

**Informe Final de Carácter General no Vinculante al Presidente de la República sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América.**

Comisión de Notables

Alvar Antillón Salazar  
Franklin Chang Díaz  
Rodrigo Gámez Lobo  
Gabriel Macaya Trejos  
Guido Villalta Loaiza

16 de setiembre de 2005  
San José, Costa Rica

Preámbulo.....	4
Consideraciones liminares.....	5
Introducción .....	5
Antecedentes y misión de la Comisión.....	6
La metodología usada.....	6
El Tratado en resumen .....	8
El contexto de la negociación del Tratado.....	13
El Tratado y la apertura comercial.....	13
Contextos multilateral y bilateral de las negociaciones sobre el libre comercio. ....	15
Globalización y libre comercio.....	15
Espacios multilaterales y bilaterales de debate y negociación sobre el libre comercio. ....	15
Relaciones entre el CAFTA el ALCA y la OMC.....	16
Puntos y logros de la negociación de Costa Rica .....	17
La polarización del debate sobre el Tratado.....	19
Temas principales .....	21
Las asimetrías.....	21
Las asimetrías en el punto de partida .....	21
Asimetrías en los resultados.....	23
¿Introduce el TLC resguardos y compensaciones satisfactorios frente a las asimetrías? .....	24
Naturaleza Jurídica del Tratado .....	25
Tratado o acuerdo .....	25
Renegociación.....	28
Denuncia.....	29
Intercambio comercial, Inversión extranjera directa y empleo.....	30
Intercambio comercial con los Estados Unidos.....	30
Composición del sector empresarial en Costa Rica.....	31
Inversión extranjera directa y generación de nuevos empleos en el sector exportador .....	32
El agro: pequeños y medianos agricultores .....	37
Introducción .....	37
Acuerdos relevantes alcanzados en materia agrícola pertinentes a los pequeños y medianos agricultores y empresarios.....	38
Comentarios a los acuerdos.....	38
Aspectos controversiales .....	39
Lo ambiental .....	41
Acuerdos relevantes en materia ambiental.....	41
Comentarios a los acuerdos.....	42
Aspectos controversiales .....	43
Lo laboral.....	43
La propiedad intelectual .....	45
Telecomunicaciones.....	50
Seguros .....	53
Las agendas .....	54
La agenda de implementación .....	55
La agenda complementaria .....	55

El desarrollo nacional .....	57
La aprobación del Tratado en los otros países .....	60
Introducción .....	60
Costa Rica no ratifica el Tratado de Libre Comercio.....	60
Costa Rica ingresa al Tratado de Libre Comercio.....	61
Anexos .....	64
Anexo 1: Acuerdo de creación de la Comisión de Notables.....	65
Anexo 2: Agenda de Trabajo de la Comisión de Notables .....	67
Anexo 3: Correos electrónicos recibidos.....	69

## Preámbulo

Esta Comisión, cumpliendo con el encargo del Señor Presidente de la República, presenta este Informe de estudio del Tratado de Libre Comercio suscrito entre los países centroamericanos, República Dominicana y los Estados Unidos.

El Informe es producto de un intenso trabajo y presenta múltiples consideraciones sobre un instrumento complejo y diverso. No puede entonces tomarse por partes, ni ser citado en secciones fuera del contexto general. Al igual que el instrumento objeto de estudio, debe ser considerado y ponderado en su totalidad.

No se ha pretendido resolver en definitiva el debate generado sobre el TLC. Constituye el presente Informe, en ese sentido, una opinión fundamentada que busca contribuir a la toma de conciencia y de decisiones por parte de las instancias correspondientes, así como al mejor entendimiento del Tratado por parte de la ciudadanía.

Los miembros de la Comisión, emiten este Informe conscientes de que proviene de un grupo de personas que no tiene formación profesional en asuntos de comercio; que hasta el momento de ser llamados a formar parte de la Comisión no habían tenido ninguna participación directa ni un interés personal en el TLC más que el de ciudadanos responsables. No son ni empresarios, ni funcionarios públicos cuyo trabajo se relaciona al Tratado, ni pertenecen a organizaciones políticas, sindicales o civiles que por razones propias de su quehacer han dedicado tiempo, esfuerzos y han participado activamente en el análisis y definición de posiciones respecto al mismo. No representan los intereses de ninguno de estos grupos, interesados u opuestos a la aprobación del Tratado.

