pertinencia e importancia. Y la respuesta que considero apropiada es la de que el TLC entre Costa Rica y Estados Unidos se convertiría, de aprobarse, en un monumental factor condicionante de las estrategias de desarrollo que el país podría seguir en el futuro. Monumental porque enmarcaría rigidamente, valga decir, con márgenes de maniobra discrecionales reducidos para el

Estado y para los partidos políticos que lleguen al gobierno, las alternativas de desarrollo para Costa Rica⁴⁵.

Un segundo asunto importante de considerar es el de los rasgos que ha ido adquiriendo el *estilo de desarrollo* del país y si se verían afectados con la aprobación del TLC. Me refiero a esos rasgos fundamentales ya aludidos de *sesgo hacia las exportaciones* en materia de estrategia de desarrollo, de *reproductor de heterogeneidad* en cuanto a la estructura económica, y el de una propensión a segmentar más acusadamente a la sociedad, así como al *debilitamiento de la inclusividad*, con efectos sobre la dimensión política del *estilo de desarrollo*. Estos rasgos, desde mi punto de vista, tenderían más bien a *profundizarse* a partir de dicha aprobación.

Una tercera cuestión es la de la *dirección* y el *ritmo* con los cuales continuaría el nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica si se aprobara el TLC. Obviamente, la dirección sería fuertemente *pro mercado*, es decir, tendría el mismo sentido que ha venido teniendo, pero con una capacidad menor por parte del Estado, condicionado y atado como estaría por el marco jurídico que se deriva del TLC, para intervenir y moderar los efectos de una economía más libremente orientada en tal dirección. Y en relación con el *ritmo*, el TLC favorece que la concreción del estilo se acelere con el mismo norte.

Hay varios retos principales que el país tiene por delante, independientemente de si se aprueba o no el TLC con Estados Unidos:

Primero, sin despreciar, pero tampoco sin sobrevalorar la importancia del desarrollo exportador experimentado por Costa Rica especialmente en la última década, e igualmente sin minusvalorar la significación de la inversión foránea, es fundamental que el país vuelva a disponer de aquello que se ha perdido con el transitar por este nuevo estilo: me refiero a una *política de desarrollo* mucho más compleja, no tan unilateral como se ha venido concretando, *que estimule también a los productores nacionales, tanto los que se orientan hacia el mercado interno como al externo*, especialmente a ese sector emergente de medianos y pequeños empresarios que se ha observado dentro del estrato socioocupacional medio. Pero también han de

45 Este argumento, aunque bajo una perspectiva analítica distinta, ha sido también esbozado por el Dr. Henry Mora, de la Universidad Nacional.

establecerse las condiciones para asegurar encadenamientos suficientes y en aumento de parte de las empresas exportadoras con el conjunto de la economía nacional.

Segundo, es urgente una reforma fiscal que entre otras cosas incremente la carga tributaria como corresponde a la situación actual del producto del país y a la distribución del ingreso vigente. Esta tendría que empezarse con el 30% sobre las utilidades que ha de cobrarse al capital transnacional tan pronto finalice el régimen de privilegios de las zonas francas, el cual concluirá en unos pocos años más, lo cual elimina para este y otros sectores empresariales (como el subsector financiero y el del turismo) ventajas odiosas que conspiran contra el desarrollo costarricense. Esto igualaría el nivel de tributación para todas las empresas, que es inaceptable que se reduzca por debajo del 30% como muy bien ha señalado insistentemente el Fondo Monetario Internacional⁴⁶ para el caso de Costa Rica. Esto contribuiría a ir elevando la carga tributaria hacia una meta que podría llegar a un 18% o un 20% del PIB, muy por debajo aún de aquella de los países desarrollados, meta la cual se podría ir alcanzando paulatinamente en un proceso que podría durar de unos cinco a diez años. Sólo así el Estado tendría la capacidad para invertir en necesidades apremiantes como infraestructura y en un desarrollo educativo que torne factible asegurar la formación de los costarricenses como personas y su preparación para el trabajo calificado, de manera que intente soslayar por esta vía el riesgo, ya a las puertas, que significaría el llegar a tener una sociedad inequitativa, polarizada y más insegura.

46 Alexander Ramírez S. y José Enrique Rojas. "Gobierno guardó informe sobre plan fiscal. Misión de FMI cuestionó proyecto". *La Nación*, 31 de marzo del 2004, p. 3.

BIBLIOGRAFÍA

- AGOSÍN, M. *Las economías de los países centroamericanos y República Dominicana: evolución y desafíos de largo plazo.* Washington D.C.: BID, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, 2002.
- CASTRO, Mauricio “El TLC y el empleo en Costa Rica”, en el cuaderno #4 de las Jornadas de Reflexión /TLC con Estados Unidos, correspondiente precisamente a la Mesa #4 *Implicaciones del TLC en inversiones y empleo*, que ha editado el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, 2004.
- COMISIÓN AD HOC DE EX MINISTROS DE HACIENDA *Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo.* Informe al Presidente de la República Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, abril del 2002.
- DABENE, Olivier “Las bases sociales y culturales de lo político en Costa Rica”, en *Revista de Ciencias Sociales*, No. 31, marzo de 1986.
- FLÓREZ-ESTRADA, María “Bancos casi no pagan impuestos”. *Semanario Universidad*, 24 de mayo del 2002.
- FLÓREZ-ESTRADA, María “La ley nos exonera”. *Semanario Universidad*, 14 de junio del 2002.
- GRACIARENA, Jorge “Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, segundo semestre de 1976, pp. 175-193.

HERNÁNDEZ
NARANJO, Gerardo

El sistema de partidos en Costa Rica 1982-1994. Análisis sobre el bipartidismo. San José: Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae en Sociología por la Universidad de Costa Rica, 1998.

HIDALGO CAPITÁN,
Antonio Luis

Costa Rica en evolución. Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002). San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Universidad de Huelva Publicaciones, 2003.

HOBSBAWM, Erik

Historia del siglo XX. Barcelona: Crítica, 1995.

LIPSET, Seymour M.

“No existe un tercer camino: Una perspectiva comparativa de la izquierda”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LIII, No. 2, abril-junio de 1991, pp. 235-280.

PNUD-PROYECTO
ESTADO DE LA
REGIÓN

Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José: Editorama S.A., 2003.

PROYECTO ESTADO
DE LA NACIÓN EN
DESARROLLO
HUMANO
SOSTENIBLE

Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Noveno Informe, 2002 (San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación, 2003).

RAMÍREZ S.,
Alexander y
ROJAS, José Enrique

“Gobierno guardó informe sobre plan fiscal. Misión de FMI cuestionó proyecto”. *La Nación*, 31 de marzo del 2004, p. 3.

RAVENTÓS VORST,
Ciska

“De la imposición de los organismos internacionales al “ajuste a la tica””. San José: mimeo, s.f.p.

- RODRÍGUEZ, Carlos R. *Los efectos del ajuste (Estratificación y movilidad ocupacional en Costa Rica en el periodo 1950-1995)*. México D.F.: Tesis de Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología defendida ante El Colegio de México, 1997.
- RODRÍGUEZ, Carlos R. “Estratificación y movilidad socioocupacional en Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX”, en Carlos Castro y Ana Lucía Gutiérrez (Editores), *Las transformaciones en la estructura social en Costa Rica en el cambio de siglo*. San José: mimeo, 2004.
- ROVIRA MAS, Jorge *Estado y política económica en Costa Rica 1948-1970*. San José: Editorial Porvenir, 1982, del cual hay una nueva y más reciente edición del año 2000 por la Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- ROVIRA MAS, Jorge *Costa Rica en los años ochenta*. San José: ICADIS-CRIES-Editorial Porvenir, 1987.
- ROVIRA MAS, Jorge “Costa Rica: Elecciones, partidos políticos y régimen democrático”, en *Polémica*, No. 11, Segunda Época, mayo-agosto 1990, Pp. 44-60.
- ROVIRA MAS, Jorge “El nuevo estilo nacional de desarrollo”, en Juan Manuel Villasuso (Editor), *El nuevo rostro de Costa Rica*. San José: CEDAL-Fundación Friedrich Ebert, 1992, Pp. 441-456. Una versión de este artículo revisada, ampliada y actualizada al momento, fue publicada luego por la Escuela de Historia y Geografía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica en su serie de lecturas antológicas *Historia de las Instituciones de Costa Rica*, No. 19, 1995 (con reimpressiones en 1996 y 1997).
- ROVIRA MAS, Jorge “Costa Rica 1994: ¿Hacia la consolidación del bipartidismo?”, en *Espacios*, No. 1, julio-septiembre de 1994, pp. 38-47.
- ROVIRA MAS, Jorge *La actual coyuntura política nacional: Notas para su comprensión*. San José: Serie Contribuciones, No. 22, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, 1995.

- ROVIRA MAS, Jorge “Elecciones Generales en Costa Rica: Primero de febrero de 1998”, en *Boletín Electoral Latinoamericano*, No. 19, enero-junio 1998, Pp. 9-70.
- ROVIRA MAS, Jorge y LEIMBACH, Berthold “La democracia de Costa Rica hoy”, en *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Investigaciones Sociales, 2001, pp. xvii-xliv.
- THORP, Rosemary *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- TREJOS, Juan Diego “Reformas económicas y situación social en Costa Rica durante los años noventa”, en Mauricio de Miranda (Compilador), *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba, México*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores-Pontificia Universidad Javeriana de Cali, 2000, páginas 432-433.
- TREJOS, Juan Diego *Elementos para una estrategia nacional para la superación de la pobreza en Costa Rica*. Informe final para el proyecto COS/97/G51 “Agenda nacional para la superación de la pobreza” (PNUD/MTSS/IMAS), marzo del 2001.
- VEGA, Mylena,
RODRÍGUEZ, C. R.
CASTRO V., Carlos y
GUTIÉRREZ, Ana L. “Las transformaciones en la estructura social costarricense a finales del siglo XX (Estratos sociales en el periodo 1987-2000)”, en el libro en proceso de edición bajo la responsabilidad de Carlos Castro y Ana Lucía Gutiérrez, *Las transformaciones en la estructura social en Costa Rica en el cambio de siglo*. San José: mimeo, 2004.

TLC CON ESTADOS UNIDOS, ¿CAERÁ TROYA?

MSc. Luis Paulino Vargas Solís*

Introducción

La cara oculta de la globalización

La globalización perfecta. La globalización es el término con que usualmente se designa el proceso de creciente integración de la economía mundial que se realiza por encima o a través de las fronteras nacionales y por medio de los flujos del comercio, los capitales y la información. Los discursos apoloéticos de la globalización fueron especialmente virulentos durante los años noventa, pero aún conservan mucho de su ímpetu religioso y dogmático; podrían ser caracterizados con base en dos rasgos principales: primero, en ellos la globalización es presentada como un fenómeno impersonal y automático que, como los terremotos, se impone a espaldas de toda voluntad humana; segundo, es además concebida según las imágenes utópicas de una sociedad de libre mercado total y opulencia material ilimitada. Esta última corresponde a la imagen de lo que podríamos llamar la **globalización perfecta**, que corresponde a la alucinación ideológica de un mercado mundial totalmente integrado, del cual habrían desaparecido los espacios económicos más o menos autónomos en que se asientan los estados-nación.

Esas dos facetas de la descripción —el carácter impersonal y automático y su poder de generar riquezas sin límite— se relacionan entre sí de forma

* Economista Universidad Estatal a Distancia, Grupo Pensamiento Solidario.

ineluctable: quien no comprenda que la globalización se impone y arrasa, sin contemplación ni matiz, se arriesga a quedar excluido de esa tierra prometeda de abundancia y riqueza prometida.

La globalización realmente existente. En realidad, la así llamada globalización es, en el mejor de los casos, un proceso cruzado por múltiples contradicciones y conflictos, en el cual concurren múltiples y heterogéneos intereses. Es, en consecuencia, un terreno de luchas de poder y jamás un mero automatismo técnico, ajeno a los seres humanos de carne y hueso.

La globalización posee una cara oculta que es preciso sacar a la luz. Esto conlleva reconocer que es un proceso construido social y políticamente, no un resultado derivado del influjo mágico e impersonal de las tecnologías. Inclusive estas últimas son la concreción compleja de procesos donde pugnan intereses disímiles, los cuales imprimen determinadas orientaciones prioritarias en el desarrollo científico y tecnológico.

Hay actores investidos de intereses disímiles y dotados de recursos de poder asimétricos. La interrelación más o menos conflictiva entre estos actores se resuelve -de formas más o menos perdurables o transitorias- en el predominio de aquellos intereses dotados de mejores y más poderosos recursos para imponerse. Pero esta hegemonía se construye de forma compleja y siempre precaria. Puede sostenerse durante períodos más o menos prolongados pero, en último término, puede sufrir cambios. Además, estas relaciones dan lugar a formas institucionales y normativas -e inclusive a desarrollos de las tecnologías- cuyos frutos no son enteramente previsibles a priori ni completamente controlables en su despliegue concreto.

La pugna de intereses labra los canales por cuya vía la globalización se despliega como **una forma concreta** -no la única posible, en todo caso- de interrelación, integración e intercambio económicos a escala mundial.

El proceso de diseño de la globalización. Aquellas instituciones, normas y tecnologías producidas en esta dinámica reflejan **predominantemente** esos intereses **hegemónicos**. No son ni un fruto anónimo ni un resultado inocente: se visten con los trajes de aquellos actores¹ cuyo mayor poder les

1 Estos actores hegemónicos son básicamente los siguientes: las corporaciones transnacionales, los agentes globales del capital financiero especulativo, los gobiernos de países

confiere, asimismo, la mayor capacidad de influencia y presión. Sin embargo, son frutos de condiciones complejas y dinámicas por lo que no poseen un carácter acabado ni inmune a contradicciones y conflictos.

Es claro que estos actores hegemónicos tienen la capacidad para influir de *modo predominante* en las formas institucionales y normativas -e inclusive en los desarrollos de la tecnología- que modelan las relaciones comerciales, financieras y de información a nivel internacional.

El control e influencia predominantes de los actores hegemónicos no logra, en todo caso, inmunizar el sistema frente a la crisis ni el conflicto. Las instituciones, la normativa y las tecnologías son la condensación de procesos complejos, los cuales, como la realidad misma con la que es preciso bregar, sobrepasan las posibilidades de aquellas instituciones, normativas y tecnologías. De ahí que el sistema opere permanentemente en crisis. La profundidad de esta hace que cobre mucho sentido la propuesta de Amín (1999) en el sentido de que esta globalización constituye tan solo una forma de **gestión de la crisis**, una forma de sobrevivir y sacar provecho de esta, pero sin resolverla.

Estados capitalistas desarrollados y capital transnacional: juego de luces y sombras

Los estados desarrollados como base de sustentación para la competencia global de los capitales. Los actores hegemónicos a nivel mundial comparten espacios comunes de interés y, de forma similar, se diferencian y distancian en aspectos más o menos amplios o específicos donde esos intereses ven disminuir su grado de compatibilidad. Así, la institucionalidad y normativa concretadas en la liberalización del comercio de servicios y los flujos de capital o la protección intelectual, corresponden a áreas generales de interés que comparten las grandes corporaciones transnacionales al margen de su origen nacional.

desarrollados y los organismos económico-financieros internacionales: el Fondo Monetario Internacional, (FMI); el Banco Mundial; BM y la Organización Mundial del Comercio, (OMC). Quizá habría que citar también ciertos think tanks, poderosos generadores de ideología (véase Salbuchi, 2001) y algunas instancias de coordinación empresarial corporativa a escala global, como el Foro de Davos.

Ciertamente, las empresas transnacionales, en una determinada industria, compiten entre sí por el dominio de los mercados y el aprovechamiento de las oportunidades de inversión más rentables. Esta competencia tiende a permear el respectivo Estado nacional. A su vez, la relación entre estados nacionales desarrollados con las respectivas corporaciones transnacionales de ese origen nacional, fluctúa entre el conflicto y la colaboración.

Pero cuando se trata de afrontar los retos de la competencia en los mercados mundiales, es usual que se registre una relación de apoyo y respaldo, casi de simbiosis: el respectivo estado nacional se convierte en una **base de sustentación** para las transnacionales correspondientes. A lo interno hay el respaldo de políticas económicas y de desarrollo tecnológico apropiadas, en tanto que a nivel internacional se proporciona respaldo político, diplomático y militar. En el terreno de la economía transnacional o global, los estados nacionales desarrollados -y en concreto sus gobiernos- tienden a actuar como si los intereses de las transnacionales de origen nacional fueran los intereses del propio Estado.

Lo anterior se confirma en la confluencia entre unos y otras en el proceso de diseño institucional y normativo de la globalización: la mayoría de las veces opera un criterio de virtual identidad de intereses, como si en la rentabilidad de las inversiones y el dominio de los mercados mundiales se jugaran los intereses de la respectiva sociedad nacional. Seguramente esto tiene que ver con la forma en la cual se resuelven al interior de los propios Estados nacionales las luchas de interés entre los diferentes actores.

La globalización es, en realidad, fraccionamiento. La economía mundial es, sin embargo, un terreno fracturado por ciertos fallamientos fundamentales. Son tres las fallas principales que definen otros grandes bloques en disputa: Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Pero, como muestran Petras y Veltmeyer (2002), el decenio de los noventa registró una evolución que reposicionó a los Estados Unidos y sus transnacionales en una ubicación ampliamente hegemónica.

Aunque las grandes transnacionales estadounidenses, europeas o japonesas aspiran a operar sobre una base global, sus estrategias siguen dependiendo de una cierta base nacional o, para el caso europeo, regional. Esta base de asentamiento proporciona un arreglo de condiciones sociales,

políticas, científico-tecnológicas, ideológicas, culturales y militares que definen el marco más amplio desde el cual las transnacionales se lanzan a la conquista de los mercados mundiales.

Los tres bloques son tales no sencillamente como enormes espacios económicos. Su significación tiene que ver, principalmente, con su carácter de centros de acumulación de poderes, en la disputa -verdadera **competencia imperialista**- por el dominio de los mercados mundiales y la conquista de cada espacio de inversión rentable.

La globalización como forma de gestión de la crisis

De la bonanza de posguerra a la crisis de los últimos 30 años. Estados Unidos emergió de la Segunda Guerra Mundial como el líder indiscutible del mundo capitalista. Al mismo tiempo, surgía el amplio espacio de los países del socialismo real. El período posterior, a lo largo de los años cincuenta y sesentas, registró el más elevado crecimiento del capitalismo mundial en su historia. Entre tanto, la dinámica recuperación europea y, sobre todo, el espectacular lanzamiento de la economía japonesa, drenaban la ventaja de los Estados Unidos y disminuían su peso relativo.

Los setenta -con prolegómenos a finales de los sesenta- son de crisis y desorden económico generalizado. Es la crisis de la regulación fordista (Aglietta 1979) y del paradigma keynesiano, cuyas implicaciones políticas posteriores se sintetizaron en la así llamada "crisis del Estado de bienestar". Esta última es, en realidad, el fruto de una opción política que se constituye en característica distintiva de esta globalización como forma de gestión de la crisis: su sesgo sistemático hacia una forma de **capitalismo descarnado e inclemente**, dispuesto al sacrificio de los más en función de las ganancias de unos cuantos.

El largo período posterior a los setenta ha sido de reestructuración capitalista a escala mundial. En el proceso se ha producido la revolución tecnológica de la información que, en general, ha penetrado todos los procesos productivos y ha acelerado el proceso de integración económica mundial. La caída del bloque del socialismo real a finales de los ochenta fortalece ese sesgo hacia un capitalismo inclemente. La institucionalidad y los arreglos

normativos del sistema se van acomodando eficazmente a los imperativos del liderazgo de las corporaciones transnacionales y del capital financiero especulativo.

En los años noventa la economía estadounidense registra una expansión económica considerable, no obstante lo cual el crecimiento promedio de la economía mundial siguió en declinación. Fueron años de agudizada inestabilidad económica, con episodios de crisis financiera². El inicio de los años 2000 registró recesiones en Estados Unidos y Europa, la prolongación del largo ciclo de crisis económica en Japón y el derrumbe generalizado de las bolsas de valores América Latina, por su parte, continuó hundiéndose más y más en un proceso, al parecer, inacabable de retroceso económico, empobrecimiento generalizado y ahondamiento de las desigualdades. Solo el cuadro del África al sur del Sahara resulta más tétrico y doloroso.

Gestión de la crisis en función de los privilegiados. La crisis está a la orden del día, pero se la gestiona de forma que quede repartida de forma tan inequitativa como sea concebible. Los mecanismos institucionales y normativos que encauzan la actual globalización, e inclusive los énfasis dominantes del desarrollo tecnológico en que se asienta, claramente tienden en ese sentido. Hay, desde luego, un corte que separa el mundo rico del subdesarrollado; pero esa diferencia ya no es la única relevante y significativa, porque cada vez más claramente surgen fosos al interior mismo de los países desarrollados.

La precariedad laboral en Estados Unidos o los altos índices de desempleo europeos³, ilustran la realidad de un orden-desorden capitalista que funciona excluyendo. Ha sido muy reveladora la polémica registrada en los Estados Unidos en el 2003 e inicios de 2004 en relación con esa así llamada “recuperación económica” que, por muchos meses, fue incapaz de frenar la pérdida de empleos.

Así, esta globalización es, en resumen, espacio económico de alcance mundial fracturado a profundidad entre bloques rivales y, a la vez, es

2 Acerca de los orígenes de la globalización financiera, puede verse Sampson, 1981. En relación con las crisis financieras de la segunda mitad de los noventa, véase Soros, 1999 y Stiglitz, 2002.

3 Al respecto puede verse Ulrich, 2000.

mecanismo en marcha para el reparto de las consecuencias de la crisis en forma por completo no equitativa.

Capitalismo inclemente y amoral

Reconstrucción ideológica del capitalismo. El período posterior a la Segunda Guerra Mundial es tiempo de concesiones del capital a favor de las clases trabajadoras. Estas concesiones resultaban viables en virtud de la excepcional dinámica de la productividad y la apertura de amplios y rentables espacios de acumulación. Fundamentalmente, incidía la mayor capacidad de negociación de las clases trabajadoras.

La crisis de los setenta, el cuestionamiento al Estado de bienestar, el descrédito del keynesianismo, son hitos en el proceso de debilitamiento de la posición de las clases subalternas, agravado posteriormente por la caída del socialismo real y el asentamiento de tecnologías que potencian la capacidad de reubicación de los capitales y, en consecuencia, su poder presión sobre Estados y clases trabajadoras.

El capitalismo ha modificado a profundidad sus énfasis ideológicos, su visión de la sociedad y del mundo e, inclusive, las bases éticas y morales en que se asienta. Aquello aceptado o tolerado como derechos de las clases trabajadoras y los grupos medios son vistos hoy como abusos inaceptables o mera vagabundería. El lucro del capital parece ser ahora el único rasero válidamente aceptable⁴.