El trabajo fue realizado a petición del Presidente de la República. Se hizo por razones de conciencia y de responsabilidad como ciudadanos costarricenses que colaboran de manera desinteresada, en un asunto de vital importancia para el país. Se ofrecen opiniones, elementos de juicio y criterios que pueden contribuir a aclarar puntos importantes en la discusión del Tratado, para beneficio de quienes les corresponde decidir sobre su aprobación, y de los costarricenses justamente interesados y preocupados por el tema y por comprender mejor, en términos generales, este complejo asunto. El trabajo se ha hecho a título personal, en un período de dos meses, en forma totalmente *ad honorem*, al tiempo que los miembros de la Comisión cumplen obligaciones propias de los cargos en las instituciones en que laboran.

# Consideraciones liminares

## *Introducción*

Desde mediados del Siglo XIX, la economía costarricense ha estado profundamente relacionada con el comercio internacional. Esta amplia experiencia en ser una economía abierta demuestra que existen diversas modalidades de inserción en la economía internacional que han tenido resultados diferentes para el país. Por ejemplo el café se convirtió rápidamente en un producto de exportación, alrededor del cual, más allá de su impacto macroeconómico, se desarrollaron procesos internos de redistribución de la riqueza y la construcción de una sociedad con menos inequidades. Por el contrario, el cultivo del banano no tuvo los mismos efectos.

En la última década, el país ha firmado tratados de libre comercio (TLC) con varios de nuestros socios comerciales, incluyendo a México, Canadá, Chile y los países del Caribe. En estos tratados se busca la apertura de los mercados de los países firmantes mediante la eliminación de aranceles (impuestos de importación) en ambas direcciones.

Con el objeto de tener un instrumento que fomente el libre comercio con los Estados Unidos de América, desde el año 2001 se iniciaron acciones exploratorias del Gobierno de Costa Rica para lograr un acuerdo nacional sobre la conveniencia de negociarlo. Se estableció comunicación con la Asamblea Legislativa, organizaciones empresariales, organizaciones sindicales y no gubernamentales así como profesionales en su carácter individual, con el fin de recabar aportes y sugerencias sobre un paso de tal magnitud. Se partió del hecho de que la estrategia nacional de desarrollo exige, en lo que respecta al comercio exterior, afianzar mercados y lograr ingresar a ellos del modo más conveniente y ventajoso posible.

Ante la realidad de que el mercado de los Estados Unidos absorbe cerca de la mitad de las exportaciones costarricenses y que es la principal fuente de inversiones directas en el país, el Gobierno de Costa Rica decidió entrar en negociaciones conjuntas con Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua y formalmente iniciaron consultas, reuniones y planteamientos recíprocos con los Estados Unidos el 8 de enero del 2003.

El 28 de mayo de 2004, Centroamérica y los Estados Unidos de América firmaron, bajo reserva de aprobación legislativa, un Tratado de Libre Comercio. El 5 de agosto del mismo año, la República Dominicana se adhirió formalmente al Tratado, mediante ceremonia de firma también bajo reserva de aprobación legislativa, y con la rúbrica aprobatoria de los demás Contratantes. Posteriormente, El Salvador, el 17 de diciembre de 2004, Honduras, el 3 de marzo de 2005 y Guatemala, el 10 de marzo de este mismo año, aprobaron legislativamente el Tratado. El 27 de julio último, la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos aprobó el Tratado, al igual que lo había hecho anteriormente el Senado. En la República Dominicana, el Tratado recibió la aprobación senatorial el 26 de agosto último, y el Congreso lo hizo de 6 de septiembre. Consecuentemente, y de acuerdo a lo previsto en las disposiciones respectivas del Tratado, éste comenzará a regir para las Partes Contratantes que hayan hecho el depósito de su respectivo instrumento de ratificación, a partir del 1º de enero de 2006. Nicaragua y Costa Rica no han ratificado aún el Tratado, y tendrían un plazo hasta inicio del 2008

para hacerlo dentro de la actual negociación. Vencida esta fecha, sería necesaria una nueva negociación, en condiciones distintas a las actuales y previsiblemente con otros resultados.