El genocidio postmoderno. El capitalismo se ha vuelto inclemente y amoral. La crisis sin fin, combinada con el retraimiento del peso político de las clases subalternas, lleva a una gestión de la crisis en donde los criterios de rentabilidad adquieren el estatus de ideología investida de poderes hipnóticos, bajo cuyo influjo el rostro de la gente se desdibuja hasta volverse irreconocible. Por ello, ahora la gente se muere sin que los grandes centros del capital se inmuten. Son las nuevas formas de genocidio, las del **genocidio de la postmodernidad**: el hambre y la enfermedad, que matan físicamente; o la desesperanza frente a la vida, que mata espiritualmente.

4 Acerca de los cambios de énfasis en lo ideológico que acompañan los mencionados procesos de cambio del capitalismo, puede verse Houtart y Polet, 2001.

Se gestiona esta crisis por medio de mecanismos que flexibilizan al máximo las capacidades de movimiento y reubicación de los capitales. Esto da lugar a una competencia entre los estados y, más aún, entre los propios trabajadores, que genera presiones hacia abajo: recortar prestaciones y servicios sociales, disminuir las cuotas de tributación, dismantelar el Estado de bienestar, arrinconar, desprestigiar y hasta reprimir abiertamente la organización sindical, comprimir los salarios, imponer la “flexibilidad” laboral.

Otros mecanismos en acelerado proceso de sofisticación propician el desarrollo irrestricto de la esfera puramente financiera. Sin embargo, su carácter puramente ficticio define su destino. De ahí la cíclica explosión de burbujas especulativas que hemos presenciado a lo largo de los últimos 30 años.

Más allá de estas cíclicas exuberancias especulativas, gestionar la crisis de esta forma tiene efectos reales y perdurables de redistribución y concentración del ingreso y la riqueza. Es así en virtud de la grave subversión de que son objeto todos aquellos mecanismos que, en el pasado, promovieron cierta equidad mínima. Los procesos redistributivos golpean inclusive a las sociedades capitalistas desarrolladas, donde crece la inseguridad económica y la precariedad laboral.

Desde luego, las sociedades capitalistas -incluidos los Estados Unidos- son lo suficientemente heterogéneas como para que no dejen de existir voces que se rebelan contra esta situación. Pero, como tendencia general, el núcleo duro del capital transnacional -que domina las grandes bolsas de valores, que especula a nivel global y dirige las gigantescas corporaciones transnacionales- cada vez parece tener más dificultades para percibir que todavía la gente necesita comer para vivir.

La estrategia de los Estados Unidos en la lucha imperialista global: El ALCA y el TLC

Construir la globalización como un proceso de homogenización institucional y normativo-legal. Aunque su supremacía militar es indiscutible, la posición de los Estados Unidos como centro económico principal del capitalismo mundial no es necesariamente tan concluyente. Se les plantea así el reto de consolidar esa posición económica dominante. Esto hay que situarlo

en el contexto de estos tiempos del aparentemente definitivo triunfo del capitalismo, cuando este -o al menos su núcleo duro y ampliamente hegemónico- exulta triunfalismo y se vuelve inclemente.

Por ello, tanto el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) como el TLC, deben ser valorados desde esa doble perspectiva: *son instrumentos para competir a escala mundial con los otros dos grandes bloques, o centros imperiales, en el proceso de dominio de mercados y espacios de acumulación y, a la vez, son instrumentos diseñados según la dominante ideológica de un capitalismo inescrupuloso, amoral e inclemente*⁵.

Ambos instrumentos pueden ser situados en una línea que puede ser rastreada en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, la fundación de la OMC, el fallido Acuerdo Multilateral de Inversiones (el llamado AMI) y la tal Agenda de Singapur⁶. Estos diversos foros o propuestas introducen los llamados “nuevos” temas de interés para el capitalismo a nivel mundial: tratamiento a las inversiones, propiedad intelectual, compras del sector público, comercio de servicios, entre otros. Ciertas constantes son aquí reconocibles: 1) se trata de *ampliar el dominio del capital* hacia áreas de las que ha estado excluido o en las que su penetración ha sido a lo sumo parcial; 2) lo anterior tendría lugar sobre la base de ciertas normativas y elaboraciones institucionales *homogéneas* que consolidan un dominio -monopólico para todo efecto práctico- en manos de los segmentos líderes del capital transnacional.

Así las cosas, esta globalización, adicionalmente a los múltiples fallamientos que la cruzan, se fractura a sí misma al establecer cotos cerrados que son monopolios en manos de unos pocos y, correlativamente, espacios de exclusión para la enorme mayoría.

Los acuerdos de Marrakech (abril de 1994) y el GATT 94, con la creación de la OMC, introducen cambios sustantivos en materia de inversiones, propiedad intelectual o comercio de servicios, entre otros. El AMI se proponía profundizar estos asuntos hasta el límite dictado por los caprichos de ese núcleo duro del capital transnacional, pero las revueltas ciudadanas a escala mundial frenaron el proceso. Por su parte, la OMC, aun siendo un foro poco democrático y nada transparente, es espacio donde se manifiesta

5 Acerca de lo que el ALCA implica, puede verse Vargas, 2002.

6 Estos asuntos aparecen sucinta y claramente ilustrados en George, 2001.

Se gestiona esta crisis por medio de mecanismos que flexibilizan al máximo las capacidades de movimiento y reubicación de los capitales. Esto da lugar a una competencia entre los estados y, más aún, entre los propios trabajadores, que genera presiones hacia abajo: recortar prestaciones y servicios sociales, disminuir las cuotas de tributación, dismantelar el Estado de bienestar, arrinconar, desprestigiar y hasta reprimir abiertamente la organización sindical, comprimir los salarios, imponer la “flexibilidad” laboral.

Otros mecanismos en acelerado proceso de sofisticación propician el desarrollo irrestricto de la esfera puramente financiera. Sin embargo, su carácter puramente ficticio define su destino. De ahí la cíclica explosión de burbujas especulativas que hemos presenciado a lo largo de los últimos 30 años.

Más allá de estas cíclicas exuberancias especulativas, gestionar la crisis de esta forma tiene efectos reales y perdurables de redistribución y concentración del ingreso y la riqueza. Es así en virtud de la grave subversión de que son objeto todos aquellos mecanismos que, en el pasado, promovieron cierta equidad mínima. Los procesos redistributivos golpean inclusive a las sociedades capitalistas desarrolladas, donde crece la inseguridad económica y la precariedad laboral.

Desde luego, las sociedades capitalistas -incluidos los Estados Unidos- son lo suficientemente heterogéneas como para que no dejen de existir voces que se rebelan contra esta situación. Pero, como tendencia general, el núcleo duro del capital transnacional -que domina las grandes bolsas de valores, que especula a nivel global y dirige las gigantescas corporaciones transnacionales- cada vez parece tener más dificultades para percibir que todavía la gente necesita comer para vivir.

La estrategia de los Estados Unidos en la lucha imperialista global: El ALCA y el TLC

Construir la globalización como un proceso de homogenización institucional y normativo-legal. Aunque su supremacía militar es indiscutible, la posición de los Estados Unidos como centro económico principal del capitalismo mundial no es necesariamente tan concluyente. Se les plantea así el reto de consolidar esa posición económica dominante. Esto hay que situarlo

la resistencia, más o menos orgánica o dispersa, de gobiernos de países subdesarrollados a los que se suma la presión de los diversos movimientos de oposición a escala mundial.

En búsqueda de atajos. Para los Estados Unidos, el ALCA surge como alternativa susceptible de dar cumplimiento a una doble agenda, complementaria en lo que a los intereses del capital transnacional estadounidense se refiere: 1) avanzar aceleradamente en esos temas nuevos, vitales a los intereses del capitalismo transnacional y, a la par, 2) crear, sobre esa columna de soporte, una más amplia base de asentamiento económico para enfrentar la lucha con los otros dos grandes bloques por la supremacía global.

El primero de estos dos aspectos contiene elementos que son del interés compartido por los tres grandes bloques imperiales y su respectivo capital transnacional: plena libertad de movimiento para los capitales, perfecta protección para sus inversiones; completa penetración de los criterios de mercado en el ámbito de los servicios; puntillosa protección de la así llamada propiedad intelectual. Esto último conlleva consolidar en sus manos el monopolio de la ciencia y la tecnología y abrir la posibilidad de la apropiación privada de la biodiversidad y hasta de las bases mismas de la vida.

Esto desnuda ese capitalismo sin escrúpulos ni comedimiento, promovido por el núcleo duro del capital transnacional. Es una propuesta de invasión indiscriminada de todos los ámbitos de la vida de las sociedades y los individuos, bajo criterios mercantiles y en condiciones que vuelven inexpugnable el poder del capital, pero, en particular, el dominio sin cortapisas del capital transnacional. Con notable cinismo se quiere recubrir esta realidad con una ideología que llega al extremo de identificar los intereses de ese capital con los de los más pobres y desarraigados de la tierra, al punto de aseverarse que la suerte de estos mejorará solo si se pliegan a los dictados de ese capitalismo desatado.

Estados Unidos frente a los otros bloques imperiales. El objetivo de crear esa base continental desde la cual afrontar los retos de la rivalidad imperial a escala mundial determina la especificidad de estas propuestas, como piezas de la estrategia específicamente estadounidense⁷. Dos son sus grandes

7 Una valiosa ilustración de aspectos comerciales específicos de esa estrategia, la cual recurre a interesantes fuentes documentales, es la de Rodríguez Hölkemeyer, 2003. Es un trabajo meritorio, no obstante lo inconsistente y contradictorio de sus conclusiones.

objetivos: imponer a nivel continental esa agenda de reformas institucionales y normativas concebidas según los intereses más directos del núcleo duro hegemónico del capital transnacional estadounidense (y que este comparte con los de Europa y Japón) y, complementariamente, construir esa base continental mediante la ampliación de mercados y la apertura y apropiación de nuevos espacios de inversión y acumulación.

En ruta hacia el mundo feliz de los capitales transnacionales

¿Un callejón sin salida? En la práctica, la OMC y los foros vinculados a esta han resultado espacios no suficientemente maleables. El ALCA ofrecía entonces una doble promesa: imponer los criterios de transformación institucional y normativa, y hacerlo directamente en función de los intereses del capital transnacional estadounidense.

La experiencia, con el transcurso del tiempo, ha mostrado que ALCA tampoco es un terreno donde Estados Unidos pueda imponer sus criterios sin freno ni atenuante. Se ha puesto de manifiesto que, en el proceso de búsqueda de ciertos acuerdos políticos mínimos, los estadounidenses se han visto forzados a aceptar fórmulas matizadas, relativamente lejanas de la ansiada imposición unilateral de los intereses del núcleo duro de su capital transnacional hegemónico.

De tal modo, se confirma, incluso en los foros e instancias más insospechadas como la OMC o el ALCA, que esta globalización, fragmentaria y fracturada, es sobre todo un proceso contradictorio y conflictivo. Ni siquiera los actores hegemónicos más poderosos están en control de todas las alternativas.

La estrategia del "paso a pasito". Este capitalismo excesivamente triunfalista se topa así con una realidad más compleja de lo esperado. Entonces, la opción de los tratados de libre comercio sobre bases bilaterales o con grupos restringidos de países surge como la salida más idónea. Es una suerte de estrategia del "paso a pasito" o, si prefiere, una estrategia de dominó: empujar primero a los más débiles y, sucesivamente, forzar para que otros, algo

menos débiles, se vean arrastrados en el proceso. Se amplía así la red y, en fin, se hace más costoso que los que están fuera permanezcan ahí.

La cuerda se rompe por su punto más débil

México y Chile van primero. Los países de Centroamérica han sido arrastrados a la negociación de este tratado, sobre todo porque el nuestro puede ser un caso ejemplarizante o, al menos, un excelente punto de partida. Nos anteceden México y Chile, cada uno investido de características únicas. El primero por ser vecino inmediato de los estadounidenses con miles de kilómetros de frontera en común; el segundo porque, con mucho, es el experimento más avanzado de imposición de una sociedad neoliberal, en cuyo marco un tratado de esta naturaleza podría gozar de una “natural aceptación” que difícilmente se lograría en otros contextos.

Una alegre subasta. Nuestros países no reúnen ninguna de esas dos condiciones de excepcionalidad o lo sumo (comparativamente a Chile), las presentan en grados más o menos atenuados. Eso tenemos en común con el resto de los que quedan por atrapar en la red. Sí nos diferenciamos relativamente por algunas otras circunstancias: ser parte del histórico “patio trasero” estadounidense, secularmente sometido a los caprichos y bandazos geopolíticos de la superpotencia, y, además, ser economías extremadamente débiles y ya profundamente subordinadas a la estadounidense.

Adiciónese a lo anterior la debilidad de las clases dirigentes locales, tanto las cúpulas políticas como las burguesías nacionales. Debilidad económica, por un lado, y gustoso sometimiento a los dictados estadounidenses tanto como la ausencia de todo proyecto de país. Esto último se expresa cada vez más claramente como una explícita renuncia, casi sin restricción. Inclusive Costa Rica -que entre los cuarenta y los setentas fue la que más coherentemente buscó configurar ese proyecto nacional- ha llegado a un extremo de renuncia que apenas si resguarda pequeñas diferencias de matiz con respecto a los otros países centroamericanos. Resultamos así un excelente punto de partida y un caso ejemplarizante, porque ofrecemos la opción de una completa imposición de los criterios de organización institucional y normativa que tan ansiosamente ha buscado imponer ese segmento dominante del capital transnacional estadounidense.

El capitalismo inclemente se desenmascara en la negociación del TLC

Una pura bufonada. En lo que sigue me refiero a la experiencia de negociación de Costa Rica con los Estados Unidos. Este proceso de negociación estuvo signado por tres características principales: el atropellamiento, el secretismo y la mentira.

Fue **atropellado** porque en tan solo un año se saldó una negociación de profundas implicaciones para el conjunto de la sociedad costarricense. Esta prisa desmedida da seguro indicio de que, en realidad, las metas estaban pre-fijadas con precisión. El núcleo duro hegemónico del capital transnacional estadounidense tenía bien claro qué quería lograr. Las burguesías centroamericanas, así como los estamentos políticos y los cuadros tecnocráticos a cargo de la negociación, lo sabían bien. Así la negociación devino un **puro ritual** de legitimación de una muerte anunciada con pelos y señales.

El **secretismo** fue rasgo consustancial a ese ritual. Se negó información sistemáticamente o, cuando fue dada, aparecía enredada en jerigonza y medias frases. Esto debe ser interpretado como parte sustantiva del ritual de legitimación. El secreto fundamentalmente perseguía **aparentar** que se estaban negociando cosas muy graves en un terreno de encarnizadas luchas. En realidad, se negociaban elementos de detalle o matiz dentro de un cuadro cuyos componentes fundamentales estaban predefinidos.

En ese marco general, la **mentira**, explícita o encubierta, resulta un producto inevitable, casi natural. Habían aspectos que resultaban especialmente sensibles para la sociedad costarricense o sectores organizados dentro de esta. No había voluntad de dejar a salvo tales aspectos, pero se aparentó excluirlos de la negociación a fin de evitar o al menos posponer la oposición. De ahí la mentira, por omisión o de forma explícita. Hay ejemplos concluyentes: afirmar que no se negociaría telecomunicaciones y luego negociarlo; decir que no se incluiría el Acuerdo para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV) y luego incorporarlo; aseverar que se negociarían subsidios a la agricultura estadounidense y luego mantener este tema por completo intocable; ofrecer que se protegería la producción local de medicinas genéricas para salir con un acuerdo que perjudica seriamente la industria farmacéutica nacional e, indirectamente, a la Caja del Seguro Social. En el caso de los seguros

se mintió por omisión, ya que nunca se dijo nada sobre este tema y al final salió un acuerdo de “apertura” total.

La mentira era inevitable porque la predisposición a plegarse a los dictados estadounidenses entraba en contradicción con exigencias muy básicas del contexto social y político costarricense. Pero no olvidemos que esa predisposición es compartida por clases políticas, estamentos empresariales, medios de comunicación y negociadores. Esa contradicción demandaba un juego en la cuerda floja: asumir ante la sociedad costarricense compromisos que jamás se pensó cumplir. Estas maniobras buscaban aplacar las reservas de sectores subalternos, a la espera de que el proceso avanzara y que la campaña de adoctrinamiento diera los frutos esperados.

Todo este proceso sintetiza y transmite la visión de mundo de ese capitalismo inclemente al que he hecho referencia. Ha habido un manejo inescrupuloso de la información, y un atropellamiento de los plazos y las decisiones sin consideración alguna a los tiempos mínimos que se suponen son los propios de la democracia.

Un sueño hecho realidad para el capital transnacional estadounidense

No es un tratado de libre comercio. Ya de por sí es falaz el nombre que se le dio. Decir que es un tratado de libre comercio sugiere que el objetivo principal, si no el único, es promover el libre comercio. Esto es simplemente falso.

En general, el tratado agrega muy poco a las posibilidades de acceso al mercado estadounidense de que ya dispone la economía costarricense. Las “ganancias” son simplemente marginales. Desde el punto de vista de las importaciones de bienes provenientes de los Estados Unidos, los cambios más importantes son los que directamente perjudican la agricultura tradicional, inclusive a los productos lácteos, carne, porcinos, pollo, arroz, entre otros. La negociación sobre propiedad intelectual hace prever efectos nefastos para la industria farmacéutica. Por lo demás, y en un panorama preliminar en relación con las importaciones, no es posible esperar modificaciones sustanciales puesto que los niveles arancelarios actuales son muy reducidos.

“Reinventar” instituciones, normas y leyes. Las modificaciones realmente sustanciales tienen que ver con la parte normativa e institucional. Aquí las implicaciones son de amplio alcance tanto en sentido cuantitativo como cualitativo. Responde nítidamente a la ya analizada estrategia de homogenización normativa e institucional, según los intereses del núcleo duro hegemónico del capital transnacional, la cual se bifurca en dos ramales complementarios: 1) apertura de nuevos frentes de inversión y acumulación y 2) creación de condiciones que garanticen plena libertad de movimientos del capital y completa protección de sus intereses.

Telecomunicaciones. Lo aquí negociado tendrá implicaciones en el comercio de servicios pero, en lo fundamental, son transformaciones profundas en el ámbito institucional y legal-normativo que sacan del control público y liberan del escrutinio ciudadano y democrático áreas de actividad que se sitúan entre las más rentables y apetecibles para los capitales.

Servicios. El signo estilístico y discursivo del tratado -caracterizado por la ambigüedad y la imprecisión- se pone de manifiesto en sus estipulaciones acerca de servicios tan fundamentales como educación, salud o agua. No resulta suficientemente claro que tales servicios realmente hayan quedado al resguardo de la invasión de los criterios del libre mercado, a pesar de su exclusión en alguna lista disconforme. Por otra parte, hay una mutilación sustantiva de la capacidad reguladora del Estado en relación con las actividades de servicios.

Todo el poder a la inversión transnacional. El capítulo 10, de Inversiones, tiene profundas implicaciones para la transformación de la institucionalidad y normativa vigentes. Los inversores podrán demandar al Estado costarricense cuando se consideran afectados por medidas de **expropiación directa o indirecta**⁸, para lo cual se recurre a tribunales internacionales de arbitraje. La noción de “expropiación indirecta” es muy imprecisa y, por lo tanto, queda sujeta a interpretaciones caprichosas. La experiencia del Tratado de Norteamérica⁹ muestra que inclusive es factible una situación de grave subversión del Poder Judicial¹⁰.

8 El artículo 10.7.1 indica: “Ninguna Parte expropiará ni nacionalizará una inversión cubierta, sea directa o indirectamente mediante medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización...”. El énfasis es mío.

9 Al respecto puede verse, por ejemplo, Prácticas “ejemplares” del libre comercio, Alianza Social Continental, Sao Paulo, Brasil: agosto de 2003. También: Barlow, Maude y

Total libertad de movimiento para los capitales. Otras partes del Tratado -claramente los capítulos 11 y 12- complementan y refuerzan estas estipulaciones, las cuales van acompañadas por la vigencia de la irrestricta libertad de movimientos de capitales (mientras permanecen todas las trabas a la migración), la prohibición de aplicación de criterios de desempeño para el establecimiento y operación de las inversiones, la imposibilidad de aplicar controles de balanza de pagos o restricciones al comercio, ni siquiera en circunstancias de crisis económica.

Propiedad intelectual. Estas estipulaciones consolidan el monopolio de hecho de la ciencia y la tecnología en poder de las transnacionales y los centros del capitalismo desarrollado. Si medicinas genéricas o agroquímicos son ejemplos claros de una opción por completo perdedora, la puerta abierta a la apropiación de semillas, biodiversidad y formas de vida deja al desnudo el hecho de que, en efecto, esto es el fruto de un capitalismo sin escrúpulos que busca inclusive apropiarse de las bases mismas de la vida.

La restricción a la acción del Estado. Esta tiene lugar por muchas vías diferentes pero, en particular, queda claramente sintetizada en los principios de nación más favorecida y trato nacional, las cuales impiden que el Estado establezca ninguna discriminación positiva a favor de empresas o sectores productivos costarricenses, o que desarrolle lazos o formas de cooperación diferenciadas con países particulares. Estas restricciones operan en el contexto de las poderosas herramientas de presión entregadas al capital transnacional con base en el régimen inversionista-estado del capítulo 10.

Tragedia en tres actos

La amplitud y profundidad de los cambios a que se da lugar pueden ser representadas mediante tres metáforas o “efectos”.

Clarke, Tony, *Atando cabos: guía popular sobre la Organización Mundial del Comercio y el Área de Libre Comercio de las Américas*, Ottawa: The Council of Canadians/Le Conseil des Canadiens (sin fecha).

- 10 Una ilustración -en relación con consecuencias para los propios Estados Unidos- se encuentra en el artículo *Nafta tribunals stir U.S. worries*, *The New York Times*, 18 de abril de 2004 (edición digital, www.nytimes.com)

- **El efecto Cornucopia:** se opera según el criterio de que el libre mercado es como ese cuerno de la abundancia de los antiguos griegos y romanos: de él salen las más grandes maravillas en torrente inacabable. Responde al criterio ideológico que representa el mercado como una deidad investida de poderes que le permiten alcanzar resultados grandiosos por el solo y ciego automatismo de su funcionamiento. En ese sentido, este tratado busca la definitiva y acelerada imposición de una sociedad de libre mercado, con un estado seriamente disminuido, un orden institucional y normativo modelado según los intereses de los capitales transnacionales y una economía integralmente librada a los criterios del mercado.

- **El efecto “plasticina”:** que justamente evoca esa modelación arbitraria de la institucionalidad, la normativa y legalidad en que se asienta el conjunto del Estado costarricense y su acomodamiento a los imperativos de ese núcleo duro hegemónico del capital transnacional estadounidense, a sus objetivos de rentabilidad y dominio de mercados.

- **El efecto Mattachine¹¹:** que implica el completo y definitivo vaciamiento de todo contenido de realidad en la democracia costarricense. Sin duda esta viene sufriendo, desde tiempo atrás, un claro proceso de declinación; cada vez más, va quedando reducida a un juego de apariencias donde la gente tan solo legitima con su voto un acto previo -o en todo caso autónomo respecto de la voluntad popular- de reparto del poder estatal. Tristemente, este tratado constituye la coronación de ese proceso. Es así desde el momento en que arrancó la negociación y a lo largo de esta. Luego ha predominado una campaña de grandes proporciones que sustituye lo que debería ser un debate sereno por el puro marketing comercial. Finalmente, el tratado mismo, en sus contenidos específicos, da el puntillazo definitivo: todo el orden institucional y normativo se adecua a los imperativos del capital transnacional. La democracia va siendo reducida a una simple careta detrás de la cual hablan y ordenan los intereses del poder económico.