La firma del Tratado por los presidentes sólo implica una aprobación provisional, sujeta a aprobación legislativa. El proceso formal en nuestro país requiere que el Sr. Presidente de la República tome la decisión de enviar o no el documento a la asamblea legislativa. Si el documento es enviado, su aprobación o rechazo corresponde a nuestros legisladores. Si la Asamblea Legislativa lo aprueba, el presidente tiene todavía la opción de vetar y la asamblea de rechazar el veto. Tal es nuestro proceso constitucional.

A diferencia de otros tratados que se han ratificado, el presente Tratado por primera vez incluye la apertura de servicios de seguros y telecomunicaciones, de gran trascendencia para el país, ya que implican profundos cambios en los servicios del Instituto Nacional de Seguros (INS) y del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Este tema y otros como los efectos del Tratado en la agricultura, la salud, el medio ambiente y el sector laboral han generado un nutrido debate público. Lamentablemente, alimentado en parte por información confusa y a veces errónea, el debate ha degenerado en una destructiva polarización nacional.

### ***Antecedentes y misión de la Comisión***

El señor Presidente de la República, Dr. Abel Pacheco de la Espriella, en ejercicio de las atribuciones señaladas en los Artículos 139 de la Constitución Política de la República y el N° 26 inciso g) de la Ley General 6227 de la Administración Pública, designó una Comisión de Notables para que conozca, estudie y le rinda una opinión de carácter general no vinculante sobre el Tratado de Libre Comercio suscrito entre las Repúblicas centroamericanas, la República Dominicana y los Estados Unidos de América, principalmente sobre si el citado Tratado es un instrumento que coadyuve a los objetivos de desarrollo integral del país. La Comisión referida fue integrada por las siguientes personas (en orden alfabético):

Antillón Salazar, Alvar  
Chang Díaz, Franklin  
Gámez Lobo, Rodrigo  
Macaya Trejos, Gabriel  
Villalta Loaiza, Guido

El texto del Acuerdo Presidencial N° 890-P del 17 de julio de 2005, que crea la Comisión de Notables se presenta en el Anexo 1.

### ***La metodología usada***

El Grupo, durante sus reuniones iniciales, estableció los detalles de su organización y funcionamiento así como su cronograma de trabajo, el cual se planteó mediante:

- Lecturas y estudio tanto del texto del Tratado como de documentos y publicaciones relativas al instrumento, provenientes de fuentes académicas, oficiales, privadas, individuales y extranjeras.

- Conferencias diarias, utilizando Internet de alta velocidad, entre los cinco miembros del Grupo.

- Convocatorias a personas y grupos que, entre otras, han expresado con propiedad y por escrito su oposición, apoyo condicionado, o apoyo total al instrumento en cuestión.

El Grupo designó como Vocero y Coordinador al Dr. Franklin Chang y como Relator al Lic. Alvar Antillón.

En el Anexo 2 se presenta una cronología de las sesiones de trabajo efectuadas por la Comisión y de las personas que fueron convocadas.

En su primer comunicado de prensa, la Comisión puso a disposición de la ciudadanía una dirección electrónica a la que pudieran remitir sus opiniones o aportes sobre el Tratado. Se recibió un total de 109 comunicaciones. En el Anexo 3 se presenta un resumen de los correos electrónicos recibidos.

## El Tratado en resumen

El documento del Tratado es voluminoso y de lectura compleja, diseñado con un estilo arquitectónico puramente legal. Es tal vez por eso que se ha prestado a interpretaciones a veces contradictorias. Uno de los objetivos de la Comisión ha sido, en esta sección, el de presentar el documento en un esquema y lenguaje más abordables que contribuya a una lectura y fácil comprensión de sus componentes básicos y de sus interrelaciones. A continuación se describe la estructura del TLC con la ayuda del Diagrama 1.

Como se puede apreciar en el Diagrama 1, el Tratado tiene seis elementos: una **estructura central** (cuadro celeste) que forma la base legal del acuerdo y cinco **temas** que representan las ramas principales del tratado. Hay un total de 22 **capítulos** que se agrupan en la estructura central y los cinco temas. También hay un gran número de **anexos** que se usan para efectos específicos o para trabajar áreas determinadas dentro de cada capítulo. Por ejemplo, el Anexo 13 del capítulo 13 define en su totalidad el tema de las telecomunicaciones para Costa Rica. A continuación mencionamos los contenidos más importantes de cada capítulo.

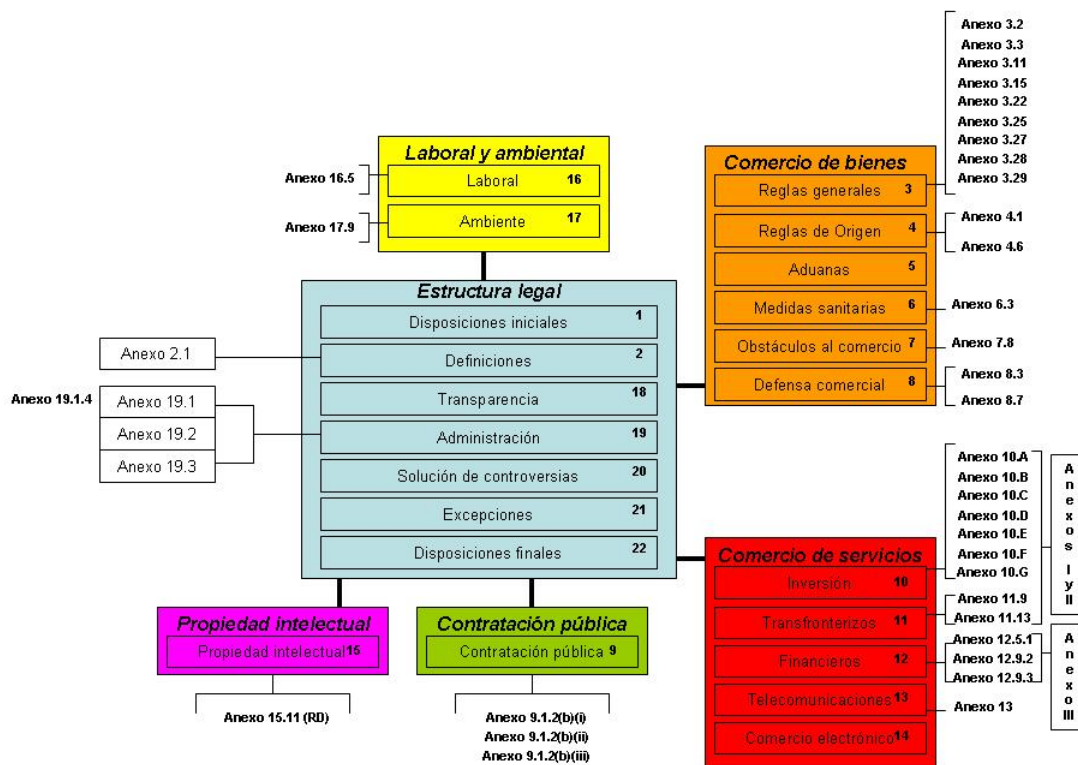


Diagrama 1: Estructura del Tratado.

#### Capítulo 1: Disposiciones Iniciales.

Establece las bases para crear una zona de libre comercio entre las Partes basada en reglas ya existentes en el foro del comercio mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC). Asimismo se establecen los objetivos alcances y obligaciones del Acuerdo y su relación con otros Tratados suscritos por las Partes.

#### Capítulo 2: Definiciones Generales.

Define los conceptos básicos de aplicación general en el Tratado y algunas definiciones específicas para cada país como el Acuerdo sobre Salvaguardias, trato arancelario preferencial, etc.

#### Capítulo 3: Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado.

Este capítulo contiene las normas que regulan el comercio de mercancías como es el tratamiento no discriminatorio de bienes importados frente a productos locales, entre las partes contratantes. En los anexos 3 se definen los términos de desgravación arancelaria para cada país y otras medidas aplicables exclusivamente al comercio de productos agrícolas y otra para el comercio de productos textiles y del vestido. Estos anexos establecen los plazos en los cuales cada país se compromete a ir reduciendo los aranceles que gravan la importación de las mercancías provenientes de los otros países del tratado. El Tratado garantiza que Estados Unidos eliminará esos aranceles para prácticamente la totalidad de los productos costarricenses de manera inmediata, mientras que otorga plazos de transición de hasta 20 años para que los productos estadounidenses ingresen sin pagar impuestos de importación a Costa Rica.