11 Los mattachines eran bufones de las cortes italianas del renacimiento que se ocultaban detrás de máscaras a fin de decir lo que querían o pensaban.

La visión ideológica: el mercado es la sociedad

Esta visión ideológica puede ser sintetizada en ciertos elementos fundamentales.

- **El efecto Homero Simpson:** se reduce el Estado a sus mínimas facultades, incapacitado para promover el desarrollo y sujeto a la espada de Damocles de las demandas del capital transnacional. Este es un estado-caricatura, pero, por cierto, no cualquier caricatura, que las hay -como la célebre Mafalda de Quino- que representan personajes sensibles e inteligentes. En este caso es un estado caricaturizado como un personaje inútil y carente de arrebato, coraje e iniciativa. Homero Simpson es un buen compendio de ello.
- **El estado “play station”:** que sintetiza el sueño -que las ciencias sociales han considerado una simplificación excesiva- de su directa instrumentalización por los intereses del capital transnacional. El tema aquí no es si tal pretensión es realista, cuanto que esta pretensión en efecto existe: el Tratado busca reducir el Estado a instrumento para la satisfacción y protección de tales intereses.
- **El mercado como deidad:** es, según lo que ya he comentado, la representación ideológica del mercado, al que se supone investido de facultades prodigiosas para generar, de forma por completo impersonal y automática, los resultados más deseables que ningún ser humano podría soñar.
- **La globalización perfecta:** es la fantasía de un mercado mundial completamente integrado del cual han sido extirpadas las fronteras nacionales y las especificidades institucionales y normativas, y quizá hasta las culturales, que diferencian entre sí a los estados-nación. Hay detalles del tratado sintomáticos: la subversión de los modelos costarricenses de telecomunicaciones y seguros, los compromisos para modificar la legislación bancaria, la ausencia casi total de disposiciones diferenciadas a favor de la pequeña y mediana propiedad, entre tantas otras.
- **La democracia como careta legitimadora:** refiere a ese efecto Mattachine que mencioné anteriormente. Se parte de una posición de completo

desprecio por la democracia como sistema asentado en la voluntad informada y crítica de la ciudadanía. Así, se construye una ideología que hace de la democracia un instrumento manipulable con fines propagandísticos y de legitimación. Queda así reducida a mero ritual sin consecuencias ni contenido, detrás del cual habla la voz de los pequeños amos locales y sus jefes, los grandes amos del capital transnacional.

- **La sociedad del libre mercado como régimen de riesgo o la opción por la “vida peligrosa”:** las leyes de un libre mercado irrestricto imponen el criterio del “sálvese quien pueda”, la evocación de la “vida peligrosa” o, si se quiere, la reivindicación del “heroísmo” como forma de vida. Hay aquí acaso alguna reminiscencia de Nietzsche, pero en una versión vulgarizada y ramplona, torpemente mercantilizada. Es también una especie de “efecto James Bond” ya que, según las reglas del capitalismo inclemente actual, algunos que acumulan enorme poder tienen licencia para matar (de hambre, de exclusión, de desesperanza...).

De cómo el tratado podría impactar sobre la economía costarricense

Bajo los imperativos de este tratado, la estructura económica que vaya a desarrollarse, con mucha seguridad presentaría tres rasgos definitorios: un alto grado de **extroversión**, una presencia sustancial de **propiedad extranjera** sobre los medios de producción y un grado incrementado de **vulnerabilidad externa** y, por lo tanto, de **inestabilidad**.

- Seguramente se profundizarían las características históricas de **economía extrovertida**, puesto que este tratado destruye espacios históricamente construidos que son elementos de reserva que resguardan algún grado de control sobre la conducción de la economía y de autonomía ante las oscilaciones del sistema económico internacional. El listado es largo: la “apertura” de las telecomunicaciones y los seguros, el dismantelamiento de los últimas reservas de soberanía alimentaria, la prohibición de criterios de desempeño a la inversión extranjera, las normas de trato nacional y nación más favorecida en relación tanto con el comercio como con las inversiones, la prohibición de controles sobre los movimientos de capital o sobre la balanza de pagos en general, las

implicaciones derivadas de los compromisos sobre propiedad intelectual, el comercio de servicios, la apertura de las compras del sector público. Y, desde luego, todo el poder que se pone en manos de los capitales estadounidenses (o del superpoderoso Estado de los Estados Unidos) por medio del régimen de inversionista-estado¹².

- Se agudizaría la tendencia, ya plenamente vigente, hacia la ampliación de la **propiedad extranjera** de los medios de producción. Esto es esperable en virtud de que este tratado abre espacios a la inversión de capitales estadounidenses, inclusive en áreas -como telecomunicaciones, seguros y, probablemente, la banca- de las que ha estado excluido. Pero, además, es una tendencia que se vería reforzada por el conjunto de condiciones -trato nacional o de nación más favorecida, régimen inversionista-estado, regulaciones sobre la propiedad intelectual, entre otras- que fortalecen las posiciones de ese capital extranjero. Este queda liberado de ataduras y condicionamientos y con nuevas áreas a su disposición para invertir y acumular.
- Se incrementaría el nivel de **vulnerabilidad externa e inestabilidad** en virtud de la convergencia de un conjunto de factores: 1) se amplían la apertura al comercio internacional y la propiedad de los medios de producción en manos del capital transnacional estadounidense, 2) se limita sustancialmente la posibilidad de establecer controles sobre balanza de pagos o movimientos de capitales y 3) se mutilan los márgenes de maniobra para el ejercicio de políticas públicas. Así, el nivel de exposición a la economía internacional se incrementa en circunstancias de virtual indefensión.

12 Desde luego, Costa Rica tiene la misma posibilidad teórica de demandar a los Estados Unidos, pero ello requiere, por ejemplo, capacidad para monitorear y controlar posibles incumplimientos. Por supuesto, son incomparablemente mayores las posibilidades de control y monitoreo por parte de los Estados Unidos. Asimismo, son muy superiores los intereses implicados y los recursos de poder en manos del capital estadounidense a la hora de demandar al Estado costarricense, que los que posee el capital costarricense en caso de una demanda contra el Estado de los Estados Unidos.

Inserción en la economía mundial: una economía costarricense que se desvanece

Renuncia a toda reserva de autonomía. Hemos visto que este tratado asume claramente la visión ideológica de una *globalización perfecta*, esto es, la conformación de una economía mundial completamente integrada, de la que habrían desaparecido fronteras nacionales y especificidades legales, institucionales o culturales de los Estados nación. Ello se refleja en múltiples estipulaciones. Pero esta también se recoge en las llamadas “cartas paralelas” las cuales refrendan diversos compromisos entre el gobierno de Costa Rica y el de Estados Unidos, algunos orientados a la introducción de reformas legales, por ejemplo en materia bancaria.

En telecomunicaciones, seguros o con las posibles reformas bancarias se entregan espacios incrementados de inversión a disposición de los capitales transnacionales. Salen estas actividades del control nacional para ser anexadas como piezas dentro de tejidos productivos transnacionales. La apertura en el comercio de servicios es amplia, como al mismo tiempo resulta imprecisa en sus posibles consecuencias.

Propiedad intelectual en general, o específicamente en relación con medicinas genéricas, disponibilidad de semillas o apropiación de formas de vida, son normas que disminuyen la capacidad de control sobre los asuntos nacionales o bien implican una pérdida desde el punto de vista cultural o la entrega directa de nuestra riqueza natural.

La mutilación de los espacios de gestión de las políticas públicas se concreta en una imposibilidad de hecho, bien para aplicar políticas de desarrollo (ni siquiera de estímulo a la producción), bien para desarrollar estrategias selectivas a favor de sectores sociales, empresas o regiones específicas. Esto cancela una tradición histórica -ya disminuida por la ofensiva neoliberal de los últimos 20 años- de búsqueda de equidad social mediante una mejor distribución de la propiedad.

El criterio de “igualdad formal” en el Tratado. Se vuelve muy difícil implementar ninguna estrategia de desarrollo concebida y diseñada desde el país mismo, que no tome en cuenta la heterogeneidad de los grupos que lo constituyen y orientada a la conformación de una sociedad que brinde

oportunidades de vida para todos. Un problema fundamental aquí es que el tratado incorpora múltiples disposiciones que imponen una **estricta igualdad de condiciones formales**, similares tanto para el capital transnacional como para el nacional, incluyendo la mediana, pequeña y micro empresa. Esto dificulta aplicar formas de discriminación positiva por regiones o a favor de grupos específicos de la sociedad.

Este criterio de igualdad formal conlleva tomar como un dato no cuestionable ni sujeto a modificación las inmensas asimetrías entre esas empresas transnacionales y las nacionales. Esto implica perpetuar tal asimetría y, todavía más, profundizarla. Por lo tanto, propicia una mayor concentración y extranjerización de la propiedad.

Es necesario indicar, si bien muy brevemente, que este criterio de igualdad formal es producto de dos supuestos ideológicos: uno, aquel que exalta como valor supremo la competencia en mercados liberalizados, lo cual corresponde a esa visión ideológica de una forma “heroica” de vida, sujeta al riesgo y al peligro (la versión mercantilizada y vulgarizada de Nietzsche); y, segundo, la visión ideológica que asume que la inversión extranjera es intrínsecamente deseable. Esto último es simplemente falso, como trataré de mostrar en otro trabajo que preparo al momento de redactar este ensayo.

Más que una simple apertura al capital extranjero, el tratado crea condiciones ampliamente ventajosas para que este tome control de la economía nacional. Ello se da en el contexto de la renuncia y entrega de espacios que hasta hoy resguardan cierta básica autonomía en la gestión de asuntos de vital importancia.

El efecto “hoyo negro”. Claramente se quisiera hacer realidad la imagen ideológica de esa globalización perfecta: destruir las especificidades que diferencian la sociedad costarricense y todo reducto de autonomía económica. Se busca una incorporación indiscriminada en las corrientes caóticas de un mercado que, hasta esta etapa, está pensado como un mercado supranacional. Pero, sin duda, se adivina como horizonte utópico final, un mercado mundial completamente integrado.

Se da una especie de efecto *hoyo negro*, en la fantasía utópica de que la economía nacional sería virtualmente absorbida por la enorme economía

estadounidense. En particular, esto resultaría de ese movimiento forzado hacia la **homogenización institucional y normativa-legal** que el tratado busca imponer. Es, como explicaba al inicio de este ensayo, un proceso que puede rastrearse en la Ronda Uruguay de negociaciones, la OMC, el AMI y, más claro aún, y como expresión concreta de la estrategia estadounidense, en el ALCA. Estos TLC reorientan tal estrategia en términos de un consistente avanzar “paso a paso”.

Pero ese sueño de las clases dirigentes locales de que nuestra economía desaparezca en el hoyo negro de la inmensa economía estadounidense no garantiza que nuestros países puedan advenir a la abundancia material de los estadounidenses. En todo caso, desde hace cerca de 30 años esta vive procesos que tienden al ahondamiento de sus brechas sociales internas, cosa que acontece paralelamente al proceso por el cual el gran capital transnacional se vuelve más poderoso y voraz.

Si a lo interno hay este progresivo ahondamiento de las asimetrías, es iluso suponer que una inserción a profundidad de la economía costarricense (o centroamericanas) en la estadounidense, pueda darse de otra forma que no sea según modalidades por completo subordinadas y periféricas: como reservorio de una enorme biodiversidad y de una fuerza de trabajo relativamente barata y disciplinada. Poco o nada más que eso. Y ello al costo de perder los instrumentos más básicos aún a disposición de la sociedad costarricense para promover algún desarrollo más o menos balanceado.

La democracia como bufonada

El nombre del juego es...aparentar. Todo el proceso alrededor de este tratado está penetrado a profundidad por una estrategia claramente antidemocrática. Lo vimos en relación con la negociación correspondiente, la cual se realizó con arreglo al hecho básico de que, en lo sustancial, ya se sabía lo que se incorporaría o no se incorporaría al tratado. La negociación exclusivamente fue un ritual legitimador.

Es especialmente ilustrativo lo acontecido con telecomunicaciones. Su exclusión inicial tan solo reflejaba una situación políticamente coyuntural: el Presidente percibía en esto un costo político que no quería confrontar. Pero

empezar dejando fuera telecomunicaciones ahorra -y en el peor de los casos posponía- un frente potencialmente conflictivo. Se mintió asumiendo ese compromiso público luego incumplido, simplemente por asunto de conveniencia política. Jamás hubo de por medio convicción alguna. Ni siquiera había ninguna diferencia significativa de criterios. Luego, la coyuntura política se fue acomodando con el fin de revertir esa exclusión. Por un lado, la insidiosa propaganda periodística y las tan convenientes encuestas. Más adelante, Zoellick y, a sus pies, las dirigencias locales -medios de comunicación, cúpulas políticas y empresariales- hiperbolizando la amenaza proferida. El ingrediente faltante lo aportó la conocida volubilidad del Presidente. Se consumó la mentira: las telecomunicaciones fueron negociadas. Si luego lo negociado no satisfizo plenamente los caprichos estadounidenses -el gran "logro" de los y las negociadoras - simplemente ratificó lo que ya se sabía: son gente inteligente capaz de discernir entre bajar la cabeza o suicidarse. En todo caso, ya las joyas de la abuela habían sido regaladas.

¿Resucitar el proyecto neoliberal? El consenso que enmarca la negociación está relacionado con el estancamiento del proyecto neoliberal ante la imposibilidad de introducir "reformas" neoliberales en áreas vitales como telecomunicaciones, seguros y banca. Así, el tratado deviene instrumento idóneo para relanzar el proyecto neoliberal: acelera al máximo esas y otras "reformas", contando con dos basas de grandísimo peso: 1) la cobertura ideológica y propagandística de un proceso que aparentaba ser "otra cosa", esto es, una negociación comercial; y 2) la enorme presión que introducía el hecho de que nada menos que los Estados Unidos entraban en el juego.

Surgían así enormes posibilidades de manipulación y chantaje. Por un lado, se prometía "mejorar" la relación comercial con los Estados Unidos, algo que tampoco ha resultado cierto pero que sí ha sido manipulado publicitariamente; Por otro lado, se podía amenazar -como en efecto se ha hecho- advirtiendo que negarse a negociar era ser expulsado de toda relación comercial con los estadounidenses, cosa que resultaría catastrófica.

Así, el tratado resulta ser un instrumento extraordinariamente poderoso para imponer un conjunto de contrarreformas de amplísimos alcances rehuendo todo debate social y cualquier escrutinio ciudadano. Nulifica de hecho los mecanismos de la democracia.

“Decidir” con una pistola en la sien. Con el tratado entran a la Asamblea Legislativa modificaciones institucionales y normativo-legales de grandísimo alcance. Ya es angustioso saber que, frente a eso, los y las diputadas no podrán modificar ni una coma¹³. Lo peor es que deberán actuar bajo una presión descomunal. Se “discutirá” y “aprobará” con una pistola en la sien, con una bomba activada a control remoto bajo la curul. Y encima se pretende que se resuelva por mayoría simple.

Nótese que alrededor del tratado se ha tejido un granítico consenso de cúpulas. Ahí están las altas dirigencias de los dos partidos tradicionales y las del empresariado, con el decidido respaldo de los grandes medios de comunicación. Algunos empresarios medios se desmarcan parcialmente. Por su parte, los cuadros intermedios de los partidos lucen, en general, temerosos de pronunciarse y prontos a acomodarse.

En ese contexto -bloqueo informativo, consenso de cúpulas y propaganda desembozadas- no hay ninguna posibilidad de discusión seria ni de decisión reposada al nivel de la Asamblea Legislativa. La suerte ha sido echada fuera del recinto parlamentario. De nuevo, la democracia aparece como mero ritual de legitimación.

Nada que debatir ni decidir. Además, aprobar el tratado conlleva automáticamente aprobar modificaciones de grandes alcances y, simultáneamente, poner en marcha un proceso de aprobación de modificaciones legales e institucionales adicionales en un calendario prefijado y perentorio que la propia Asamblea queda obligada a cumplir. Ello incluye temas supremamente delicados como telecomunicaciones, seguros, propiedad intelectual sobre semillas o comercio de servicios.

13 Un detalle sintomático: hacia abril de 2004, algunos diputados a la Asamblea Legislativa sugirieron introducir reservas al tratado, de inmediato se advirtió desde el Poder Ejecutivo que eso era inaceptable. Sin embargo, en su artículo 19.1 el tratado crea una “Comisión de Libre Comercio” conformada por los respectivos ministros del ramo de los gobiernos involucrados (anexo 19.1), quienes, en ningún caso son funcionarios electos popularmente. Una de las funciones o atribuciones asignadas a esta comisión es (párrafo 2, artículo 19.1): “buscar resolver las controversias que pudiesen surgir respecto a la interpretación o aplicación de este Tratado”. Esto se refrenda en el inciso c) del párrafo 3) del mismo artículo: “emitir interpretaciones sobre las disposiciones de este Tratado”. Estas son potestades que, en cambio, le están negadas a la Asamblea Legislativa (los énfasis son míos).

Cada uno de estos asuntos debería ser resuelto por medio de procesos amplios de debate pluralista. Tales son los tiempos y ritmos de la democracia, como son también los de una ciudadanía informada y responsable. No son los tiempos ni los ritmos de las tecnocracias negociadoras ni de las clases dirigentes costarricenses. Tampoco los que dictan los intereses del capital transnacional.

El cascarón vacío de la democracia. Presenciamos así un vaciamiento radical de una democracia ya de por sí gravemente disminuida y en pleno proceso de decadencia a lo largo de los últimos 20 años. Un cúmulo de fenómenos confluyen en ese proceso de descomposición: la simbiosis entre poder económico y poder político; la dominante mediática, que convierte la política en un torneo de marketing; el desvanecimiento de toda diferencia programática e ideológica de fondo y la convergencia de los partidos hacia un centro derecha cada vez más a la derecha; la corrupción del juego electoral por el clientelismo, la demagogia y el sistemático incumplimiento de promesas y compromisos; la corrupción misma enquistada en el manejo de los asuntos públicos.

La democracia está siendo utilizada como careta legitimadora, mientras se le succiona todo contenido o sustancia. Esto último es, en cierto modo, el correlato necesario de la renuncia al proyecto nacional contenida en el tratado. El país está siendo entregado a intereses que le son ajenos y con ello está siendo disuelto como proyecto nacional. Entonces, la democracia no tiene sentido, puesto que esta adquiere vigencia histórica en los marcos de una sociedad nacional cuyo pueblo aspira a ser soberano en sus decisiones: eso, justamente, es lo que aquí está en entredicho de forma radical.

De ahí que, en rigor, cabe hablar de **golpe de estado técnico**: porque el sistema institucional y legal-normativo -incluidos los mecanismos de la democracia- están siendo subvertidos a profundidad, pero bajo la careta de un proceso al parecer democrático.

La vida es un sitio inseguro

Sociedad de mercado. La grave mutilación de que son objeto las potestades y facultades del Estado es la otra cara de la moneda de la radical



ampliación de los espacios económicos que son puestos a disposición de la inversión privada y los mecanismos del mercado, librados así a criterios de rentabilidad. Y pareciera que esa es la tendencia de fondo: abrir prácticamente todos los espacios de las relaciones sociales y de la vida de los individuos a los imperativos del mercado, bajo la sujeción caótica de un régimen económico carente de toda regulación.

Conocemos que esto queda encubierto bajo el manto ideológico de la eficiencia y la competitividad. Se glorifica la disposición a asumir riesgos y triunfar en la lucha encarnizada del mercado. Es una sociedad de riesgo, una convocatoria a la vida peligrosa, cual cántico jubiloso al estilo de vida James Bond, incluida su licencia para matar, puesto que se enfatiza que triunfar es, a fin de cuentas, aplastar al rival.

Y, por otra parte, triunfar en la lucha del mercado es acumular riqueza. Este es el premio, por completo legítimo aún si conlleva la inevitable exclusión de muchos otros. Lo cual implica matar, aún si se hace por vía indirecta. Y no necesariamente matar de hambre o por la condena a la enfermedad -cosa nada infrecuente- sino matar también negando la posibilidad para una vida digna de un ser humano. Y eso tiene la trágica faceta de morir en parte, aún si se conserva la vida.

Esta convocatoria al “heroísmo de mercado” -Nietzsche vulgarizado- es, más allá de la ideología, una convocatoria con efectos políticos, económicos y sociales muy reales, materializados en un estilo de vida y convivencia sujetos a una mucho mayor precariedad e inestabilidad. Es condenatoria a una forma de vida reducida a la cotidiana sobrevivencia, en un presente que se eterniza en la brega contra la inseguridad y en procura de no ser el derrotado en la competencia del día a día. Es, en resumen, el asesinato de la esperanza.

Reformas legales recientemente propuestas para la “flexibilización” de la jornada laboral, el posible dismantelamiento del seguro de riesgos del trabajo o la introducción de mayores restricciones a los regímenes de pensiones, contienen esos mismos criterios ideológicos que se mueven en el corazón de este tratado.

¿Una sociedad orientada hacia la muerte? En general, una economía más inestable y unas relaciones sociales mucho más precarias, son atmósfera

propicia al deterioro de la convivencia, proclives a la violencia, la corrupción y la descomposición moral. Es algo que resulta cada día más familiar y que ya está contenido en esa ideología que exalta la lucha en el mercado y el triunfo del más fuerte. La renuncia a la solidaridad a favor de la competencia irrestricta y feroz funda un proyecto de sociedad estructuralmente orientado hacia la violencia. En cierto modo, es un proyecto madurado en humores de muerte, puesto que muerte -espiritual cuando no física- es lo que produce la pérdida de la esperanza, el desvanecimiento de toda noción de futuro y la imposibilidad de entenderse, dialogar, respetar, solidarizarse y acompañar a nuestros semejantes.

En conclusión

Este tratado constituye, en efecto, una estrategia de relanzamiento acelerado y radical del proyecto neoliberal, estancado desde hace algunos años. La celeridad del proceso y las formas que este asume implican forzar, hasta hacer añicos, los principios más básicos de la democracia. Y estos rasgos tienden a profundizarse conforme surgen focos de resistencia y cuestionamiento. Eventualmente podrían radicalizarse -hasta límites de grave intransigencia- si ese cuestionamiento alcanzara una mayor audiencia y respaldo ciudadano. En todo caso, esto último es posible solo con base en un trabajo de hormiga, persona a persona, destinado al convencimiento y la creación de conciencia; no existe otra vía, puesto que los espacios para un debate público pluralista y equitativo están completamente bloqueados.

Los manejos antidemocráticos que rodean todo el proceso tienen su correlato y coronación en los contenidos específicos del Tratado, puesto que en plazos muy apretados y al margen de todo debate público amplio y participativo se introducen modificaciones institucionales y normativo-legales de gran magnitud.

Se ha hecho de la democracia una mera careta legitimadora. El cúmulo de mentiras más la propaganda dispendiosa y manipuladora son, al modo de una síntesis paroxística de los peores vicios que han disminuido la democracia costarricense hasta prácticamente convertirla en una francachela sin contenido.