#### Capítulo 4: Reglas de Origen y Procedimientos de Origen.

Se establecen reglas y disposiciones para determinar que una mercancía es efectivamente originaria de alguno de los países signatarios del Tratado y por consiguiente establecer su trato preferencial. Los anexos 4.1 y 4.6 de este capítulo proveen reglas y excepciones más específicas aplicables a los varios productos.

#### Capítulo 5: Administración Aduanera y Facilitación del Comercio.

Este capítulo establece una serie de compromisos y obligaciones para mejorar la administración aduanera y facilitar el comercio entre los países. Se establecen requisitos de publicación de procedimientos aduaneros y se acuerda el uso de la Internet como medio de comunicación.

#### Capítulo 6: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Este capítulo establece un conjunto de normas para la protección de la salud humana, animal y vegetal en los países firmantes. Se define la formación y operación de un *Comité de Asuntos Sanitarios* cuya estructura está estipulada en el anexo 6.3.

#### Capítulo 7: Obstáculos Técnicos al Comercio.

Se establecen mecanismos de transparencia y conformidad para monitorear los procesos mercantiles entre los países y para garantizar la calidad de los productos, con el objetivo de aumentar y facilitar el comercio entre las Partes. Se establece un Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio cuya estructura se define en el anexo 7.8.

### Capítulo 8: Defensa Comercial.

Establece los mecanismos de defensa del sector productivo nacional en caso de aumento masivo de las importaciones o de prácticas de comercio desleal que causen daño a la producción nacional mediante:

Salvaguardias: Reglas y condiciones bajo las cuales podrán aplicarse las medidas de salvaguardia bilaterales o globales.

Medidas “Antidumping” y derechos compensatorios: Reafirma los derechos y obligaciones que poseen las partes de acuerdo con la OMC.

### Capítulo 9: Contratación Pública.

Este capítulo cubre todo lo relacionado con las compras que hace el gobierno de bienes y servicios y procura establecer una serie de reglas aplicables a los procedimientos de contratación que buscan garantizar la transparencia, la integridad y la no discriminación entre proveedores, a efectos de promover el mejor uso de los recursos públicos. El anexo 9.1 establece cuales son los ministerios e instituciones de gobierno a los que se aplica el capítulo, así como los montos umbrales de los contratos por encima de los cuales se aplican las disposiciones del capítulo. En estos últimos, se establecen por un período de 3 años, umbrales de contratación a centroamericanos que son el doble de los autorizados a empresas estadounidenses. También aquí se permite que Costa Rica otorgue un trato preferencial a la pequeña y mediana empresa costarricense en las compras del gobierno.

### Capítulo 10: Inversión.

Establece una serie de disposiciones específicas que tanto el Gobierno como los inversionistas se comprometen a cumplir en relación con este tema. Específicamente se garantizan los principios de trato de nación más favorecida así como las normas de solución de controversias entre ambas partes. El capítulo contiene 7 anexos sobre temas de carácter más específico en el ámbito de las inversiones.

Este capítulo también tiene dos anexos importantes, que son también anexos al capítulo 11. El Anexo I es llamado el “*anexo de medidas disconformes*”. Este anexo garantiza que las leyes o decretos que el país tiene -denominados “**medidas**” para efectos del Tratado que contienen una o varias disposiciones que pueden ser inconsistentes con alguna de las obligaciones de los capítulos de inversión o servicios **puedan mantenerse, a pesar de ser contrarias al tratado**. La forma de garantizar que estas medidas disconformes continúen vigentes a pesar de contradecir las obligaciones del Tratado, es aclarando en el texto mismo del Tratado la posibilidad de que una o varias de sus obligaciones no se apliquen a dichas leyes o decretos disconformes. Esta aclaración es lo que se denomina una “**reserva**”. El listado de todas estas “reservas” es lo que conforma el anexo de “medidas disconformes” a los capítulos de servicios y de inversión (Anexo I).

El hecho de que una ley se incluya en el anexo de medidas disconformes no significa que dicha ley no pueda ser modificada en el futuro, siempre y cuando dicha modificación no implique que la nueva medida sea más restrictiva que la anterior. El Anexo II, por su parte, “**reserva**” ciertas áreas en las cuales el país puede adoptar nuevas medidas, aun cuando sean contrarias al Tratado. Aquí se incluyen, entre otros, las áreas de seguridad de ingreso, servicios de seguridad social, bienestar social, educación pública, capacitación pública, salud, atención infantil, servicios de alcantarillado público y servicios de suministro de agua. Ninguno de estos temas está cubierto por el tratado en forma directa.

#### Capítulo 11: Comercio Transfronterizo de Servicios.

Establece un marco normativo y comprensivo de principios y normas para regular el comercio de servicios entre los países. Se excluyen los servicios financieros, aéreos, excepto reparación de aeronaves, entre otros. Los anexos I y II antes mencionados también son anexos al capítulo de servicios.

#### Capítulo 12: Servicios Financieros.

El capítulo establece las regulaciones de los servicios financieros que operen en los países firmantes y provee regulaciones adicionales sobre este tipo de inversión y comercio transfronterizo.

Se excluyen de este apartado los planes de pensiones públicas o de seguro social, así como servicios financieros exclusivamente suministrados por el Estado. También se crea un **Comité de Servicios Financieros y Consultas** para supervisar la aplicación de las regulaciones establecidas en este capítulo.

El Anexo III a este capítulo incluye tanto las medidas disconformes existentes en cada país, como los sectores que cada país se reserva para tomar medidas disconformes a futuro, en el campo de los servicios financieros. Su función es similar a la de los anexos I y II de los capítulos 10 y 11, solo que con respecto al tema específico de servicios financieros.

#### Capítulo 13: Telecomunicaciones.

Define el marco regulatorio para los compromisos que asume Costa Rica para el sector de los servicios de telecomunicaciones. Los aspectos relevantes que atañen a Costa Rica están contenidos en su totalidad en el Anexo 13.

#### Capítulo 14: Comercio electrónico.

Se refiere a los productos digitalizados transmitidos electrónicamente y otros productos que sean codificados digitalmente y transmitidos electrónicamente o bien que estén adjuntos a un medio físico, como una computadora o un disco compacto. Se adquiere el compromiso de no establecer aranceles a este tipo de comercio.

#### Capítulo 15: Derechos de propiedad intelectual.

Establece un conjunto de reglas, disciplinas y estándares de protección a los derechos de propiedad intelectual, acorde con los nuevos avances tecnológicos. Se establecen reglas de implementación de regulaciones sobre el manejo de marcas, patentes y todo tipo de propiedad intelectual que ya existen como resultado de acuerdos internacionales vigentes o que los países signatarios se comprometen a ratificar en un futuro.

#### Capítulo 16: Laboral.

Se refiere a la protección y el cumplimiento de los derechos laborales fundamentales a través de la observancia y aplicación de la respectiva legislación de cada uno de los países. El capítulo también establece el anexo 16.5, Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades y dentro de éste la estructura del **Consejo de Asuntos Laborales**.

#### Capítulo 17: Ambiental.

Se refiere a la protección y conservación del medio ambiente a través de la aplicación de la respectiva legislación ambiental de cada país signatario, de forma similar a lo establecido en el capítulo laboral.

#### Capítulo 18: Transparencia.

Establece las disposiciones mínimas que garanticen la transparencia en la aplicación de las disposiciones del tratado, con el fin de combatir los actos de soborno y corrupción en el comercio internacional y en las inversiones. Se busca una estructura que opere bajo las normas más estrictas de honestidad, veracidad y buena fe. Se establecen *puntos de enlace* y publicación de las leyes y reglamentos referentes al Tratado.

Capítulo 19: Administración del Tratado y Comité para la Creación de capacidades relacionadas con el comercio.