El proyecto de sociedad que se propone, niega los aspectos distintivos más positivos de la tradición histórica costarricense. Es una apuesta por una sociedad profundamente desigual y enajenada, seguramente afectada por altos grados de inestabilidad económica y asentada, además, en formas de relación entre los individuos signadas por la competencia feroz y la precariedad e inseguridad.

Pero, en lo fundamental, este tratado materializa una decisión que parece haberse radicalizado: las clases dirigentes en Costa Rica -cúpulas políticas y del poder económico e instancias hegemónicas formadoras de ideología y de "opinión pública" (señaladamente la gran prensa)- han renunciado a todo proyecto nacional; han decidido que, como proyecto de nación, de estado y de país, Costa Rica ha perdido viabilidad y todo atractivo. Es una decisión compartida por las clases dirigentes del resto de los países centroamericano. La diferencia es que, en otros momentos históricos, las clases dominantes de Costa Rica sí poseían cierta conciencia acerca de la significación y potencialidad de este país como proyecto nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- AGLIETTA, Michael 1979. **Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos**, México: Siglo XXI Editores.
- AMÍN, Samir, 1999. **El capitalismo en la era de la globalización**. Barcelona: Editorial Piados Ibérica, S.A.
- BECK, Ulrich, 2000. **Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización**. Barcelona: Ediciones Piados Ibérica.
- GEORGE, Susan, 2001. **Pongamos la OMC en su sitio**, Barcelona: Icaria Editorial, S.A., 2001.
- HOUTART, Francois
POLET, Francois
(coordinadores). **El otro Davos: globalización de resistencia y de luchas**. Madrid: Editorial Popular, 2001.
- PETRAS, James y
VELTMEYER, Henry, 2002. **El imperialismo en el siglo XXI. La globalización desenmascarada**. Madrid: Editorial Popular, S.A.
- RODRÍGUEZ
HÖLKEMEYER; Patricia.
2003. **¿Con quién negociamos? La estrategia comercial de los Estados Unidos en los últimos 20 años**. San José: FUMPADEM.
- SALBUCHI, Adrián, 2001. **El cerebro del mundo. La cara oculta de la globalización**. Córdoba, Argentina: Ediciones del Copista (3ª edición).
- SAMPSON, Anthony, 1981. **Los bancos y la crisis mundial**. Barcelona: Ediciones Grijalbo, S.A.
- SOROS, George, 1999. **La crisis del capitalismo global**. Barcelona: Editorial Plaza y Janés.
- STIGLITZ, Joseph E., 2002. **El malestar en la globalización**. Buenos Aires: Taurus.
- VARGAS, Oscar-René, 2002. **¿Qué es el ALCA?** Managua: CEREN-CEDOH.2

POLÍTICA COMERCIAL Y DESARROLLO ECONÓMICO: REFLEXIONES EN TORNO AL TLC¹

*Dr. José Antonio Cordero Peña**

Introducción

En este artículo se presentan algunas reflexiones en cuanto al ámbito de referencia en el que se enmarca la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos. En la siguiente sección se examina la modalidad e intensidad de la vinculación del país con los mercados internacionales desde la época colonial. También se analiza la situación en el siglo XX, la cual desemboca en la adopción de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones.

En la tercera sección se aborda el tema del ajuste estructural y sus méritos en materia de control de la inflación y el sector externo, pero también se señalan las limitaciones y tareas pendientes del enfoque. Se estudia la falta de dinamismo económico y el limitado crecimiento de la productividad.

En la cuarta sección se cubre la situación actual de la inversión externa y la política de búsqueda de tratados de libre comercio. Por último, se incluyen algunos comentarios finales a modo de conclusión.

1 Este documento está basado en la ponencia presentada el 11 de agosto de 2004 en el seminario: "TLC de Centroamérica con Estados Unidos: implicaciones para la economía costarricense," el cual fue organizado por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica.

* Director de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica.

Algunos antecedentes sobre el comercio exterior en Costa Rica

Los primeros años

Desde la época colonial, y hasta inicios de la década de 1960, Costa Rica fue un país claramente especializado en la producción de bienes agrícolas. Inicialmente estos bienes se producían dentro del contexto de una economía de subsistencia, pero luego se generaron excedentes que los agricultores buscaron comercializar. A lo largo de muchos años diferentes productos agrícolas fueron explotados con el fin de venderlos en el exterior, aunque solamente en algunos casos se obtuvo el éxito deseado.

Así por ejemplo, Greñas (1985) reporta que en la época del Gobernador Don Juan de Ocón y Trillo (de 1604 a 1612) el cacao era un producto de gran importancia, el cual *"...se daba de magnífica calidad en el valle de Matina y se exportaba al Reino de Tierra Firme, de la América del Sur ... También se llevaba este producto para tierra de Oaxaca, que era el centro repartidor para las Provincias del Norte"* (p. 64). Fonseca (1998) indica que la producción cacaotera de Costa Rica enfrentó múltiples problemas, incluyendo falta de mano de obra, competencia del cacao de Venezuela y los saqueos de los piratas y zambos-mosquitos. León (1997), sin embargo, plantea que la exportación de este producto se mantuvo hasta inicios del siglo XIX.

También, escribe Greñas (1985), que a inicios del siglo XVII se exportaban bizcochos, pita, zarzaparrilla, bálsamo, liquidambar y vainilla. En León (1997) se reporta que desde finales del siglo XVI se vendieron víveres a Panamá y Cartagena.

El tabaco, se exportó desde fines del siglo XVIII hasta inicios del siglo XIX, hacia destinos que incluían Nicaragua, Panamá y México (León, 1997). Acuña y Molina (1991; p. 77) mencionan que el palo brasil, un producto muy apreciado por su tinte, se vendió al exterior entre 1800 y 1840.

Estos esfuerzos de exportación se enmarcan dentro la búsqueda de una mayor integración del país a la economía mundial, aunque según León (1997), los resultados fueron bastante modestos. Acuña y Molina (1991)

mantienen un criterio similar cuando describen la situación del país alrededor de la independencia:

“La Costa Rica del ocaso colonial era una provincia pobre y marginal del agonizante imperio español, que intentaba, desde el siglo XVIII por lo menos, alcanzar una estable vinculación externa. El cacao no lo logró. El tabaco tampoco. La minería entre 1821 y 1843 y el palo brasil entre 1820 y 1840 fracasaron igualmente. El único producto que lo consiguió fue el café. El ‘grano de oro’ permitió realizar el sueño secular de integrar el país al mercado mundial, dominado por el capital industrial británico” (p. 78).

En efecto, la exportación de café costarricense se inicia alrededor de 1830. Para esa época el mercado mundial de café ya se encontraba bajo el dominio de Brasil y de las Indias Occidentales Holandesas. Sin embargo, indica León (p.13), *“el café de Costa Rica, por su calidad, logró adquirir un ‘nicho’ de mercado importante, en el que competía solo con ciertos tipos de café como los producidos por Ceilán y Jamaica.”*

El fruto se vendió primero a Chile (Acuña y Molina, 1991), desde donde era embarcado luego hacia Inglaterra; pero según León (1997) el potencial de la nueva actividad no se materializó sino hasta que (unos 20 años después) se logró la exportación directa a Europa. Este mismo autor indica que la exportación de café fue posible gracias a la reducción de los costos de transporte marítimo y a los atractivos precios que se recibían por la elevada calidad de nuestro café.^{2,3}

Hacia finales del siglo XIX se inicia la producción de banano en el país, y en 1916 somos el principal exportador de esta fruta en la región; de hecho, durante algunos años de la década de 1910 las ventas al exterior de banano superaron a las del café (Fonseca, 1998).

2 El grano costarricense debía salir por el Pacífico, desde donde debía bajar hasta Cabo de Hornos para luego tomar la ruta hacia Europa. A pesar de la desventaja que esto representaba frente a competidores que podían sacar su producción desde puertos ubicados en el Atlántico, nuestro producto conservó su atractivo debido a una mayor productividad (por la fertilidad de los suelos y el clima), y a una mayor calidad del grano nacional (León, 1997; p. 15).

3 En 1833 la exportación de café alcanzó 9.800 pesos, mientras que en el año 1843 el monto llegó a 201.500 pesos (León, 1997; p. 67).

Es evidente entonces que, casi desde los inicios mismos de la conquista, el país mantuvo un importante flujo de comercio internacional. Como bien indican Acuña y Molina, esto contrasta con la situación que percibieron diversos autores en relación con el aislamiento de nuestro país y la ausencia de comercio⁴. Otros autores como León (p.11) argumentan que, poco después de la independencia, Costa Rica incrementó notablemente su comercio exterior, lo que generó una significativa mejora en la economía. Como resultado, la Costa Rica de finales del siglo XIX mostraba un desarrollo superior al de los restantes países de Centroamérica.

La situación durante el siglo XX

Durante los primeros años del siglo XX Costa Rica consolida su tradición exportadora; nuevamente el café tiene el liderazgo, pero también mantienen un importante peso el banano y el cacao. De acuerdo con la información en Merz (1929), en el año 1924 el café representaba poco más de la mitad de nuestras ventas al exterior y el banano aportó un 37% del total, de manera que en esos dos bienes se concentró ese año un 86% del valor de nuestras ventas al exterior. A excepción de las fluctuaciones que mostraron las cotizaciones internacionales de nuestros productos de exportación, la estructura del comercio exterior del país no cambió en forma significativa en los años siguientes⁵.

Hacia finales de la década de 1950 se procura brindar mayor impulso al desarrollo industrial y se promulga la Ley para el Desarrollo Industrial. A partir de 1962 el país ingresa en el Mercado Común Centroamericano y se inicia la aplicación de la estrategia de desarrollo basada en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la cual había sido impulsada por Raúl Prebisch y la CEPAL. El objetivo de esta estrategia, de acuerdo con su planteamiento inicial por parte de Prebisch, fue lograr una forma más provechosa de inserción en la economía internacional. En ese momento se consideró que la producción de manufacturas permitiría al país evitar las

4 De acuerdo con Rodrigo Facio, la Costa Rica de finales de la colonia, presentaba una economía estancada, atrasada, y cerrada al comercio internacional (Facio, 1978).

5 En 1951 café y banano aportaron el 89% del valor de las exportaciones. En 1955 este porcentaje alcanzó el 87% (cifras de Juan Rafael Vargas)

consecuencias de las fuertes fluctuaciones de los precios internacionales en los productos primarios⁶.

Obviamente, la promoción de la industria requería de la creación de mecanismos por medio de los cuales se incrementara la rentabilidad de la producción manufacturera. Fue así como la estrategia de ISI estuvo basada en la concesión de subsidios y exenciones tributarias a los productores. Con esta protección, los industriales podrían resistir los embates de la competencia internacional y consolidarse hasta llegar a un mayor grado de madurez tecnológica y empresarial.

El enfoque de ISI, por la forma en que fue llevado a la práctica, no generó los resultados esperados. Una gran cantidad de las empresas que surgieron durante esa etapa se caracterizaron por su gran ineficiencia e incapacidad para superar su etapa infantil; nunca llegaron a madurar al nivel requerido para enfrentar con éxito a la competencia internacional.

Esa incapacidad de la industria para competir exitosamente en los mercados internacionales impidió que este sector, altamente intensivo en importaciones, redujera su dependencia de los dólares que generaban las actividades agrícolas tradicionales (especialmente café y banano). Así, después de décadas de espera y de apoyo a la producción de manufacturas, el país todavía mantenía su dependencia de los bienes agrícolas que exportábamos en el siglo XIX.

Igualmente, y debido a la escasa diversificación de nuestras ventas a otros países, se mantuvo la vulnerabilidad de la economía a los eventos externos. Cuando en 1981 se dio el segundo "shock" petrolero⁷, y se combinó con una severa caída de los precios internacionales de nuestras exportaciones agrícolas, el país no pudo reaccionar adecuadamente y se desencadenó la crisis de los años 1981-82. El resultado fue una fuerte recesión, empobrecimiento de la población y la acumulación de una gran deuda externa.

6 En un país subdesarrollado especializado en la producción de bienes primarios, el deterioro de los términos de intercambio puede conducir a una situación conocida como "estrangulamiento externo," la cual consiste en una severa escasez de divisas; al faltar las divisas, se dificulta la adquisición de los bienes importados que se requieren para un adecuado funcionamiento de la economía.

7 El primero "shock" petrolero se había dado en la primera mitad de la década de 1970.

Lo interesante de todo este proceso de iniciar la ISI es que, al igual que en el período anterior, las transformaciones que impulsan los gobiernos y que apoyan los empresarios, han estado siempre orientadas a mejorar la modalidad de inserción del país en la economía internacional. Así, ante las dificultades que surgen para fortalecer la exportación de cacao en el siglo XVII, y las limitaciones que se observan para lograr mayores ganancias en la exportación de tabaco, se busca el café como nueva alternativa de vinculación con el exterior. De la misma forma, cuando se observan las limitaciones del sector agroexportador para el logro de mayores niveles de desarrollo para la población, se recurre a la ISI para impulsar un mayor crecimiento económico. Ese mayor crecimiento surgiría de la participación en los mercados internacionales con productos que no están expuestos al proceso de deterioro en los términos internacionales de intercambio. Pero como se mencionó en el párrafo anterior, esta estrategia tampoco logra un éxito pleno y, más bien, caemos en la crisis de 1981-82.

Con el fin de salir de esa severa crisis, nuevamente buscamos modificar la forma en que nos vinculamos con el exterior; es así como, en 1986, se inicia un programa de ajuste estructural cuyo objetivo es incrementar la capacidad exportadora del país.

Ajuste Estructural y "20 años sin crisis"

Las limitaciones de la estrategia de ISI en cuanto a la generación de divisas, y la gran necesidad de estas divisas para pagar la deuda externa, conducen a una búsqueda de mecanismos para incrementar rápidamente las exportaciones, y atraer empresas extranjeras que se dediquen a la exportación.

En 1985 se firma un Programa de Ajuste Estructural con el Banco Mundial, el cual se inicia en 1986. En general, este programa buscaba el aprovechamiento de las ventajas comparativas y la eliminación de las "distorsiones" que se habían creado durante los años de ISI. Estas distorsiones (que toman la forma de subsidios, impuestos a las importaciones de las manufacturas que se producen en el país, y otras alteraciones en los precios relativos), precisamente habían sido creadas con el fin de incrementar el atractivo y la rentabilidad de la producción industrial. Sin embargo, al eliminar esos subsidios y medidas proteccionistas, nos acercamos a lo que

podríamos llamar “libre comercio”, el cual da origen a un intercambio comercial basado en las ventajas comparativas⁸.

Se procedió entonces a reducir la estructura proteccionista del país, aunque el proceso se llevó a cabo en una forma bastante gradual. Además de lo anterior, se realizaron modificaciones importantes en dos áreas particulares: promoción de exportaciones y transformación del sistema monetario y financiero. En la primera de estas áreas se buscó modificar el régimen de determinación de tipo de cambio para que la exportación conservara su rentabilidad, se otorgaron incentivos a los exportadores (fundamentalmente certificados de abono tributario), y se perfeccionó el sistema de zonas francas que se había establecido años antes. En cuanto al sistema monetario y financiero, para efectos del presente artículo, interesa destacar la eliminación de los subsidios a la tasa de interés (con el fin de incrementar el ahorro), y un mayor control sobre los agregados monetarios para reducir las presiones inflacionarias.

Los cambios implementados lograron una mayor diversificación de la producción y de la capacidad de exportación. Los productos agrícolas no-tradicionales crecieron rápidamente desde el final de la crisis de 1981-82 hasta el final de la década de 1980. Esto, junto con la llegada al país de empresas maquiladoras, permitió hacer frente a la pesada carga de la deuda externa y generar empleos para los trabajadores no calificados.

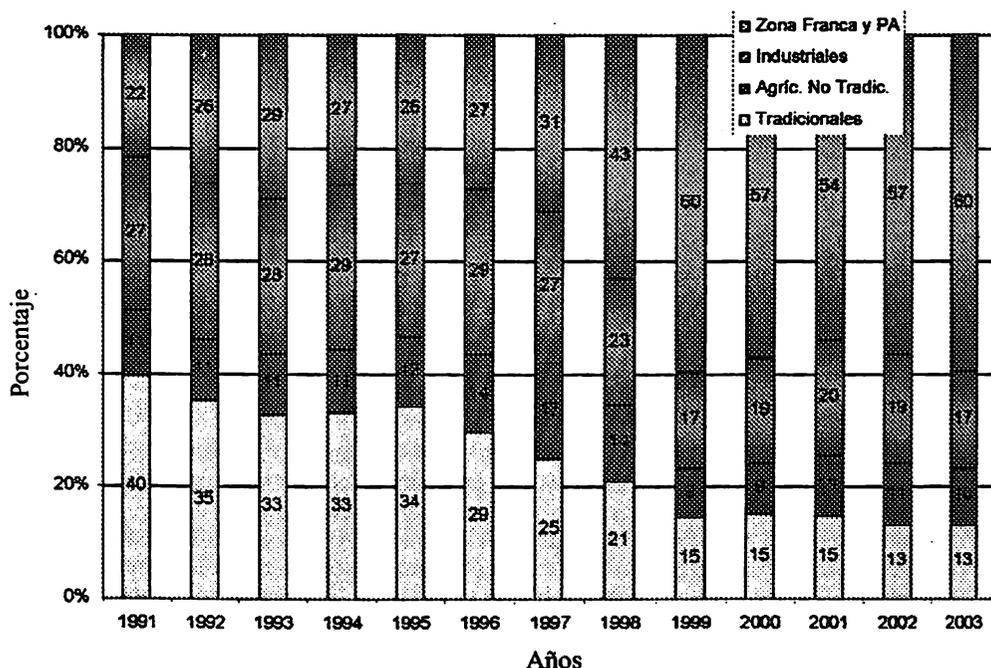
Hacia el inicio de la década de 1990 se encontraron dificultades para continuar con la expansión de estas exportaciones. Se volvió entonces la mirada hacia el turismo, y se inició la promoción de la imagen del país como destino para el turismo ecológico. Entre 1991 y 2002 la cantidad de visitantes extranjeros aumentó en más de un 100%, y lo mismo sucedió con el monto de divisas que recibe el país por este concepto.

8 Por “libre comercio” nos referimos aquí a una política comercial caracterizada por la búsqueda de una especialización basada en las ventajas comparativas de que, en forma natural, dispone el país. En los años anteriores al inicio de la ISI en 1962, Costa Rica tenía ventaja comparativa en productos que utilizaban intensivamente la mano de obra abundante y de reducido costo que había en el país. Con libre comercio, Costa Rica debería haberse especializado (como lo había hecho antes de 1962) en la producción de bienes agrícolas tradicionales y no tradicionales (café, banano, y otras frutas). Al iniciarse la ISI se rompe con el libre comercio, se aplican políticas proteccionistas a favor de la industria, las cuales, favorecen el desarrollo de actividades (como la industria) en las que Costa Rica no tenía (en 1962) ventaja comparativa.

Entre 1995 y 1999, sin embargo, se desaceleró notablemente la actividad turística, lo que condujo, nuevamente a un replanteamiento de la modalidad de inserción del país en la economía internacional. Es así como se busca iniciar un proceso agresivo de atracción de inversión extranjera directa en áreas de mayor contenido tecnológico. El proceso culmina con la llegada al país en 1998 de la empresa Intel, la cual transforma radicalmente la estructura de nuestras ventas al exterior.

El incremento en la importancia de las empresas extranjeras ubicadas en el régimen de zona franca puede apreciarse claramente en el gráfico No. 1. Los productos tradicionales (café, banano, azúcar), que en 1991 representaban un 40% de las exportaciones totales, pasaron a representar en 2003 solamente un 13% del total. Por el contrario, la zona franca representaba un 13% de las ventas al exterior en 1991, pero en 2003 contabilizó más de un 60% del monto exportado por el país.

Gráfico 1
Evolución de la estructura de las exportaciones
(1991-2003)

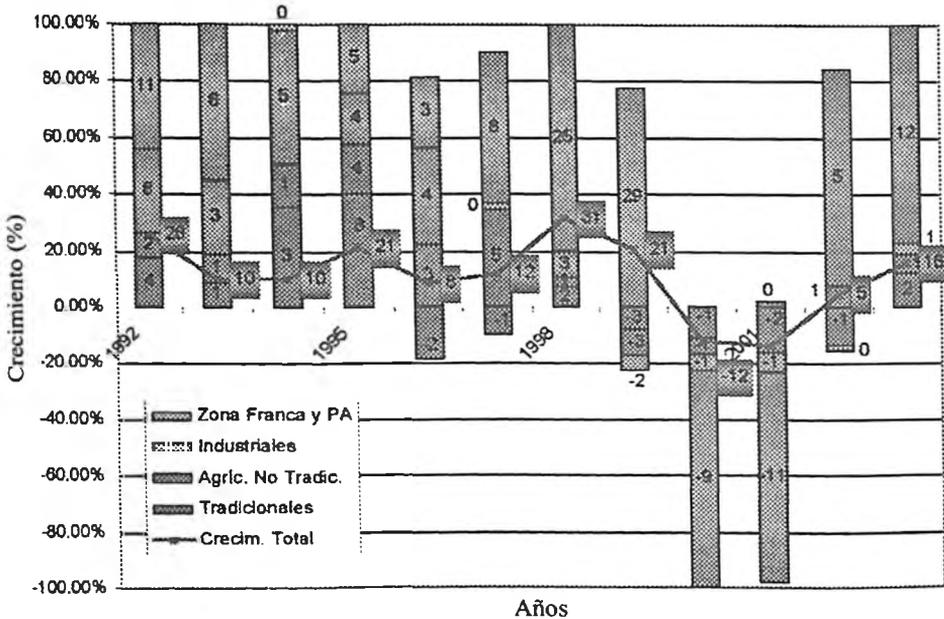


Fuente: Elaborado con información del Banco Central.

La importancia de las corporaciones de la zona franca es aun más evidente en el gráfico No. 2, el cual muestra el aporte de ese grupo al crecimiento de nuestras ventas al exterior. Desde 1998, el peso del dinamismo exportador ha recaído mayoritariamente sobre la inversión extranjera directa, ubicada en zona franca. En años anteriores a 1998, sin embargo, la responsabilidad de empujar la expansión estaba distribuida entre diferentes sectores. Así por ejemplo, en 1992 las exportaciones crecieron un 26%; de esa tasa, 11 puntos porcentuales (algo menos de la mitad) correspondieron a zona franca y perfeccionamiento activo, pero el resto del crecimiento (15 puntos porcentuales) se repartió entre varios sectores productivos. A partir de 1998, como se dijo antes, la situación se modifica sustancialmente: de un incremento en exportaciones del 31% en ese año, 25 puntos porcentuales corresponden a zona franca (en otras palabras este sector generó un 80% del crecimiento total de las ventas al exterior del país.) La situación se reitera en los años siguientes, incluyendo el período de desaceleración mundial (2000-2002); en esa ocasión también fue fundamental el aporte de la zona franca, aunque en este caso su aporte resulta más bien en una caída del monto total exportado.