Se refiere a la administración del tratado (monitoreo) y solución de controversias. Este capítulo establece los lineamientos de la *Comisión de Libre Comercio* integrada por representantes de cada una de las partes. Se establecen sus deberes y reglamentos y el requisito de designar un *coordinador de libre comercio* por cada una de las Partes y que trabajará conjuntamente con la Comisión de Libre Comercio. Se trata también el tema de los procedimientos a seguir para la solución de controversias. También se establece un *Comité para la Creación de Capacidades Relacionadas con el Comercio* nuevamente integrado por miembros designados por cada una de las Partes. El comité estudiará estrategias centroamericanas para la creación de capacidades relacionadas con el comercio. Varios anexos definen la estructura de la Comisión de Libre Comercio, la asignación de Coordinadores y la remuneración de los panelistas.

#### Capítulo 20: Solución de Controversias.

Este capítulo establece un mecanismo para solucionar los conflictos comerciales que puedan surgir entre los países que son parte del Tratado con ocasión del incumplimiento del mismo. Este mecanismo tiene tres fases: primero, los países deben tratar de solventar sus diferencias por la vía de las consultas entre ellos; si no se logra, se pasa a una segunda etapa, en la que la Comisión de Libre Comercio trata de propiciar la resolución de ese conflicto; si aún así el conflicto sigue sin resolverse, se pasa a la tercera etapa, en la que se establece un tribunal arbitral e independiente que emite un informe en el que se define el asunto y que debe ser acatado por las Partes.

#### Capítulo 21: Excepciones.

Establece las excepciones en las que no podrán aplicarse las obligaciones y disposiciones del Tratado. Incluye excepciones generales, de seguridad esencial, de tributación, en materia de balanza de pagos, en el comercio de mercancías, de divulgación de la información y definiciones.

#### Capítulo 22: Disposiciones Finales.

Establece reglas finales propias de todos los tratados, tales como que el mismo es igualmente válido en español y en inglés; el mecanismo para que un país pueda denunciar el Tratado (retirarse), y las reglas sobre la entrada en vigor del instrumento.

## **El contexto de la negociación del Tratado**

### ***El Tratado y la apertura comercial***

El Gobierno de Costa Rica, durante distintas administraciones, ha fundamentado su política comercial exterior en la búsqueda de las condiciones que faciliten la apertura hacia los mercados internacionales y en la atracción de inversión extranjera. Estas condiciones buscan beneficiar directamente a la población costarricense mediante la generación de nuevas oportunidades de inversión y empleo, en gran parte calificado. Gracias a esta política, Costa Rica ha logrado ampliar y diversificar la oferta de productos de exportación.

Dos décadas atrás Costa Rica exportaba principalmente bienes primarios como banano, café y azúcar y en menor grado bienes manufacturados. Hoy en día la oferta de bienes de exportación es diversa, con productos manufacturados y de alta tecnología como microprocesadores de computadoras, productos electrónicos, equipos médicos, productos farmacéuticos y servicios tales como turismo, educación, servicios financieros, cuidados médicos y apoyo al cliente mediante los llamados “call centers”.

Esta diversidad en la oferta se refleja en el incremento del valor de nuestras exportaciones como porcentaje del PIB, las cuales se han quintuplicado en los últimos 15 años. Por ejemplo, en 1985 Costa Rica exportó US\$ 976 millones, en gran parte (54,4%) de bienes agropecuarios. En contraste en el año 2001 las exportaciones fueron de US\$ 5.042,8 y principalmente de bienes manufacturados. Los productos agropecuarios solo llegaron a un 12% del total en ese año.<sup>1</sup> Las exportaciones en el 2004 fueron de US\$ 6.301,5 millones, donde los productos agropecuarios tradicionales (café, banano, carne y azúcar) representaron US\$ 800,7 millones (12,7%)<sup>2</sup>.

Este crecimiento ha sido propiciado en buena medida por los flujos de inversión extranjera directa (IED), proveniente principalmente de los Estados Unidos. Por ejemplo, en el 2004, la IED fue de US\$ 617 millones, de los cuales US\$ 446 millones, un 72%, son de origen estadounidense, concentrándose en las actividades de industria, turismo y servicios<sup>3</sup>. Esto ha contribuido a generar nuevas oportunidades de empleo que hoy día representan 359.282 empleos directos en el sector exportador<sup>4</sup>.

Por lo tanto, el crecimiento de las exportaciones ha constituido, por poco más de dos décadas, un factor que tradicionalmente se ha considerado importante para la productividad y la generación de fuentes de empleo en Costa Rica.