Gráfico 2

Contribución al crecimiento de exportaciones según tipo de producto

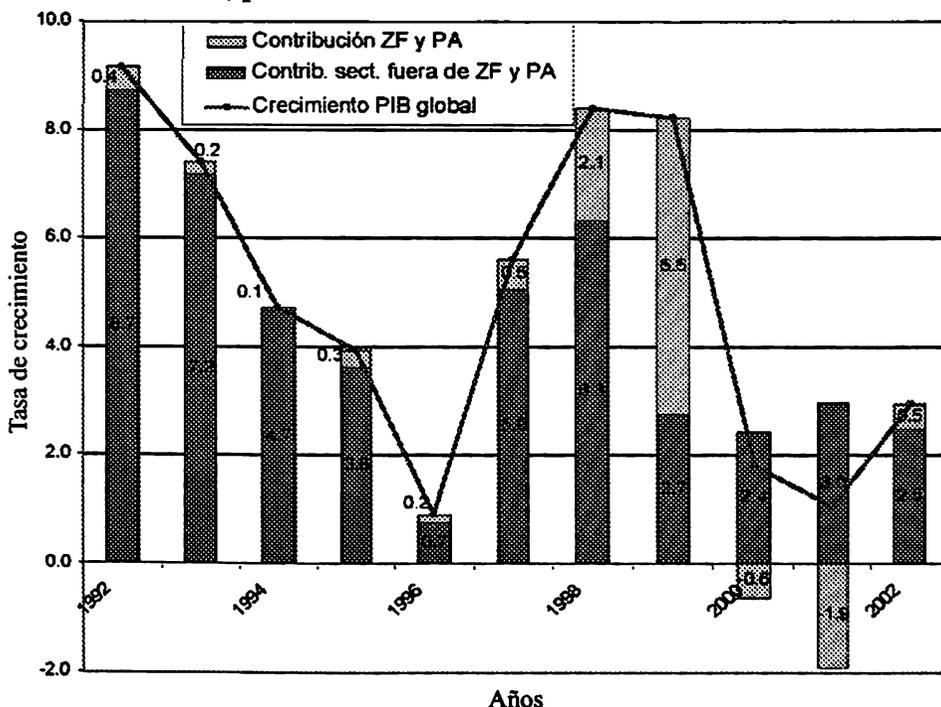


Fuente: Elaborado con información del Banco Central.

Con el fin de analizar la influencia que las empresas ubicadas en los regímenes especiales ejercen sobre el resto de la economía, se presenta en el gráfico No. 3 su aporte al crecimiento de la producción nacional. Como puede observarse, a partir de 1998 el empuje de la economía doméstica (los sectores fuera de zona franca o perfeccionamiento activo) empieza a ceder terreno ante la importancia de la zona franca. En 1999 la producción del país creció un 8.2%, pero casi un 70% de ese incremento (los 5.5 puntos porcentuales que aparecen en el gráfico) provino de las empresas ubicadas en regímenes especiales. Después de 1998, la economía doméstica ha enfrentado dificultades para crecer a tasas superiores al aumento de la población.

En el mismo gráfico No. 3 se muestra el inestable comportamiento de la producción nacional. La línea sólida representa el crecimiento del producto interno bruto, y es evidente que el patrón ha sido más bien errático. Puede plantearse entonces que desde la implementación del primer programa de ajuste estructural en 1986 la expansión económica no ha sido sostenida.

Gráfico 3
Aporte al crecimiento económico
Zona Franca, perfeccionamiento activo vs. el resto de la economía



Fuente: Elaborado con información del Banco Central.

Por otra parte, el país ha encontrado dificultades serias para que dicha expansión sea más eficiente. En otras palabras, el crecimiento de la productividad ha sido más bien limitado. Un reciente estudio (Cordero, 2004a) muestra que el incremento de la producción nacional se ha basado más en la utilización de más factores de producción que en aumentos en la eficiencia productiva o en mejoras tecnológicas. El siguiente cuadro reproduce los resultados del estudio mencionado y, según puede verse, en los últimos 40 años el crecimiento de la productividad total de factores de producción (PTF) ha sido muy poco significativo (solamente un 6% de incremento promedio anual). Resulta interesante apreciar que, al igual que en un estudio anterior (Cordero, 2000), el periodo 1962-73 es el más exitoso en cuanto a aumentos de PTF; esto significa que el periodo de sustitución de importaciones es el que logra el crecimiento más eficiente. Sorprende que el ajuste estructural iniciado en 1985 y orientado hacia una mayor eficiencia productiva, no haya logrado superar el desempeño de la estrategia de ISI⁹.

Cuadro 1
Costa Rica: Acumulación de factores y cambio en la
productividad total según periodos: 1962-2001
Cifras en porcentajes

PERÍODO	Crecim. PIB Real	Crecimiento stock de K	Particip. Ingr de K en PIB	Crecimiento del empleo	Partic. remun de L en PIB	Residuo (Crecim. Productiv. Total)
1962-73	7.0	7.0	0.4	3.4	0.6	2.2
1974-80	4.86	7.56	0.40	4.36	0.60	-0.78
1962-80	6.24	7.18	0.40	3.73	0.60	1.13
1981-82	-4.77	1.91	0.40	2.42	0.60	-6.99
1985-01	4.39	2.26	0.40	4.08	0.60	1.04
1998-01	4.50	2.04	0.40	3.88	0.60	1.37
1962-01	4.7	4.6	0.4	3.7	0.6	0.6

Fuente: Cordero (2004a).

⁹ Otro estudio de reciente aparición sobre productividad (Rodríguez-Clare et al, 2004) alcanza un resultado similar al descrito anteriormente. En ese caso, el crecimiento de la PTF para el periodo 1963-2000, nuevamente fue bastante limitado: 0.9% en promedio anual. También se reporta que el mayor crecimiento de PTF se alcanzó en la etapa de sustitución de importaciones (1963-74).

Posiblemente uno de los principales logros del proceso de ajuste estructural es la estabilidad económica. La inflación ha sido menor y menos volátil, y en general, la economía ha podido absorber shocks externos importantes sin un deterioro de la viabilidad de las cuentas de nuestro sector externo. Parafraseando el título de una conferencia impartida por el Subdirector Gerente del Fondo Monetario Internacional en julio de este año¹⁰, hemos acumulado *“Veinte años sin crisis en Costa Rica.”*

Pero esa visión no es compartida por otros autores. Villasuso (2003; p. 311), por ejemplo, se manifiesta en los siguientes términos: *“Desde hace más de dos décadas, la estabilidad ha sido el principal (único) objetivo de la política económica en Costa Rica.”* Y Trejos (2004) nos dice: *“... no basta con que la política económica busque la estabilidad macroeconómica, ni resulta suficiente, aunque sí necesaria la apertura comercial.”*

Carstens plantea en su artículo que *“Costa Rica ostenta los mejores indicadores sociales de toda América Latina.”* Pero Trejos (2004) muestra que la distribución del ingreso se ha deteriorado: el coeficiente de Gini pasó de 0.38 en 1997 a 0.43 en 2003, y *“las familias más ricas tienen un ingreso promedio que resulta 21 veces el ingreso de los más pobres.”* Según argumenta el propio Trejos este aumento en la desigualdad se debe a que no se han creado suficientes empleos de calidad para la población menos calificada. Agrega que para revertir esa tendencia, se requiere de un crecimiento económico sostenido con capacidad para generar empleos de calidad.

Entonces, como decíamos, hemos tenido *“Veinte años sin crisis...”*, pero lamentablemente también se han acumulado veinte años de inestabilidad en nuestras tasas de crecimiento. En estas dos largas décadas no se ha logrado alcanzar un proceso de expansión sostenido y con desarrollo para toda la población.

Aunque en varias ocasiones la economía se ha sentido plena de prosperidad y vigor, el impulso expansivo inicial parece eventualmente diluirse hasta casi desaparecer. Aparentemente con mucha rapidez se agota el combustible de la maquinaria que pone en movimiento la economía. Esto no es

10 Ver Carstens (2004).

extraño porque, como decían (cada uno a su manera) Rostow (1956) y Rodrik (2003), iniciar el crecimiento es mucho más sencillo que sostenerlo.

La economía que tenemos hoy

En los últimos años, la estrategia de desarrollo del país ha estado centrada en dos pilares básicos. En primer lugar, la continuación de los esfuerzos por atraer inversión extranjera directa, especialmente en áreas en las que se pueda aprovechar el capital humano disponible en el país¹¹. Y en segundo lugar, se ha realizado un gran esfuerzo por mejorar las condiciones en que el país participa en el comercio internacional. El rasgo distintivo más claro de este esfuerzo es la búsqueda de acuerdos de libre comercio con otros países. Dentro de este contexto los acuerdos de mayor dimensión y proyección se han firmado con México, Canadá, y Chile. Los argumentos asociados con la existencia de estos dos pilares se discuten a continuación.

El rol de la inversión extranjera directa

Como ya se ha mencionado, la inversión extranjera directa se ubica fundamentalmente en el régimen de zona franca. Desde la mitad de la década anterior, se ha procurado orientar los esfuerzos de atracción de estos flujos de recursos hacia actividades de alta tecnología con capacidad para absorber la mano de obra calificada disponible en Costa Rica. Dos puntos merecen discusión especial en relación con este sector. Primero, la inversión extranjera es más útil cuando se logra una mayor vinculación o articulación de sus actividades con la economía nacional. En este punto la agenda se encuentra todavía incompleta. En Cordero (2004b), se muestra que los encadenamientos productivos son todavía bastante limitados en comparación con la escala de operación de las corporaciones que se ubican en la zona franca.

Un segundo punto se relaciona con el hecho de que las empresas transnacionales se ubican en Costa Rica, en parte, como resultado de las exenciones tributarias que se conceden a la zona franca. También se ubican en el país por la disponibilidad de mano de obra calificada, por la infraestructura y servicios existentes en materia de electricidad,

¹¹ Algunos de los elementos que caracterizan este “pilar” son discutidos en Rodríguez-Clare (2003).

telecomunicaciones, salud, y por la estabilidad política y social. Pero estos últimos elementos son en general provistos por el estado por medio de los gastos en educación (a todos los niveles), y en una red institucional que atiende temas que incluyen la salud y la atención de los derechos de los habitantes. Se ubican aquí por ejemplo los gastos en que se incurre para mantener en operación el sistema judicial (incluyendo la Sala Constitucional), las Defensorías (de los Habitantes, de la Mujer), y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Todos los gastos mencionados proveen a las empresas locales y extranjeras de insumos de gran importancia para la producción. Pero, lamentablemente, las corporaciones de la zona franca disfrutan de exenciones tributarias, por lo que no contribuyen en forma directa a que el gobierno mantenga y mejore los niveles actuales de capital humano, infraestructura, y estabilidad social. Existe por lo tanto un problema con la lógica del esquema que se está aplicando: en ausencia de mayores ingresos tributarios los niveles actuales de capital humano y estabilidad no serán sostenibles, con lo que las empresas que operan dentro de la zona franca podrían verse tentadas a buscar dichos recursos en otros países.

Finalmente, y aquí se vinculan los dos puntos anteriores: en presencia de exenciones tributarias para las compañías que operan en zona franca, la vinculación entre este sector y la economía doméstica es de gran importancia, aunque parezca paradójico, para efectos fiscales. La explicación de este argumento es muy sencilla: el enlace (aunque indirecto) entre estos regímenes y la recaudación fiscal surge de los salarios o ingresos que perciben aquellos componentes de la economía local que mantienen relaciones económicas con zona franca. Así, cuanto mayor es esta relación, tanto mayor será la contribución (de nuevo, indirecta) de los regímenes especiales a la generación de recursos fiscales.

El programa de reforma tributaria que se encuentra en discusión en la Asamblea Legislativa, desde hace ya muchos meses, plantea la posibilidad de imponer tributos a las organizaciones amparadas a sistemas especiales (como la zona franca). Algunos sectores han planteado temor ante el riesgo de que las corporaciones transnacionales busquen un tratamiento fiscal más favorable en otros países. Ante estos temores la respuesta es muy sencilla: las corporaciones que operan dentro de la zona franca solamente abandonarían Costa Rica si les es posible ubicar otro país en el que menores salarios y tasas

impositivas compensen la mayor productividad de nuestros trabajadores y la estabilidad de nuestro sistema político.

¿Podemos entonces respirar con tranquilidad debido a que nuestra fuerza laboral es altamente productiva y disciplinada? La respuesta debe ser un rotundo NO. La razón es que el gasto social y en educación se ha estancado en los últimos años, y como resultado ha dejado de crecer la cantidad de mano de obra calificada de que disponemos. Existe entonces un claro peligro de que en pocos años, las corporaciones de alta tecnología que actualmente encuentran tan atractivo al país, puedan huir de nuestro territorio en busca de los obreros calificados que están forjando actualmente nuestros competidores.

La política comercial del país

Siguiendo la tendencia que comentamos en la primera sección de este artículo para la Costa Rica colonial, desde inicios de la década de 1990 el país nuevamente se ha dado a la tarea de buscar mecanismos para lograr una inserción más ventajosa en el sistema de comercio internacional. Es así como, inicialmente, se logró la adhesión al GATT¹² y enseguida la participación en la Organización Mundial de Comercio, todo con el fin de obtener un tratamiento más justo en materia de comercio, y luchar con una sólida base reglamentaria contra la aparición de prácticas de comercio desleal.

Posteriormente, con el inicio de las negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio en América del Norte (NAFTA), se inician diversas gestiones (todas sin éxito) para equiparar las concesiones de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe a los beneficios que otorgaba el NAFTA a sus miembros. Paralelamente se iniciaron negociaciones que culminaron con el inicio, en 1995, de un Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México.

El interés en la negociación de estos tratados surge por los beneficios (principalmente desgravación arancelaria para nuestras exportaciones) que se otorgan a los países signatarios. Luego del inicio del tratado con México, se realizan gestiones con Canadá y con Chile, las cuales culminaron con la firma de sendos tratados de libre comercio.

12 Siglas del "General Agreement on Tariffs and Trade," y el cual tomó luego la forma de la actual Organización Mundial de Comercio.

Al contar con un vínculo comercial formal con México y Canadá, se facilita el camino para iniciar negociaciones con los Estados Unidos, único integrante del NAFTA con el que no teníamos un tratado de libre comercio. Las negociaciones culminaron en enero de este año, y el documento final espera ser enviado a la Asamblea Legislativa para su discusión y análisis en el plenario.

Los tratados que hemos mencionado (también se incluyen en la lista acuerdos del mismo tipo con el CARICOM y República Dominicana) se marcan en la filosofía del “*libre comercio*” tal y como su nombre lo indica. Según se explicó en una sección anterior, por “libre comercio” se entiende libre (sin barreras proteccionistas o subsidios) intercambio de mercancías y servicios.

Por el rango legal que alcanzan los Tratados de Libre Comercio, su espíritu basado en el “libre comercio” conduce a limitar la capacidad del Estado para incidir en la economía en la forma que lo considere necesario. Cualquier intento del Estado para estimular el desarrollo de alguno o varios sectores de la economía (por medio del uso de subsidios, por ejemplo), podría generar una reacción negativa por parte de otras partes signatarias del acuerdo.

En una época en que diversos autores (Rodrik, 2003; Stiglitz, 1996; Amsden, 1993, entre otros) han documentado la forma en que los milagros económicos de Asia han resultado de un adecuado balance entre mecanismos de mercado e intervención directa del gobierno en la economía, resulta peligroso entrar en un matrimonio con la filosofía del libre comercio.

A pesar de lo anterior, debe quedar claro que el noviazgo del país con este tipo de filosofía no surge de la negociación con los Estados Unidos; en realidad el espíritu de esta concepción está presente desde el ingreso al sistema del GATT hacia finales de la década de 1980, y en todos los acuerdos de libre comercio firmados en los últimos años por Costa Rica.

Desafortunadamente esta visión está tan arraigada en las autoridades económicas de los diferentes gobiernos, que parece ser que la estrategia de desarrollo del país se centra en los dos pilares mencionados al inicio de esta sección: la atracción de inversión extranjera directa, y la integración a la economía mundial por medio de la firma de acuerdos de libre comercio. Ante

esta percepción, la política industrial no se ve, y tampoco se siente. Esto resulta preocupante en un momento en que otros países del mundo utilizan una clara y bien definida política industrial para promover el desarrollo de los sectores que, se ha determinado, tienen el mayor potencial para empujar al resto de la economía hacia mayores niveles de desarrollo y tecnología.

Comentarios finales

Se ha argumentado en este artículo que, desde la colonia, Costa Rica ha buscado mantener un importante vínculo con la economía internacional. Los resultados no siempre fueron exitosos, pero la respuesta al fracaso fue siempre identificar alternativas diferentes, sin perder de vista el objetivo de una más estrecha participación en los mercados mundiales. Cada modificación en el tipo de producto seleccionado para vender al exterior, o en la estrategia de desarrollo, respondió al interés prevaleciente por mantener el vínculo con el exterior, y de mejorar las condiciones en que dicha vinculación se dio. Esa ha sido la tendencia hasta nuestros días.

Los intentos por lograr un trato más justo por parte de nuestros socios comerciales, los cuales conducen a buscar la adhesión al sistema multilateral de comercio (primero GATT y luego OMC), pretenden evitar los abusos de los países grandes y/o ricos en contra de los pequeños y subdesarrollados. Aunque estas estrategias se justifican, también se integran dentro de todo un proceso que desemboca en la necesidad de aplicar políticas de libre comercio. Estas políticas, sin embargo, limitan severamente la capacidad del país para impulsar el desarrollo de los sectores y actividades que se consideren prioritarias o estratégicas para el desarrollo nacional. En esta época, con países agresivos y de gran tamaño, como China, definiendo con claridad objetivos de política industrial, parece peligroso renunciar a nuestra capacidad para incidir, explícitamente, en la definición del rumbo que debe seguir la economía del país.

Terminamos entonces planteando la siguiente pregunta: ¿Qué necesitamos para crecer? La respuesta definitivamente nos lleva al mercado internacional. En un país tan pequeño como Costa Rica solamente se puede lograr el crecimiento sostenido por medio de una vinculación inteligente con el mercado internacional. Desde esta perspectiva, los acuerdos y tratados de

libre comercio surgen como una alternativa interesante para dotar a las relaciones comerciales entre países de una normativa que evite los abusos.

El tratado de libre comercio con los Estados Unidos constituye uno más de entre los que ya se han firmado y se encuentran en operación desde hace varios años. Un acuerdo comercial con ese país, el cual es nuestro principal socio comercial, es de gran importancia para normar las relaciones comerciales y para estimular nuevas modalidades de intercambio internacional de bienes y servicios. Sin embargo, el apego de este y otros tratados análogos a la filosofía del libre comercio, limita las posibilidades de que dispone el gobierno para dirigir la evolución de la estructura productiva.

Debemos recordar aquí que el libre juego del mercado no es suficiente para promover el desarrollo económico. La evidencia señala (Rodrik, 2003; Stiglitz, 2002, entre otros) que los países que más estrechamente se adhirieron a las políticas de libre comercio recomendadas por el Consenso de Washington, no son necesariamente los que mostraron mejor desempeño económico.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Víctor
y MOLINA, Iván (1991). **Historia económica y social de Costa Rica (1750-1950)**, San José, Costa Rica: Editorial Porvenir.
- CARSTENS, A. (2004). “Veinte años sin crisis en Costa Rica: El punto de vista del FMI,” Discurso del Subdirector Gerente del Fondo Monetario Internacional en el Seminario sobre volatilidad y vulnerabilidad, julio 2004, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.
- CORDERO, Jose A. (2000). “El Crecimiento Económico y la Inversión: El Caso de Costa Rica”, en Ulate, Anabelle (compiladora), **Crecimiento, Empleo y Equidad: Los Desafíos de las Reformas de Finales del Siglo XX en Costa Rica**, Editorial Universidad de Costa Rica, 2000.
- CORDERO, José A. (2004a). “El crecimiento de la productividad total en Costa Rica: una actualización.” Informe del proyecto ajuste estructural en Centroamérica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), Universidad de Costa Rica, junio.
- CORDERO, José A. (2004b). “Valoración general de la economía y temas seleccionados sobre el sector real (1992-2003),” ponencia para el Décimo Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.

- LEÓN, Jorge (1997). **Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica: 1821-1900**, San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- GREÑAS, Rosa (1985). **Costa Rica en la época del Gobernador Don Juan de Ocón y Trillo**, San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- FACIO, Rodrigo (1978). **Estudio sobre economía costarricense**, San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- FONSECA, Elizabeth (1998). **Centroamérica: su historia (2da Edición)**, San José, Costa Rica: FLACSO-EDUCA.
- MERZ, Carlos (1929). **El comercio internacional de la República de Costa Rica, Tomo II**, San José, Costa Rica: Estudios sobre la economía política y financiera de Centroamérica, Editados por Carlos Merz.
- PREBISCH, Raúl (1964). **Nueva política comercial para el desarrollo**, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- RODRÍGUEZ-CLARE, A. (2003). "El papel del estado en el desarrollo económico: reflexiones en torno al Programa Impulso," en Alfaro, G. y Obando, J.C. **Ensayos en honor a Claudio González Vega**, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- RODRÍGUEZ-CLARE, A.; SÁENZ, M.; y TREJOS, A. (2004). "Análisis del crecimiento económico de Costa Rica, 1950-2000," en Agosin, M. et al (2004), **Pequeñas economías, grandes desafíos**, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- RODRIK, D. (2003). "Growth Strategies," Working Paper, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Mass.

- ROSTOW (1956). “El despegue hacia el crecimiento autosostenido.” *Economic Journal*, traducción al español en Agarwala, A.N. y Singh, P., *La economía del subdesarrollo*, Madrid: Tecnos, 1973.
- STIGLITZ, J. (1996). “The East Asian Miracle,” *World Bank Research Observer*. Trejos, J.D. (2004). “Desigualdad y Reforma Fiscal,” en *La Nación*, 15 de agosto, 2004, p. 30A.
- STIGLITZ, J. (2002). *El malestar de la globalización*, Madrid: Santillana Ediciones Generales.
- TREJOS, J.D. (2004). “Desigualdad y Reforma Fiscal,” en *La Nación*, 15 de agosto, 2004, p. 30A.
- VILLASUSO, J.M. (2003). “Balance de la política económica en Costa Rica: ¿Quiénes son los ganadores?” en Villasuso, J.M. (Editor), *Procesos de cambio en Costa Rica: Reflexiones al inicio del siglo XXI*, San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert.

OCTAVA PARTE

EL TLC EN

PERSPECTIVA GEOPOLÍTICA

EL TLC Y LAS ESTRATEGIAS REGIONALES

*MSc. Eduardo Ulibarri Bilbao**

Para Estados Unidos el valor estratégico de Centroamérica excede su importancia comercial. Esto no quiere decir que la región, como socia en el intercambio de bienes y servicios, o en la atracción y generación de inversiones, sea desdeñable. Lo que implica es que, en aspectos de índole geográfica, política, demográfica o de seguridad, los cinco países centroamericanos generan un “valor” estratégico proporcionalmente superior al estrictamente comercial y económico. La proporción crece aún más si incluimos a Panamá.

Fuentes de valor

En respaldo de lo anterior, tómesese en cuenta lo siguiente:

- Centroamérica es, en estos momentos, una zona políticamente estable. Si se la compara con otras zonas del hemisferio, sean el Caribe o Sudamérica. Llama la atención la considerable normalidad electoral alcanzada y el desarrollo de una cierta capacidad -siempre dispar, según los países- para canalizar conflictos por vías institucionales.
- Sus gobiernos tienen una gran “sintonía” en política económica, tanto por su actitud favorable a la apertura comercial y a la incorporación más

* Profesor de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva de la UCR.

dinámica en la economía internacional, como por la aplicación de medidas destinadas a mantener un razonable grado de estabilidad macroeconómica interna.

- Ambos aspectos, junto a los esfuerzos de los órganos políticos y económicos regionales, han dado un renovado ímpetu a la integración centroamericana, especialmente en dos vías: inversiones e intercambio comercial.
- Mientras en varios países sudamericanos, como Venezuela, Argentina, Bolivia y Brasil, se han acrecentado diferencias y reclamos con respecto a políticas estadounidenses, Centroamérica ha mantenido una posición más positiva y ha tomado decisiones -estrictamente políticas o económicas- coherentes con las de Estados Unidos.
- Contar con seis países que pueden ser calificados como “amigos”, y que comparten una serie de visiones con Estados Unidos, es una carta de peso en aquellos organismos o iniciativas -desde la Organización de Estados Americanos hasta los esfuerzos en pro del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)- donde impera el peso de los votos.
- Su proximidad con Estados Unidos y su principal socio del “sur”, México, unida a la condición ístmica y a la biodiversidad, convierten a nuestra geografía en un elemento particularmente importante. Esto tiene evidentes aspectos positivos, en especial por el tránsito comercial, pero también negativos: Centroamérica genera un alto porcentaje de los migrantes ilegales hacia el norte, a la vez que sirve de puente para muchos de los que vienen de Sudamérica. También es puente para el tráfico de drogas.

Grandes vulnerabilidades

Los anteriores factores, sin embargo, coexisten con una serie de vulnerabilidades que, de nuevo en grados muy diferentes, padecen los países centroamericanos, y que no solo impacta su situación interna, sino también su proyección regional. Las principales son las siguientes:

- Debilidad de los partidos y las instituciones políticas. Las diferencias que existen al respecto entre, por ejemplo, Guatemala y Costa Rica, dan

una idea de la dispersión en cuanto a la profundidad de este desafío. Sin embargo, la debilidad es generalizada y con efectos en todos los países.

- Problemas en la aplicación de las leyes y el funcionamiento del Estado de derecho, que se vincula a temas como la inseguridad jurídica y la corrupción.
- Incidencia de la pobreza, de nuevo con enormes diferencias, pero en todos los casos como un gran reto desde el punto de vista humano, de seguridad y de la importancia del mercado interno de consumidores.
- Crecimiento de la economía informal, que no solo da un carácter más estructural a la marginalidad, sino que mina de ingresos al fisco y a los esquemas de seguridad social, por falta de contribuciones.
- Desigualdad en el ingreso.
- Exclusión social.
- Desempleo, sobre todo entre los sectores más jóvenes de la fuerza laboral.
- Inseguridad interna, ya no originada en la insurgencia o los conflictos político-militares, sino en la delincuencia generada, entre otros factores, por la marginalidad y la “importación” de población excluida y redes pandilleras desde algunas ciudades de Estados Unidos. El desarrollo de las “maras” quizá sea hoy el problema de seguridad más serio que confrontan Honduras, El Salvador y Guatemala (en este orden). Sus repercusiones tocan múltiples variables internas y también externas. La respuesta esencialmente represiva que, hasta ahora, han aplicado los Gobiernos, muestra lo mucho que debe andarse para abordar integralmente el problema.

Balance de estrategias

Si, de una parte, consideramos la importancia estratégica de Centroamérica para Estados Unidos y, de otra, sus vulnerabilidades, problemas y

riesgos, la conclusión es clara: para el gobierno estadounidense el Tratado de Libre Comercio (TLC) no constituye (o, al menos, no debería constituir) un instrumento exclusivamente económico-comercial. Es (o puede ser) mucho más: una herramienta que, combinada con una serie de políticas nacionales y regionales en Centroamérica, y con otras iniciativas de Estados Unidos, aminore las vulnerabilidades y riesgos de la zona.

Si partimos de la anterior premisa, la interrogante que sigue es si el interés múltiple de la potencia en la zona será compatible con los intereses de nuestros cinco (o seis) países.

Quienes reaccionen con emotividad, arraigados en teorías conspirativas, instintos antinorteamericanos, suspicacias contra el comercio como motor de desarrollo y dudas crónicas sobre las intenciones de los políticos y empresarios nacionales, responderán que no. En el fondo, su razonamiento es que todo aquello que sea bueno para Estados Unidos es malo para Centroamérica.

La alternativa a esta actitud no está en presumir lo contrario: que todo lo bueno para ellos lo sea también para nosotros. Sin embargo, un análisis reposado de las anteriores variables, y de otras que expondré a continuación, permiten concluir que, tanto por su carácter comercial, como por sus demás implicaciones, el TLC puede ser un instrumento de desarrollo, estabilidad, mayor justicia y bienestar en el área.

Pero no solo el TLC podrá lograrlo. Se necesita un conjunto de buenas políticas adicionales, a escala local y regional, para mejorar su potencial y aminorar los perjuicios que produzca en sectores específicos de la economía.

Una opción previa

No existe ninguna evidencia fuerte para afirmar que el TLC es una imposición de los estadounidenses sobre nuestros gobiernos y sociedades. Más bien, las señales apuntan en la dirección inversa, como puede verse, al menos, en relación con tres aspectos:

- Como se ha dicho antes, desde hace muchos años la política económica de los seis gobiernos del istmo ha avanzado, de manera sistemática, en

pro de la estabilidad macroeconómica y de la apertura comercial. Esto no quiere decir que ambas tendencias hayan implicado, por sí mismas, un aporte al desarrollo. Lo que sí han hecho es crear mejores condiciones para que este se dé. Pero incluso si excluimos este posible efecto, lo que sí resulta incontrovertible es que el libre comercio ha sido visto, desde mucho antes de la iniciativa de este TLC, como una variable esencial de política económica en los países centroamericanos.

- **Objetivamente, Centroamérica está hoy mucho más integrada a la economía internacional que hace una década. Además, contrario a lo que muchos pregonaban, esta tendencia no solo no ha perjudicado, sino que ha dado mayor dinamismo a la integración regional.**
- **A ritmos y con éxitos diferentes, nuestros países se han ido incorporando con mayor dinamismo que antes distintos esquemas del libre comercio, sean globales (la Organización Mundial de Comercio), regionales (el mercado común del Caribe (CARICOM), negociaciones del ALCA o el mismo Mercado Común Centroamericano) o bilaterales (con México, Canadá, Panamá, Chile, etc.).**
- **Otro esquema regional, el Plan Puebla-Panamá, ha creado otras vías para la integración, principalmente en infraestructura.**

Mercado mundial y desarrollo

Para economías pequeñas como las de Centroamérica, el mercado internacional es indispensable si queremos mejorar nuestro desarrollo.

No podremos crecer a los niveles necesarios para abatir la pobreza, aminsonar la desigualdad y revertir la exclusión, si no ampliamos el mercado para nuestra producción y si no incrementamos las inversiones.

El mercado regional (39 millones de habitantes con un ingreso per cápita promedio de \$1.843 en el 2002) no puede ser el motor de la demanda para dar dinamismo a nuestra oferta productiva; y el insuficiente ahorro interno no puede ser el acervo de capital para las inversiones que necesitamos. En ambos aspectos es imperativo vincularnos más a la economía internacional.

El TLC con Estados Unidos, si bien no representa la totalidad de esa economía, sí mejorará nuestra vinculación con el principal mercado de bienes y capitales para Centroamérica.

La claridad sobre lo importante que resulta la economía internacional (un postulado empírico-teórico de sobra demostrado, pero a menudo poco aplicado), se ha convertido en una dirección política particularmente importante para Costa Rica. Nuestro país es el que, a partir de inicios de la década de los ochenta, ha tenido una estrategia exportadora más deliberada y dinámica, que ha diversificado nuestra oferta y nos ha permitido niveles de crecimiento erráticos, pero mejores en promedio a los del resto del istmo. Para nosotros, más que para cualquier otro país centroamericano, el TLC con Estados Unidos es un resultado, no una causa, de esa estrategia.

Su impacto será muy limitado, sin embargo, si no va acompañado de dos grandes conjuntos de políticas.

Por un lado está la llamada “agenda paralela”, que se refiere, estrictamente, a lo que debe hacerse para su adecuada aplicación. En el caso costarricense, eso toca aspectos sensibles, como la ruptura de los monopolios de seguros y telecomunicaciones. Son, sin embargo, medidas que serían aún más necesarias si no hubiera TLC porque de ellas depende, en buena medida, mejorar sustancialmente nuestra competitividad económica.

Por otro lado, está la agenda general de desarrollo económico, social, cultural y político-institucional. Como la ruptura de monopolios, es una necesidad independiente de que haya o no Tratado, pero el TLC se convertirá en un estímulo para impulsarla y permitiría darle un contenido económico más sólido.

Además, al dar al intercambio de bienes, servicios y capitales entre Estados Unidos y Centroamérica, y en el seno de esta, un marco jurídico más moderno y compatible con los más recientes instrumentos de libre comercio, la integración centroamericana recibirá nuevo impulso.

Por todo lo anterior, existe una coincidencia mayoritaria entre los intereses que busca impulsar Estados Unidos en el desarrollo del TLC y los intereses de Centroamérica. Esa coincidencia no debe implicar mimetismo,

ceder en independencia, ser débiles negociadores a implementadores, y menos convertirnos en un instrumento de la política exterior de Washington. Lo que implica es tener una serie de puntos de convergencia y beneficio mutuo, para desarrollarlos y, al convertirlos en palancas para nuestro desarrollo, ganar incluso en autonomía y también en bienestar.

Pensar que la alternativa es, simplemente, decir no y, desde la oposición al TLC con nuestro principal socio emprender otras estrategias de intercambio con el mundo, es, por decir lo menos, ingenuo.

Lo inteligente, en este caso, es aprovechar al máximo las oportunidades que dará el Tratado, convertir la importancia estratégica del istmo en un factor para mejorar beneficios y, por supuesto, actuar responsablemente dentro de cada país.

EL TLC Y LAS VARIABLES GEOPOLÍTICAS REGIONALES

*MSc. Luis Guillermo Solís Rivera**

El estudio de las nuevas tendencias internacionales en la Cuenca del Caribe ha adquirido creciente significación en los últimos años. Este renovado interés se deriva de, al menos, tres eventos de muy diverso origen y naturaleza: la elección de George W. Bush como Presidente de EE.UU. y el retorno, junto con él, de una generación de “duros” en los altos mandos del Pentágono, el Consejo de Seguridad, la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el propio Departamento de Estado; el decreciente interés (y la pérdida de importancia relativa) por el proceso de integración centroamericana; y el ascenso de las preocupaciones en el ámbito de la seguridad regional, fruto del trágico ataque terrorista del 11 de setiembre del 2002 y sus secuelas.

Estos tres acontecimientos, que se enmarcan en una coyuntura mundial que no ha sido ajena a la turbulencia, han devuelto a la región circuncaribeña una presencia más o menos importante en la agenda de la política exterior norteamericana; una agenda de suyo compleja que aún no termina de definir su perfil para el siglo XXI¹. Ello se evidencia, incluso antes del 11 de setiembre, con el reforzamiento de los acuerdos de lucha contra la narcoactividad, en la ampliación de las acciones de restricción migratoria, en el renovado interés por la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los cinco países miembros del Mercado Común Centroamericano, e incluso, en

* Profesor catedrático de Historia y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

1 Así lo señala Henry Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy: Toward a Diplomacy for the 21st Century*, New York: Simon & Schuster, 2001.

la suscripción de nuevos acuerdos de cooperación militar con las Fuerzas Armadas (FFAA) de Centroamérica, presuntamente dirigidos a la prevención y mitigación de desastres naturales.

Semejante escenario no es extraño en la historia de la región. A ello se alude más adelante. Tampoco es extraordinario el redescubrimiento de Centroamérica como “Patio Trasero”, en un momento en que la Casa Blanca percibe nuevas vulnerabilidades (reales o ficticias) en sus fronteras. Lo que sí merece destacarse es que, a diferencia de lo ocurrido en los años ochentas-década en que se produjo la última arremetida intervencionista de EE.UU. en el área- en la actualidad la reconstitución del dominio norteamericano no encuentra ningún contrapeso geopolítico en la región como lo fue, hasta hace cinco años, la presencia de la Unión Europea, Japón o del mismo Canadá.

La propia Centroamérica vive momentos de definición. Tras cuatro años de estancamiento y conflictos fronterizos, en el año 2002 los gobiernos del área parecieron retomar el camino de la integración regional, virtualmente abandonado desde 1998. Este proceso, empero, que recibió un importante impulso en junio de ese año, al anunciar Costa Rica su decisión de avanzar hacia la unión aduanera, no se consolidó ni siquiera con el anuncio de la inminente negociación del TLC con EE.UU. En el ámbito político, más bien, el panorama continúa complicado y revuelto, particularmente en El Salvador, Nicaragua y Guatemala. Las disfunciones democráticas, sumadas a una preocupante situación social alimentada por niveles inaceptables de pobreza y exclusión, constituye un caldo de cultivo fértil para la violencia y un contexto poco propicio para el desarrollo de economías más abiertas y globales, proclives a aumentar –no a disminuir- las brechas entre ricos y pobres. Ello es evidente incluso en Costa Rica y Panamá, los dos países con mayores índices de desarrollo humano en la región².

Es en este marco que se produce la recomposición hegemónica en la zona. La cual conlleva a la recuperación del monopolio norteamericano sobre Centroamérica, por primera vez en casi dos décadas, así como el establecimiento de nuevos equilibrios estratégicos tanto en el ámbito militar, como en el económico y comercial.

2 Proyecto Estado de la Nación, *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano Sostenible en Centroamérica*, San José: CONARE, 2003.

Este trabajo analiza las tendencias históricas en las relaciones de EE.UU. con Centroamérica y, a partir de allí, describe la coyuntura actual y sus principales componentes. Esto permite abordar las perspectivas de mediano plazo y, en particular, realizar algunas consideraciones generales sobre la negociación y firma del TLC de Centroamérica con EE.UU., factor que se considera el elemento final y más determinante de dicha recomposición hegemónica en el área. Las reflexiones siguientes han sido expuestas en varios foros y se encuentran publicadas parcialmente en otros documentos de mayor alcance analítico.

Las tendencias históricas

Desde mediados del siglo XIX hasta esta parte, las relaciones entre EE.UU. y Centroamérica se han desarrollado en ciclos bastante regulares de intervención y olvido. Esto significa que EE.UU. tiende a ejercer acciones que pivotan entre el hegemonismo y el abandono de una región cuya importancia real es tan sólo aparente, y más bien se encuentra definida por factores de política doméstica³.

Tradicionalmente, los factores que determinan la naturaleza de la relación entre la potencia y su área de influencia inmediata han sido de tres tipos: **económicos y comerciales** (referidos principalmente a productos de exportación como el banano, el café o la caña de azúcar; o la minería); **políticos** (referidos a la estabilidad interna –democrática o no– en los países centroamericanos) y **de seguridad** (especialmente relacionados con amenazas externas a los intereses norteamericanos, definidas en los años de la Guerra Fría como aquellas provenientes del “comunismo internacional” y hoy más bien asociadas con el narcotráfico y el terrorismo)⁴.

3 Francisco Rojas Aravena y Luis Gmo. Solís *¿Súbditos o Aliados? La política exterior de los EE.UU y Centroamérica*, San José: Porvenir, 1988. También Lars Shoultz, *Talons of the Eagle*, Boston: Harvard University Press, 1999.

4 Edelberto Torres Rivas, *La época contemporánea*, Historia de Centroamérica, vol. 7, San José: FLACSO-Comisión del V Centenario, 1993.

Los últimos tres ciclos de intervención y olvido en la relación de EE.UU. con Centroamérica han sido, en su orden:

De 1933 a 1954: este es un período de olvido que se inicia con la coyuntura de crisis y depresión económica de 1929-1931, y se expresa en la política llamada del “Buen Vecino” del Presidente Franklin D. Roosevelt, que incluyó el retiro y no uso posterior de las tropas de ocupación militar en Nicaragua y Honduras. Pese a la existencia de brutales dictaduras militares que contaron con el apoyo norteamericano –tácito o explícito, activo o pasivo- que sustituyeron a los *marines* en Nicaragua (Anastasio Somoza) y Honduras (Tiburcio Carías), o la presencia de gobiernos militares como el de Maximiliano Hernández Martínez, en El Salvador, se permitió el desarrollo de modelos socialmente progresistas en Guatemala (Arévalo/Arbenz) y Costa Rica (Calderón Guardia/Figueroes), que en muchos sentidos reflejan las alianzas construidas por el propio EE.UU. en el escenario de la Segunda Guerra Mundial. Precisamente por ello, una vez que dichas alianzas declinan, a partir de 1947 (crisis griega), también en Centroamérica se avivan gradualmente los conflictos ideológicos que culminan con una nueva fase de tensión e intervencionismo norteamericano.

De 1954 a 1989: es una fase de intervención claramente dominada por las preocupaciones de la Guerra Fría. Durante este período se asientan en toda Centroamérica (con excepción de Costa Rica) dictaduras militares claramente dominadas –y en al menos un caso, Guatemala, creadas por la CIA- que reprimen con dureza a los movimientos sociales. La radicalización de estas fuerzas a partir de los años setenta y el surgimiento de organizaciones insurgentes con amplio apoyo tanto local como internacional, llevó a la crisis político-militar de la década de 1980 caracterizada por violentos enfrentamientos internos que costaron la vida y desplazaron a millones de centroamericanos. El período finaliza –de manera diferenciada según el lugar- con la negociación y firma del Plan de Paz Esquipulas II y el subsecuente término de las acciones armadas en Nicaragua (1989/1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996).

De 1990 a 2001: nuevamente es una fase de olvido, producto del fin de la Guerra Fría, la caída del Muro de Berlín y la adopción de una

agenda principalmente dominada por el eje “Atlántico”. Durante este período, que incluye las administraciones del primer Bush y de Bill Clinton, EE.UU. va a la Guerra en Irak, interviene en Somalia y Bosnia, y se “ensimisma” con la reingeniería del Estado y la recomposición de la economía. Parte del desinterés norteamericano hacia Centroamérica tiene que ver, indudablemente, con la gradual normalización de la situación tras la firma del Plan de Paz, y con el hecho de que se asientan en toda la región, por primera vez en su historia, gobiernos democráticos, civiles y electos en comicios libres y limpios. Aunque en este período se proponen dos proyectos hemisféricos de importancia (la Iniciativa para las Américas, de Bush, y el Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA- de Clinton) Centroamérica recibe un tratamiento marginal, aunque de alto perfil periodístico ocasional, como el producido por la suscripción de la Declaración Conjunta Centroamérica-Estados Unidos (CONCA-USA, 1994), las dos visitas del Presidente Clinton a Centroamérica (1995,1998) y la amplia cooperación para paliar los efectos dramáticos producidos por el Huracán Mitch y sus secuelas (1998-1999).

En la actualidad, por lo tanto, Centroamérica se encuentra experimentando, una vez más, una fase de intervención cuyo inicio se traslapa, sin embargo, con algunos años de la segunda administración Clinton. Fue precisamente en esos años en que se inició la negociación de los primeros tratados de patrullaje conjunto antidrogas, así como el establecimiento de los acuerdos de control migratorios que, disparados por la firma del TLC de América del Norte (NAFTA), encontraron en Centroamérica una importante retaguardia estratégica. Ya en la administración de George W. Bush, el proceso se aceleró de manera muy notoria y, por lo tanto, es necesario entender cuáles son los elementos constitutivos que condicionan el nuevo contexto.

Principales componentes de la coyuntura actual

Desde el fin de la Guerra Fría, las relaciones de Estados Unidos con América Latina han sido condicionadas por lo que se podría denominar una “agenda negativa”. Esta agenda se caracteriza por atribuir una preocupación fundamental a la inmigración de indocumentados, el narcotráfico y sus actividades conexas, la competencia desleal (incluidos los temas de barreras no

arancelarias, derechos de propiedad intelectual, etc.), y la disfuncionalidad democrática⁵.

Una excepción a dicha agenda negativa la constituye el tema comercial que, como ya se mencionó, es uno que se encuentra presente en la política latinoamericana de los presidentes Bush y Clinton. Aún así, los factores comerciales no adquirieron relevancia hasta la firma del NAFTA y la realización de la Primera Cumbre de las Américas, no sin antes haber producido considerables contradicciones entre las fuerzas proteccionistas y aperturistas del Congreso, los grupos de interés y la propia Casa Blanca.

Así las cosas, se podría afirmar que la nueva política regional de EE.UU se ha construido en torno a una estrategia de dos caras. La primera es la comercial, y se caracteriza por la búsqueda de mayores espacios para el libre tránsito de bienes y servicios. El ámbito comercial es estratégico para Centroamérica, la cual envía a los mercados más del 50% de sus exportaciones, pero no es tema de similar prioridad para EE.UU. debido a que el reducido volumen de transacciones pesa poco en el conjunto de su economía⁶. En estos momentos, los cinco países miembros del Mercado Común Centroamericano y EE.UU. han negociado y firmado un TLC cuya ratificación está pendiente. También están a la espera de la presunta aprobación del ALCA, la cual se terminaría de negociar en el año 2005. Esta negociación viene acompañada, además, con un paquete de corredores logísticos de amplio espectro, fruto de acuerdos presidenciales de finales de la década de 1990 y, más recientemente, de los entendimientos en el marco del Plan Puebla-Panamá (PPP)⁷.

La segunda cara de la estrategia se encuentra dominada por las preocupaciones de seguridad –incluidas aquellas de naturaleza militar– tanto

5 Luis Gmo. Solís, *Las relaciones Centroamérica-Estados Unidos* (Memorandum preparado para el Diálogo Interamericano), Tegucigalpa: Diálogo Interamericano, 1998.

6 El PIB regional de Centroamérica suma unos \$64.000 millones de dólares al año, poco más o menos el del Condado de Dade, en Miami. No obstante lo anterior, comparadas con las exportaciones de otras regiones del mundo a los EE.UU, las de Centroamérica no dejan de ser importantes. Por ejemplo, Centroamérica exporta al mercado norteamericano más que Argentina o la Federación de Rusia. Pablo Rodas Marini, *Centroamérica 2020: la economía y la integración regionales*, Hamburgo: Instituto de Estudios Latinoamericanos, 2000.

7 Sobre el particular, véase Luis Gmo. Solís, *El Plan Puebla-Panamá: visiones desde la sociedad civil centroamericana*, Berlin: Instituto de Estudios de América Latina/Deutscher Bundestag, 2004.

domésticas como hemisféricas. En este sentido sobresalen, además de los ya mencionados acuerdos de patrullaje conjunto y de control migratorio, los nuevos entendimientos que se han establecido entre el Departamento de Defensa y las Fuerzas Armadas de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, con el objetivo de aumentar sus niveles de coordinación institucional, ampliar los programas de capacitación, actualizar sus equipos, mejorar su capacidad para combatir el terrorismo e incluso permitirles incursionar en campos como la mitigación de desastres naturales o la protección del medio ambiente. Es interesante constatar que estos arreglos no se producían en Centroamérica desde los años ochenta, durante el período más álgido de la crisis regional, y se concretan en momentos en que los ejércitos centroamericanos han recuperado mucha de la fuerza institucional, ascendencia política y prestigio social perdidos tras la finalización de los conflictos internos y a lo largo de la transición democrática.

La perspectiva de mediano plazo

La recomposición hegemónica de EE.UU. en la región centroamericana se construye, en la presente etapa histórica, en torno a dos pivotes estratégicos: México, en el norte, y Colombia, en el Sur. En este sentido, Centroamérica se ha convertido en una “bisagra” que se articula por medio de los corredores marítimos (controlados por los patrullajes conjuntos, llevados a cabo por el Servicio de Guardacostas de EE.UU pero también, y crecientemente, por la Armada de ese país) y terrestres (ahora incorporados como parte del PPP).

Puesta en este marco más general, la negociación y firma del TLC de Centroamérica con EE.UU debe considerarse parte de la estrategia para estabilizar y aumentar los márgenes de control hegemónico sobre la región por medio de un conjunto de acciones civiles, mucho más eficaces, dadas las condiciones de alta vulnerabilidad de las economías y sistemas productivos de la región, que las militares. Esta condición obliga a que la iniciativa se valore tanto en su dimensión económica y productiva, como geopolítica.

En cuanto a la primera, es indudable que algunos sectores nacionales en la región (comercio, servicios) se beneficiarán grandemente de la ampliación de los mercados y de los intercambios crecientes que ello generará.

Para algunos, estas ganancias tendrían un impacto positivo en la generación de empleo en segmentos específicos de las economías del área, y podrían estar acompañadas de nuevas inversiones sin las cuales no sería viable la recuperación de los niveles mínimos de crecimiento sostenido señalados como indispensables para el desarrollo del Istmo en la próxima década (6% anuales). Por otra parte, también se debe reconocer que dichos beneficios se producirían en detrimento de la condición de otros sectores (industria y manufacturas, y agricultura) cuyo deterioro, probablemente generará mayores conflictos en amplios grupos sociales de ingresos medios y bajos.

En lo que respecta a la dimensión geopolítica, el estrechamiento de los márgenes de maniobra seguramente conllevará una mayor subordinación diplomática en temas de la agenda internacional, definidos como críticos por el gobierno de Washington, así como un reforzamiento de las estructuras de seguridad ya comentadas anteriormente. La actitud de los países centroamericanos de cara a la guerra en Irak, es prueba irrefutable de ello.

Centroamérica tiene a puertas, entonces, un doble desafío. Por una parte, ¿cómo aprovechar al máximo los beneficios potenciales (aunque parciales) de un TLC con EE.UU. sin que éste conlleve, en última instancia y simultáneamente, un verdadero *anschluss* (anexión) económico y un descalabro social mayor al que ya existe? Por la otra, ¿cómo administrar el inexorable hegemonismo norteamericano, sin caer en el servilismo o la complacencia de otras épocas?

Las respuestas a estas preguntas no pueden plantearse en abstracto, y sólo podrán ser dilucidadas a partir de las actitudes de los gobiernos cuando el TLC se someta al conocimiento de los congresos centroamericanos en los próximos meses. A ello habrá que sumar la actitud de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, muchas de las cuales –en Centroamérica, al igual que en el resto del hemisferio- ya se encuentran en vías de movilización en contra de la suscripción del TLC, del PPP y del propio ALCA.

Apuntes finales a manera de conclusión

Centroamérica no puede hacer caso omiso de la historia ni de su geopolítica. La cercanía con EE.UU., la peculiar relación que ha tenido con esa

superpotencia, así como la vulnerabilidad manifiesta de sus estructuras económicas y de sus élites políticas, hacen obligatoria una valoración cuidadosa de las opciones reales disponibles a los grupos más progresistas frente a un esquema de recomposición hegemónica como el descrito. En ese marco, así como es indeseable que Centroamérica mire impasible la imposición de políticas que socaven los limitados espacios democráticos ganados en los últimos quince años, también lo es un enfrentamiento con EE.UU. que no tome en cuenta las condiciones objetivas del contexto actual.

Por ejemplo, la negociación de un TLC regional con EE.UU. no debería descartarse *ad portas* como inherentemente perversa para Centroamérica. Compleja y difícil como será esa negociación, ésta podría resultar más o menos nociva, mejor o peor para los pueblos del área, dependiendo de los términos en que se produzca y los objetivos que persiga. De allí la importancia de la movilización popular inmediata, y la discusión amplia y sostenida de la significación del TLC en el marco más amplio de la política norteamericana hacia la región. Un factor clave en ese proceso será la protección de los sectores sociales más vulnerables frente a las tendencias del libre comercio, especialmente los ligados a la agricultura, cuyo exterminio conllevaría, sólo para citar una consecuencia nefasta, niveles gravísimos de pérdida de soberanía y aumento de la inseguridad alimentarias en todo el Istmo.

Pero atender la dimensión comercial de la estrategia, sin entenderla como parte de un conjunto más amplio de políticas tendientes a reforzar la hegemonía norteamericana en la región Circuncaribe, constituye un error estratégico significativo. Esta condición hace imperativa una negociación que tome en cuenta variables y factores de índole política y militar que no están siempre sobre la mesa, que se negocian de manera estrictamente bilateral, pero que tienen consecuencias regionales, o que incluso no se están sometiendo a la consideración de los gobiernos centroamericanos de forma explícita. Tal es el caso, por ejemplo, de los entendimientos con las FFAA, o los acuerdos de lucha contra el terrorismo.

A ese respecto, hay que señalar otra vez que la pobreza, no el terrorismo, es la mayor amenaza para la inestabilidad de Centroamérica y para los intereses de EE.UU. en la región. No entender esta realidad, que fue precisamente la que llevó a la crisis político militar de la década de los años ochenta, constituye el principal obstáculo para el desarrollo de una relación

estable y madura de la potencia hegemónica con su área de subordinación inmediata. EE.UU. haría bien en poner en la balanza las prioridades sociales de Centroamérica (incluidas de manera principal aquellas que los propios gobiernos centroamericanos se niegan a admitir), y entender que con comercio y mercados libres no se solucionan, sino se agravan, la mayoría de las principales asimetrías del área. Evidentemente, esto no es admitido por los favorecedores de la libre empresa, pese a las severas advertencias de muchos de sus más reconocidos analistas.

En conclusión, hay que valorar con toda franqueza y realismo los márgenes de autonomía relativa de Centroamérica y subrayar lo mucho que todavía queda por resolver en la región. Un elemento clave a este respecto lo constituyen los mecanismos de integración (el Sistema de la Integración Centroamericana –SICA–, sigue inmerso en una prolongada crisis), sin los cuales resulta todavía más difícil emprender el rumbo de la apertura a los mercados externos. Otro factor determinante, que debe ser atendido con prontitud y creatividad, es el relativo a las fronteras del Istmo, todas las cuales son actualmente puntos de conflictividad y tensión entre los países del área.

A propósito del SICA, éste podría ser un primer victimario de un TLC indebidamente acompañado por una visión sobre el futuro de los procesos regionales de armonización económica, política y de cooperación. Aunque algunos han visto en el TLC un mecanismo idóneo para concretar una “verdadera” integración en Centroamérica, lo cierto es que más que un precipitador de ésta, el Tratado podría inhibirla. Cabría, a este respecto, señalar al menos dos posibilidades.

La primera es que el TLC “usurpe” la agenda regional y la reduzca a un mero conjunto de factores comerciales. En efecto, si bien es cierto que desde 1994 Centroamérica cuenta con una propuesta de integración de avanzada, la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), lo cierto es que gradualmente la visión integral de ésta ha venido a menos, socavada por un espíritu de pragmatismo a ultranza que ha buscado, por medio de un permanente esfuerzo de depuración temática, reducirla a factores vinculados con una supuesta “competitividad” regional (turismo, infraestructura de servicios, facilitación comercial y financiera, entre otros). En este contexto de agenda “degradada”, el TLC vendría a convertirse en un golpe final a un sistema que sigue adoleciendo de apoyo político y recursos suficientes para su normal funcionamiento.

La segunda es que el TLC produzca un descalabro en el único motor del SICA que sigue siendo exitoso: el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Éste no es un factor despreciable en las economías de la región. Tres países: Guatemala, El Salvador y Costa Rica, envían al MCCA el 44%, 35% y 24% de sus exportaciones nacionales, respectivamente, (excluyendo a los productos maquilados). Sólo para Costa Rica, eso significa cerca de \$700 millones de dólares anuales, monto que en las coyunturas críticas por las que ha atravesado recientemente el mercado norteamericano, le ha permitido a la economía nacional mantenerse a flote. Semejante situación podría verse modificada en el momento en que el TLC se imponga como nuevo contexto regional, en tanto muchos de los productos que se importen de EE.UU. saquen del mercado a manufacturas que en estos momentos provienen de los países miembros de MCCA, y con ello produzcan un empeoramiento en los niveles de empleo de la región.

A este respecto, es necesario recordar la gravísima crisis alimentaria y productiva que, agravada por una prolongada sequía, produjo la muerte de más de 50 niños nicaragüenses y cerca de 200 guatemaltecos en los últimos dos años. Estas víctimas de la hambruna y de la falta de políticas públicas adecuadas, son testimonio trágico de los límites de los actuales sistemas para enfrentar los desafíos del desarrollo con equidad. Frente a las nuevas tendencias de la globalización y la apertura, y teniendo como telón de fondo las altas expectativas que se han depositado en el impulso a los corredores logísticos y de infraestructuras, como el PPP, es urgente preguntarse cómo éstas estrategias resolverán los problemas específicos de la gente en Centroamérica. Allí, no en el enriquecimiento de pequeños grupos, es donde reside el verdadero nudo gordiano del futuro del Istmo.

EL PROYECTO DE ESTADOS UNIDOS QUE DETERMINA EL CONTENIDO DEL TLC

*MSc. Amaru Barahona**

Negociar es, primero, tener un proyecto y, luego, construirle viabilidad a través de la negociación. En la experiencia de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (TLC), encontramos que una parte, EE. UU. -y cuando aludo a este país, estoy pensando en su clase dirigente-, sí tiene su proyecto y le está construyendo viabilidad. La otra parte, que expresa los intereses de las oligarquías centroamericanas, no tiene proyecto alternativo, y como se hizo evidente con la firma del acuerdo del TLC, ni siquiera voluntad para oponer resistencia al proyecto de su contraparte. Su proyecto es, precisamente, formar parte del proyecto de los EE. UU

El proyecto estadounidense

Para exponerlo, me parece insoslayable como punto de partida hacer referencia a lo que varios autores¹, representativos del pensamiento crítico estadounidense, denominan como la *contradicción imperio-república*.

A continuación sintetizo el significado de este concepto.

* Profesor de la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Nacional.

1 Me refiero concretamente a: Paul Kennedy, Noam Chomsky y James Petras.

- En el mundo posterior a 1990, después del auto colapso de la URSS y de los sistemas del este, EE.UU. quedó como la única superpotencia militar y política, y el capitalismo se impuso a nivel mundial con carácter de civilización universal.
- Sin embargo, a diferencia de los años de la segunda posguerra en que la hegemonía económica de EE.UU. era incuestionada, el capitalismo actual es un sistema policéntrico. Está concentrado en tres grandes centros de poder económico, la llamada tríada: EE.UU., Europa Occidental y Japón. Aquí se concentra casi el 90 % de las mayores corporaciones globales que dominan la banca, la industria y los servicios en el mundo².
- La civilización capitalista, como sistema económico, transcurre por lo que N. D. Kondratiev³ denominó como una onda larga de lento crecimiento y frecuentes crisis. El capitalismo como sistema económico casi no crece: en la década de los 90 su nivel de crecimiento estuvo a niveles próximos a cero (0,9 % anual)⁴. No es el objeto de esta ponencia abordar las causas de este ciclo, pero señalo tres elementos causales medulares: la centralización y concentración del capital, que no tiene precedentes en la historia del capitalismo; la hegemonía del capital financiero-especulativo, que conlleva una disminución en la ganancia media, y la búsqueda de los excedentes de capital por encontrar una salida rentable en esferas que no son productivas y que, por ende, no generan riqueza; y la incapacidad del modelo keynesiano, expansivo y "dorado" de los 50-70, de incorporar al consumo a las masas del capitalismo periférico⁵.

2 Financial Times, 10 de mayo del 2002, citado por James Petras en James Petras, *Who governs the world? Essays of James Petras*: www.rebelión.org, junio, 2002.

3 Economista ruso de comienzos del siglo XX, una de las víctimas del stalinismo, que analizó los ciclos económicos de larga duración del capitalismo desde el siglo XVIII, e hizo una proyección que se ha venido cumpliendo con un rigor que es aceptado por todos los economistas serios.

4 Entre 1950 y 1970, la economía capitalista mundial había crecido a ritmos elevados, con una tasa anual de alrededor del 5 %. Pero después de una pérdida de dinamismo en la segunda mitad de los 70 (+ 3,4 % anual), cayó significativamente al 2,9 % en los años 80, hasta llegar a inicios de los 90 a niveles muy próximos a cero (0,9 % anual). Marco Rovelli, *"Economía e modello sociale nel passaggio tra fordismo e toyotismo"*, en Pietro Ingrao e Rossana Rossanda, *Apuntamenti de fine secolo*, manifiesto libro, Roma 2000.

5 Ver al respecto: Samir Amín. *Los desafíos de la globalización*, Editorial Siglo XXI, México, 1997. También: Wim Dierckxens. *Los límites de un capitalismo sin ciudadanía*. Editorial DEI, San José, 1997. También: Amaru Barahona, *Pero... ¿Qué es la globalización?* en *Hombres de Maíz*, año VII, No. 46, marzo/abril 1997.

- En este sistema económico que casi no crece, las corporaciones que tienen su base de operaciones en el espacio geográfico-económico de la *triada*, compiten por el control hegemónico, o cuasi monopolístico, de los mercados de la periferia capitalista, utilizando las políticas de sus respectivos Estados para canalizar sus intereses.
- Estados Unidos va a la cabeza en esta competencia: el 48% de las mayores compañías y bancos que dominan el mercado mundial son de EE.UU., mientras un 30% son de la Unión Europea y un 10% del Japón⁶.
- Pero este encabezamiento de las corporaciones por parte de EE.UU. tiene una característica: su poder y concentración se ha basado en la inversión en el exterior, y en la remisión desde el exterior de utilidades, pagos por *royalty* y capitales hacia Estados Unidos⁷.
- El resultado de esta característica ha sido que el *imperio económico* estadounidense crece, a costa de la economía interna, "la república", que entra en crisis y pierde competitividad.
- Ramas como: los textiles y el vestuario, los electrodomésticos, la industria automovilística, la siderurgia, el transporte aéreo, la producción agropecuaria, no son competitivos si se aplicaran las reglas de la retórica imperante del libre comercio. Y estas ramas sólo funcionan con la aplicación, desde el Estado, de protecciones y subsidios.
- La creciente pérdida de competitividad de la economía real usamericana, ha generado el déficit comercial más elevado del planeta: entre 400 mil a 500 mil millones de dólares en los últimos años. El déficit fiscal más elevado del mundo, creciendo por el mal negocio que ha significado la

6 Ver: James Petras, *Who governs the world? Essays of James Petras*: www.rebelión.org, junio, 2002.

7 Esta transmisión de riquezas desde fuera se ha facilitado por la revolución tecnológica contemporánea, que ha posibilitado la globalización de los mensajes, de los cálculos y de los medios de transporte. Ver al respecto: Franz Hinkelamert, *La universidad no puede ser neutral delante las amenazas globales*, entrevista, en *Centroamérica: el modelo CSUCA de cooperación e integración universitaria*, Consulta a los actores, CSUCA, 2002. También: James Petras, *Imperialismo y resistencia en Latinoamérica*: www.rebelión.org, nov. 2003.

8 Ver: James Petras, *Who governs the world? Essays of James Petras*: www.rebelión.org, junio, 2002.

guerra de Irak. Y la deuda pública más superlativa del universo: 25 billones 678 mil millones de dólares, en 1999, según la Reserva Federal⁹.

- Sin embargo, la economía *usamericana* funciona con una balanza de pagos positiva, gracias a la masiva transferencia de riqueza desde fuera, producto de la remisión de utilidades, pagos por *royalty* y capitales. A este traslado gigantesco de riqueza contribuyen las economías latinoamericanas con un aporte de centenares de miles de millones de dólares¹⁰.

El megamercado de las Américas

Es en el marco de la contradicción *imperio-república* que surge y se impulsa, como un proyecto estratégico de la clase dirigente estadounidense, la construcción de un megamercado americano subordinado a sus intereses. El consenso de la clase dirigente respecto a este proyecto ha sido recogido en forma de ley, mediante la Trade Promotion Authority (TPA), promulgada en el 2002. En esta ley el legislativo provee al ejecutivo de un marco político que acota intereses, orienta acciones e impone límites a la jurisdicción de los responsables en la negociación del megamercado¹¹.

Estados Unidos ha evidenciado gran flexibilidad para construirle viabilidad al proyecto, utilizando distintos vectores para impulsarlo; a la vez, ha maniobrado frente a las tendencias que le ofrecen resistencia. En el proceso de construcción de viabilidad, como vectores centrales han operado, hasta el presente, los siguientes:

-
- 9 Frédéric F. Clairmont, "Il grande debitore alla resa dei conti", en *Le Monde diplomatique - II manifesto*, maggio 2001.
 - 10 James Petras cita los siguientes datos: entre 1990-2000, más de 900 mil millones de dólares fueron transferidos a Estados Unidos desde Latinoamérica, por concepto de pagos de interés, royalties, ganancias y transferencias ilícitas (James Petras, *Imperialismo y resistencia en Latinoamérica: www.rebellion.org*, nov. 2003).
 - 11 Ver: Dale Hathaway. *The impacts of US agricultural an trade policy on trade liberalization and integration via a US - Central American Free Trade Agriment*. Inter-American Development Bank, Working Paper -SITI- 04, October, 2003. También: Fridich Ebert Stiftung, Chile. "El tratado de libre Comercio Chile-EE.UU, ¿un precedente para el ALCA?", en *Estudios sobre el ALCA No. 15*, Santiago 2003.

- La Iniciativa para las Américas planteada por Bush padre, en 1990, todavía como una plataforma de marco muy general. Al mismo tiempo, se impulsan las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica (NAFTA).
- Coincidiendo con la firma del NAFTA, 1994, Clinton impulsa el área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), presentando un modelo de negociación, supuesto inicialmente a culminarse en el 2005.
- Los TLC bilaterales. En la medida en que el ALCA encuentra resistencias y deviene en una propuesta problemática, EE.UU ha acelerado el empuje de los TLC bilaterales. Además del NAFTA, se firmó el TLC con Chile, y se firmó ya el acuerdo del TLC con Centroamérica, en proceso de ratificación por los parlamentos. En la lista para la firma de TLC bilaterales están: República Dominicana, Panamá, Colombia, Ecuador y Perú.
- El ALCA "light" (Miami, 2004), es el resultado de la creciente resistencia de un bloque de países sudamericanos a firmar el ALCA, según la propuesta original diseñada por EE.UU. Los países que conforman este bloque son: Venezuela, Brasil, Argentina, Paraguay y últimamente Bolivia. Resumo la controversia que se planteó en la última reunión de Miami: el bloque opositor argumenta que así como EE.UU. elimina en su propuesta aquellos componentes que afectan a sus intereses, como la cuestión de los subsidios a la producción y la normativa de derechos *antidumping*, el bloque sostiene la eliminación de varios capítulos que no le interesa que sean incluidos. Concretamente: los capítulos de inversiones, propiedad intelectual y servicios. Que el ALCA se reduzca a una negociación de comercio de productos, y además, sólo aquellos productos en que las partes estén interesadas. A regañadientes, EE.UU. aceptó la formalidad de continuar con la propuesta ALCA, pese a los términos sustentados por el bloque opositor. Pero inmediatamente declaró que continuará con su proyecto de libre comercio con los países que se muestren dispuestos¹². De aquí se desprende que su estrategia avanzará dándole prioridad a los TLC bilaterales; con la expectativa de aislar al bloque de oposición.

12 Fridich Ebert Stiftung, Chile. "El tratado de libre Comercio Chile-EE.UU, ¿un precedente para el ALCA?", en *Estudios sobre el ALCA No. 15*, Santiago 2003.

- El Plan Puebla-Panamá (2002), es el componente que asume la construcción de la infraestructura que requiere el megamercado. Las características de este componente las abordaré en un próximo acápite de esta ponencia.

Las razones para la construcción del megamercado

Estados Unidos -su clase dirigente- necesita de este megamercado, yo diría que hoy más que nunca, por las siguientes razones:

- Para fortalecer su competencia con los otros centros del capitalismo. A pesar de la retórica del libre mercado, los centros del capitalismo -*la tríada*- compiten con su economía real protegida y subsidiada. Y cada centro está configurando sus respectivas áreas de control hegemónico, o cuasi monopolístico, de mercados. Europa occidental construye su entorno hegemónico apuntando hacia el este europeo y la cuenca del Mediterráneo. Japón lo hace dirigiéndose hacia su espacio geográfico periférico.
- Para resolver el problema de su gigantesco déficit comercial, y exportar sus enormes excedentes agrícolas subsidiados y su producción industrial no competitiva.
- Para incrementar el proceso de remisión desde el exterior, de utilidades, pagos de royalty y capitales. Este proceso es el que sostiene a la economía estadounidense.
- Para facilitar la apropiación por sus transnacionales de recursos estratégicos, indispensables para aumentar su competitividad conforme los nuevos patrones tecnológicos (biodiversidad, recursos acuíferos, petróleo, gas, minerales, fuentes energéticas, espacios geoestratégicos que permiten disminuir costos).
- Para consolidar el neoliberalismo en América Latina.

Impulsada por el neoliberalismo desde los 80, se ha impuesto en el mundo una nueva estrategia de acumulación de capital, a la que normalmente se hace mención cuando se habla de globalización. Estados Unidos

se ha convertido en el principal promotor, en el mundo, del modelo neoliberal de política económica, utilizando distintos mecanismos que no voy a detallar aquí¹³.

En América Latina, la expansión neoliberal no ha logrado superar escollos importantes. Primero, está la ascendente resistencia de los pueblos, a raíz de las catastróficas consecuencias sociales y económicas de su aplicación. Después, los casos de tres países cuyas políticas no han caminado con la celeridad que requiere la ortodoxia: Costa Rica, Uruguay y Venezuela. En este escenario, el avance del megamercado sirve para clausurar la viabilidad jurídica de políticas económicas alternativas, y para poner al día a aquellos países que están rezagados con respecto a las demandas de dicha ortodoxia.

El Plan Puebla Panamá

- Su diseño fue realizado por tecnócratas del Banco Mundial y del BID, pero el presidente mexicano Vicente Fox sirvió como testaferro para presentarlo, con pretensiones de explotación política¹⁴.
- En su formulación original, comprende un espacio que engloba nueve estados mexicanos del sur y todos los países centroamericanos (incluyendo Belice y Panamá). En dicho espacio, de norte a sur y de este a oeste, contempla la construcción de redes de autopistas y carreteras, oleoductos y gasoductos, puertos, aeropuertos, represas hidroeléctricas, un sistema de integración energética, y la instalación de fábricas maquiladoras en la medida en que avance la infraestructura. Además de la esencia del plan, que tiene que ver con infraestructura y maquila, se agregan algunos componentes que en los documentos del Banco Mundial y del BID aparecen siempre como el condimento de la sopa, como los ingredientes que le agregan sabor: desarrollo sostenible (protección

13 Ver al respecto: James Petras, *Imperio y trabajo: Estados Unidos y América Latina*, en www.rebellion.org, 3/28/03. También: Wim Dierckxens. Del neoliberalismo al poscapitalismo. Editorial DEI, 2001.

14 Ver: Miguel Pickard, *Resucita el Plan Puebla Panamá*, en ALAI, América Latina en Movimiento, México, 2004-05-04. También: Braulio Moro, *El Plan Puebla Panamá, Una recolonización disfrazada*, en *Le Monde Diplomatique*, Edición colombiana, Diciembre 2002.

del corredor biológico mesoamericano), desarrollo humano, y prevención y mitigación de desastres¹⁵.

- Los proyectos serán financiados mediante presupuestos de los gobiernos, lo que haría inviable el plan conociendo sus permanentes crisis fiscales; otra manera que tiene más visos de viabilidad, es mediante créditos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a los gobiernos, que tendrán que ser devueltos con sus respectivos intereses por los pueblos contribuyentes. En esta última alternativa, los proyectos y los créditos tendrán que ser aprobados por el BID y deberán ser ejecutados por empresas privadas. En suma, lo que se trata con el plan es construir la infraestructura del megamercado con mayor deuda externa de los pueblos mesoamericanos¹⁶.
- Sobre el monto presupuestario ha habido mucha retórica, producto de la afición a las hipérboles de la cultura política latinoamericana, que en el caso mexicano adquiere perfiles paradigmáticos. Primero se habló de 25 mil millones de dólares. Después de 12 mil a 10 mil millones de dólares. Ahora, el gobierno mexicano oficialmente habla de 28 megaproyectos para toda la región, con un presupuesto estimado de 4.4 mil millones de dólares. Del presupuesto global de estos megaproyectos, el 96.3% está asignado a carreteras e interconexión eléctrica, lo que revela la diferencia entre la sustancia y los condimentos de la sopa¹⁷.
- Más allá del diseño original del PPP, ya se anuncia que seguirá avanzando hacia el sur, en la medida en que el megamercado también avance. Un personaje que siempre ha interpretado con fidelidad los designios estadounidenses, el presidente colombiano Álvaro Uribe, en enero del 2004 expresaba lo siguiente: *"Queremos una total integración de Colombia al Plan Puebla Panamá. Eso empezaría con la línea de interconexión eléctrica entre Colombia y Panamá, cuyos primeros estudios nos entregarán en el mes de abril, y el segundo proyecto sería la construcción del gasoducto con la expectativa de que no solamente una Colombia con Panamá, sino también con Venezuela. Es necesario para*

15 Ver: www.ciepac.org/ppp que contiene muchos documentos sobre el Plan Puebla Panamá.

16 Ver: Miguel Pickard, op. cit.

17 Miguel Pickard, op. cit. También: Braulio Moro, op. cit.

*unir el continente desde Estados Unidos hasta la Patagonia*¹⁸. Interpretando a Uribe, bastará con cambiar el significado de la última 'p' del PPP, para que se transforme en Plan Puebla Patagonia.

Ventajas geoestratégicas de Centroamérica

- En el período de negociación del TLC, Robert Zoellick, representante comercial estadounidense, se paseó por Centroamérica repartiendo sentencias apachurrantes. Una de estas sentencias, recogida por varios diarios centroamericanos, fue: *“Un TLC con EE.UU. no es algo a lo que alguien tiene derecho, es un privilegio... Hay que convertir la ICC¹⁹ de un regalo unilateral y revocable, en un contrato de responsabilidad recíproca.”*
- Las oligarquías centroamericanas, sin proyecto o, mejor dicho, cuyo proyecto es el de la contraparte, a través de esa otra triada que expresa sus intereses: los gobiernos, los grandes medios y las cámaras, han vendido la firma del TLC repitiendo la misma tesis de Zoellick, aunque con algunas variaciones en las palabras: *que se nos otorga un acceso privilegiado al mercado más grande del mundo. Que la ICC es una frágil concesión unilateral de EE.UU., y que este país la puede suspender. Que ahora obtendríamos un acceso sólido de largo plazo, garantizado por un tratado. Que los países centroamericanos representan un mercado insignificante para Estados Unidos. Ergo: habría que complacer a éste en sus demandas.*
- Esta visión oligárquica, absolutamente miope, ignoró en la negociación la mejor carta centroamericana para cualquier transacción con los grandes centros del capitalismo contemporáneo, como son sus atributos geoestratégicos, que adquieren una relevancia sin precedentes en la dinámica del denominado proceso de globalización. No solamente fueron ignorados sino que constituyen uno de los presentes más valiosos que se conceden a Estados Unidos con la firma del acuerdo de TLC y la suscripción del Plan Puebla Panamá.
- ¿Cuáles son estos atributos?

18 Miguel Pickard, op. cit.

19 Iniciativa Para la Cuenca del Caribe.

Somos la 'cintura de América'²⁰

Esto es, el puente que une el norte con el sur de América y el océano Atlántico con el océano Pacífico. Este atributo geográfico de la región siempre jugó, históricamente, un papel trascendente en el proceso de construcción de la globalidad capitalista. Dicho papel se magnifica con la nueva estrategia de acumulación de capital que se impone en el mundo -la llamada globalización- gracias al desarrollo tecnológico que ha posibilitado la globalización de los mensajes, de los cálculos y de los medios de transporte²¹.

El grueso de las transacciones comerciales de EE.UU. se orienta hacia América y Asia, no hacia Europa. Mientras el 80% de su actividad económica se encuentra ubicada entre el río Mississippi y la costa atlántica²².

Las montañas del oeste representan un obstáculo costoso, y se necesitan los territorios de esta "cintura de América" para buscar rutas más cortas hacia el oeste, en condiciones de obsolescencia del canal de Panamá.

Es imposible hacer avanzar hacia el sur el megamercado si no se integran a éste los países de Centroamérica. Para la construcción de este proyecto continental, EE.UU. puede prescindir de cualquier otro país latinoamericano, pero no puede prescindir de ninguno de los países centroamericanos.

Tenemos un tesoro de biodiversidad

El denominado corredor biológico centroamericano (de Chiapas a Panamá), con sólo el 0.5 % de la superficie terrestre del mundo, contiene el 7% de la biodiversidad conocida del planeta. Esta abundancia ocupa el segundo lugar en el mundo después de la Amazonia, y es considerablemente más rica que la que se encuentra en el territorio estadounidense²³.

20 "Cintura de América", es una de las metáforas que utiliza el poeta Pablo Neruda para referirse a Centroamérica, en su obra *Canto General de América*.

21 Ver: Franz Hinkelammert, *La universidad no puede ser neutral delante las amenazas globales*, entrevista, en *Centroamérica: el modelo CSUCA de cooperación e integración universitaria, Consulta a los actores, CSUCA, 2002*. También: Amaru Barahona, Op. cit.

22 Ver: Oscar René Vargas, *Conferencia sobre el ALCA, CAFTA Y TLCAN*, Managua, 4 de abril del 2003. Patrocianda por la Fundación Fridrich Ebert (www.fesnica.org.ni).

23 Oscar René Vargas, *¿Qué es el Plan Puebla Panamá?*, en *El Nuevo Diario*, Managua, 14/10/02.

Con excepción de El Salvador, cada país centroamericano dispone, individualmente, de un volumen de aguas subterráneas per cápita, que es mayor que el de México. En orden descendente e incluyendo a México, la disponibilidad per cápita es: Belice, 66 mil metros cúbicos; Panamá, 51 mil 616 m³; Nicaragua, 37 mil 484 m³; Costa Rica, 27 mil 936 m³; Honduras, 14 mil 818 m³; Guatemala, 11 mil 805 m³; México, 4 mil 136 m³; y El Salvador, 2 mil 820 m³²⁴.

En una época en que acontece la revolución biotecnológica, y se vaticina el agua como arma estratégica del futuro, nuestra biodiversidad -agua incluida- es uno de los mayores tesoros que existen en el planeta, y constituye un patrimonio estratégico que debemos considerar inalienable.

En la negociación del TLC, no sólo no se valoró la riqueza de nuestra biodiversidad, sino que se le entregó en bandeja a las transnacionales, especialmente a las estadounidenses.

Ejemplos de esta entrega²⁵

- No se establece en el acuerdo ninguna restricción para la manipulación de las moléculas de nuestra biodiversidad, lo que permite a las transnacionales patentar cualquier resultado de dicha manipulación, así como su comercialización.
- La obligación de ratificar, en una lista de 10 tratados relativos a la propiedad intelectual, el Convenio UPOV (por sus siglas en francés) /Art. 15.1/. Dicho tratado autoriza las patentes sobre formas de vida superiores (genes, semillas y plantas).
- La obligación de ratificar el Tratado de Budapest (otro tratado en la lista de los 10) /Art.15. 1/, que facilita la patente de seres vivos: para revelar los detalles de lo que se considera un "invento", basta con la presentación y depósito de una muestra o ejemplar.

24 Idem.

25 Ver la ponencia de Silvia Rodríguez presentada en la Mesa 5 de estas Jornadas de reflexión sobre el TLC EUCA: Instituto de Investigaciones Sociales, UCR, *Mesa 5, Implicaciones del TLC en materia de Propiedad Intelectual*, 13 de abril de 2004.

- El Art. 15. 9. 2, señala que los países deben "realizar mayores esfuerzos para que se concedan patentes a plantas", si no lo han hecho.
- En el Anexo 17.1, Art. 3, inc. h, del capítulo ambiental (Cap. 17), al señalar las prioridades de cooperación ambiental, se habla del "desarrollo y promoción de bienes y servicios ambientales beneficiosos". En tanto que en el tratado el concepto de "servicios" involucra cualquier actividad; aquí se abre un portillo para la privatización del suministro del agua.
- En el Capítulo de Inversiones (Cap. 10)²⁶, los Artículos 10.16, 10.17, 10.7.1 y 10.28, facultan a las transnacionales a demandar a los Estados, en tribunales que salen de las jurisdicciones nacionales, cuando estas consideran que sufren "pérdidas o daños" producto de una acción estatal, o que están siendo objeto de "medidas equivalentes" a la expropiación o nacionalización. El Art. 10.9 del mismo Capítulo, establece la renuncia de los Estados a instituir requisitos de desempeño a cualquier inversión del capital transnacional.

Pero, además de ignorar y entregar nuestras ventajas geoestratégicas, las oligarquías han subestimado la importancia relativa que tiene comercialmente Centroamérica para Estados Unidos. En el 2001, el volumen de las transacciones comerciales Centroamérica-EE.UU., alcanzaba los 20.114 millones de dólares. Esto significaba para EE.UU., 1.5 veces lo que comerciaba con Europa del este, Rusia incluida, y más de lo que comerciaba con la India e Indonesia²⁷. Del 2001 hasta hoy, dicho volumen ha aumentado y ronda los 22 mil millones de dólares.

26 Ver la ponencia de María Eugenia Trejos presentada en la Mesa 4 de estas Jornadas de reflexión sobre el TLC EUCA: Instituto de Investigaciones Sociales, UCR, *Mesa 4, Implicaciones del TLC en inversiones y empleo*, 30 de marzo de 2004.

27 Ver: Oscar René Vargas, *Conferencia sobre el ALCA, CAFTA Y TLCAN*, Managua, 4 de abril del 2003. Patrocinada por la Fundación Fridich Ebert (www.fesnica.org.ni).

Algunas tesis conclusivas

Primera tesis. Las oligarquías centroamericanas se han vuelto ágiles en la promoción de miedos colectivos²⁸ para lograr sus objetivos. Mediante el control de la tríada conformada por: los gobiernos, los grandes medios y las cámaras, están aplicando diseños de pánico colectivo, lanzándole a los pueblos la consigna de que si no se firma el TLC se quedarán sin mercados, y vendrá la catástrofe. Esta perspectiva apocalíptica es falsa y los pueblos no pueden caer en esa trampa de pavor y perder la lucidez. Razones para esta afirmación:

- Los rubros de exportación más dinámicos, la maquila y los agropecuarios no tradicionales, están sustancialmente controlados por el capital estadounidense. Estos rubros le reportan a EE.UU. gigantescas remesas de inversión, y recordemos que su saldo positivo en la balanza de pagos depende de dichas remesas.
- Es falso que la Iniciativa para la Cuenca del Caribe tenga como fecha de finalización el 2005, y, además, sólo un porcentaje muy bajo de las exportaciones centroamericanas se realiza por esta vía. Año 2001: las exportaciones vía ICC representaron el 10.5%; el 31% se hizo vía el sistema conocido como CBPA, que incluye algunos productos textiles que no estaban incluidos en la ICC; el 1.2% mediante el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). El resto, un 57.8%, se realizó sin programas de tarifas preferenciales²⁹. Actualmente, cerca del 80% de los productos centroamericanos entran a EE.UU con aranceles menores al 5%, aunque rubros como carne bovina, lácteos, maní, azúcar, tabaco y textiles pagan impuestos hasta del 35 %³⁰.

Segunda tesis. Las oligarquías están dispuestas a firmar el TLC porque su proyecto es el de la contraparte. Los pueblos debemos luchar porque este

28 En la reciente coyuntura electoral de El Salvador, país que vive de las remesas familiares desde EE.UU, para lograr el triunfo del partido que representa sus intereses (ARENA), la oligarquía salvadoreña aterrizó a los votantes con la siguiente consigna: si votan por el opositor FMLN, se cortará el flujo de remesas a El Salvador. Y ARENA ganó las elecciones.

29 Oscar René Vargas, *Idem*.

30 *Idem*.

Tratado no se ratifique por los parlamentos, y esta es nuestra tarea más trascendente en la coyuntura. En estas Jornadas, se han dado sólidos argumentos sobre las catástrofes que amenazan a nuestras sociedades si el Tratado entra en vigencia³¹; yo aquí señalo la que me parece más devastadora: jurídicamente el Tratado le quita a los pueblos la facultad de decidir sobre su modelo de desarrollo y le transfiere esta facultad a las transnacionales, especialmente a las transnacionales estadounidenses. Si en el futuro algún gobierno centroamericano quisiera cambiar la orientación del actual modelo de desarrollo, jurídicamente entraría en un conflicto abierto con Estados Unidos. Y ello no significa otra cosa que la posibilidad efectiva de una agresión y/o ocupación militar.

Tercera tesis. Luchar contra el Tratado significa también luchar por construir una alternativa centroamericana al TLC. Y esta alternativa sólo puede construirse prescindiendo de la miopía oligárquica, "desde abajo y desde adentro" como afirmaba el pensador jesuita recientemente fallecido Xabier Gorostiaga³². Conteniendo precisamente lo que el Tratado nos niega: poder tener una soberanía alimentaria. Poder declarar inalienable nuestra biodiversidad y patrimonio ecológico. Poder controlar nacionalmente nuestros servicios estratégicos. Poder dejar de ser economías de enclaves. Poder proteger la formación de encadenamientos productivos internos que nos

31 Entre otras excelentes ponencias, por su enfoque totalizador, remito especialmente a las ponencias presentadas por Luis Paulino Vargas y Maria Eugenia Trejos.

32 Xabier Gorostiaga fue el mejor sintetizador de las propuestas e iniciativas que en los 90, desplegaron las sociedades civiles centroamericanas para construir la integración en el istmo, recuperando la memoria histórica. Denominó su propuesta como "integración desde adentro y desde abajo", en oposición a la visión oligárquica "desde arriba y desde afuera", que utiliza el imaginario histórico para legitimar su anexión al megamercado estadounidense. Sintéticamente, su propuesta incluye las siguientes dimensiones: -Tarifa común para proteger el espacio regional, especialmente de USA. -Planificar en el espacio protegido una integración de complementariedades, con los mecanismos necesarios: distintos tiempos, subsidios para el menor desarrollo relativo, desgravaciones asimétricas dentro del espacio, etc. - Crear una base agroindustrial que asegure la autosuficiencia alimentaria y la exportación de granos básicos, se complemente con una producción no tradicional de alto valor agregado, y un diseño de zonas francas vinculadas al capital extranjero, a las que se les exigiría requisitos de desempeño para la formación de encadenamientos productivos internos. -Negociar como bloque una "inserción selectiva" en la economía global, que nos permitiese aprovechar nuestras ventajas geoestratégicas y ecológicas. -En su visión de "inserción selectiva", prevalece la idea de diversificación de relaciones, en que el NAFTA aparece como un punto de referencia más, entre otros: acuerdos con los mercados europeos y asiáticos, y la creación de una gran subregión del Caribe. Un buen ejemplo de esta propuesta se recoge en su trabajo *Centroamérica, año 2015: ¿entre Somalia y Taiwán hay una alternativa?* en Envío, marzo-abril 1996.

Tratado no se ratifique por los parlamentos, y esta es nuestra tarea más trascendente en la coyuntura. En estas Jornadas, se han dado sólidos argumentos sobre las catástrofes que amenazan a nuestras sociedades si el Tratado entra en vigencia³¹; yo aquí señalo la que me parece más devastadora: jurídicamente el Tratado le quita a los pueblos la facultad de decidir sobre su modelo de desarrollo y le transfiere esta facultad a las transnacionales, especialmente a las transnacionales estadounidenses. Si en el futuro algún gobierno centroamericano quisiera cambiar la orientación del actual modelo de desarrollo, jurídicamente entraría en un conflicto abierto con Estados Unidos. Y ello no significa otra cosa que la posibilidad efectiva de una agresión y/o ocupación militar.

Tercera tesis. Luchar contra el Tratado significa también luchar por construir una alternativa centroamericana al TLC. Y esta alternativa sólo puede construirse prescindiendo de la miopía oligárquica, "desde abajo y desde adentro" como afirmaba el pensador jesuita recientemente fallecido Xabier Gorostiaga³². Conteniendo precisamente lo que el Tratado nos niega: poder tener una soberanía alimentaria. Poder declarar inalienable nuestra biodiversidad y patrimonio ecológico. Poder controlar nacionalmente nuestros servicios estratégicos. Poder dejar de ser economías de enclaves. Poder proteger la formación de encadenamientos productivos internos que nos

31 Entre otras excelentes ponencias, por su enfoque totalizador, remito especialmente a las ponencias presentadas por Luis Paulino Vargas y Maria Eugenia Trejos.

32 Xabier Gorostiaga fue el mejor sintetizador de las propuestas e iniciativas que en los 90, desplegaron las sociedades civiles centroamericanas para construir la integración en el istmo, recuperando la memoria histórica. Denominó su propuesta como "integración desde adentro y desde abajo", en oposición a la visión oligárquica "desde arriba y desde afuera", que utiliza el imaginario histórico para legitimar su anexión al megamercado estadounidense. Sintéticamente, su propuesta incluye las siguientes dimensiones: -Tarifa común para proteger el espacio regional, especialmente de USA. -Planificar en el espacio protegido una integración de complementariedades, con los mecanismos necesarios: distintos tiempos, subsidios para el menor desarrollo relativo, desgravaciones asimétricas dentro del espacio, etc. - Crear una base agroindustrial que asegure la autosuficiencia alimentaria y la exportación de granos básicos, se complemente con una producción no tradicional de alto valor agregado, y un diseño de zonas francas vinculadas al capital extranjero, a las que se les exigiría requisitos de desempeño para la formación de encadenamientos productivos internos. -Negociar como bloque una "inserción selectiva" en la economía global, que nos permitiese aprovechar nuestras ventajas geoestratégicas y ecológicas. -En su visión de "inserción selectiva", prevalece la idea de diversificación de relaciones, en que el NAFTA aparece como un punto de referencia más, entre otros: acuerdos con los mercados europeos y asiáticos, y la creación de una gran subregión del Caribe. Un buen ejemplo de esta propuesta se recoge en su trabajo *Centroamérica, año 2015: ¿entre Somalia y Taiwán hay una alternativa?* en Envío, marzo-abril 1996.

permitan desarrollar un mercado interior expansivo. Poder exportar bienes que representen, como valor agregado, algo más que lo que representan la maquila y los bienes primarios. Poder reinvertir nacionalmente los excedentes de nuestra producción. Poder elevar los salarios y hacer efectivos los derechos de nuestros trabajadores. Poder integrarnos regionalmente protegiendo y potenciando nuestros espacios de mercado interior. Poder comerciar en el mundo con equidad.

Cuarta tesis. Una alternativa centroamericana desde abajo y desde adentro, necesita visualizar el escenario continental y mundial que resiste al proyecto de megamercado *usamericano* y de dominación planetaria de Estados Unidos. Y diseñar alianzas desde los gobiernos: la lucha del bloque de resistencia que produjo el ALCA *light*. La lucha del grupo de los 20 en la OMC. La posición de la Unión Europea y Japón contra el ALCA.

Desde los pueblos: el movimiento zapatista y los movimientos indígenas, especialmente en Bolivia, Ecuador y Perú. El Movimiento de los Sin Tierra (MST) brasileño y los movimientos campesinos latinoamericanos. Las experiencias de los municipios participativos en Sudamérica. El movimiento de los desocupados en Argentina. Las luchas de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina. La lucha de los sindicatos y organizaciones ambientalistas de Estados Unidos. La resistencia mundial contra el globalismo neoliberal que levanta la consigna: "Otro Mundo es Posible".

Quinta tesis. Los proyectos desde abajo y desde adentro, no se construyen ni se impulsan en los niveles de acción de la academia. Se construyen e impulsan en el escenario de los combates populares. Pero la academia sí, puede contribuir con sus luces y su participación ciudadana, en la construcción de estos proyectos. Desde luego, me refiero a la academia lúcida y ética, que no ha perdido su rigor analítico y su funcionalidad crítica.

Más que un tratado comercial, el de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica es un conjunto de tratados bilaterales en los que se modifican aspectos fundamentales de la institucionalidad y de las regulaciones de cada una de las naciones centroamericanas. La complejidad de las materias que incluye, así como la terminología técnica en la que se formulan los acuerdos, dificulta nuestra aproximación ciudadana al conocimiento de sus posibles implicaciones.

Este libro pretende contribuir a la reflexión en un momento en que debemos tomar decisiones de tanta envergadura para el futuro del país. Investigadoras e investigadores de distintas disciplinas y perspectivas exponen sus puntos de vista sobre sus implicaciones en diversos ámbitos de la vida nacional, así como sobre los procedimientos que se han seguido y los que se deben seguir en lo que resta del proceso.

Esperamos que su lectura aporte al debate.

Ciska Raventós

Instituto de Investigaciones Sociales