Estados Unidos es hoy en día el principal socio comercial en la región. Costa Rica exporta a los Estados Unidos 7 veces más que a Centroamérica, 23 veces más que a México, 26 veces más que a Panamá y 3 veces más que a la Unión Europea. También es ilustrativo considerar que el mercado de los

---

<sup>1</sup> Banco Interamericano de Desarrollo: Programa de Inversiones Productivas para Apoyar la Competitividad. Pág. 1; Retos y Oportunidades para los Sectores Agropecuario y Agroindustrial de Centroamérica, Pág. 21, Academia de Centroamérica y Banco Central de Costa Rica.

<sup>2</sup> Banco Central de Costa Rica y COMEX, (2004).

<sup>3</sup> Banco Central de Costa Rica, CINDE, PROCOMER, COMEX e ICT (2004).

<sup>4</sup> COMEX. (1998) El empleo en el sector exportador. Informe setiembre.

Estados Unidos es 657 veces más grande que el de Costa Rica. Un poco más del 49% de las exportaciones costarricenses se dirigen al mercado de los Estados Unidos de América, mientras que un porcentaje similar de las importaciones provienen de ese país.

Por consiguiente, el Gobierno de la República partió de las siguientes premisas para plantear su posición acerca de la conveniencia de negociar un Tratado de Libre Comercio con su principal socio comercial, los Estados Unidos de América, a saber:

- El desarrollo de una sociedad exige suplir necesidades en cuatro áreas básicas: política, económica, social y ambiental.
- 
- La satisfacción de las necesidades en el área económica se centra en la política comercial hacia el exterior, pero íntimamente relacionada con la política macroeconómica, la agrícola, la industrial y la fiscal.
- 
- Para desarrollar mejor el comercio exterior, Costa Rica debe fomentar y consolidar su participación en la economía internacional, buscando buenos y nuevos mercados compatibles con el perfil nacional.
- Ello requiere la presencia de delegados nacionales en foros internacionales, tales como la Organización Internacional de Comercio (OMC), en los de la integración económica centroamericana, en la suscripción de tratados bilaterales y otros muchos.

El Gobierno de Costa Rica consideró entonces que un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos es una excelente herramienta de desarrollo considerando que dicho país es el principal socio comercial y principal fuente de inversiones para Costa Rica.

Al presente, el comercio de Costa Rica con los Estados Unidos se rige por las resoluciones y acuerdos tomados en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y por lo estipulado en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI o ICC). Esta última es una iniciativa unilateral de los Estados Unidos de América.

Ese carácter unilateral significa que no se tiene la potestad ni los medios de influir en sus disposiciones ni en su forma. Además, al presente, un 25,4% de las exportaciones de Costa Rica a los Estados Unidos no está incluido en la Iniciativa y está todavía sujeta a aranceles o barreras que sería muy conveniente eliminar. La inquietud de negociar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos busca transformar la Iniciativa unilateral de la Cuenca del Caribe, en una relación bilateral permanente, con reglas claras, transparentes y garantizadas y un mecanismo de solución de controversias ágil y claro.

## ***Contextos multilateral y bilateral de las negociaciones sobre el libre comercio.***

### **Globalización y libre comercio**

Los procesos de globalización e integración económica internacional, que tienden a ser asumidos como hechos dados, frente a los cuales solo cabe una adaptación, también se conciben como construcciones histórico-políticas. No se trata, en ese sentido, de un proceso que siga una ruta predefinida e invariable sino que ésta se va construyendo mediante dinámicas de cooperación y conflicto entre actores. En esa medida, la direccionalidad y características de la globalización y de la integración son campos en disputa, no hechos consumados.

En ese mismo sentido, el “libre comercio” no es sino una forma de entender (una ideología) y de normar las relaciones económicas, sociales y políticas entre los países y en su interior. El concepto mismo de “libre comercio” ha sido objeto de debate, a nivel teórico y político, en diferentes momentos históricos. No solo se trata de que históricamente ha constituido una práctica que los países más desarrollados han tratado de imponer a los más débiles mientras llevan a cabo, simultáneamente, prácticas proteccionistas a lo interno <sup>5</sup>. Se trata también de que en esa ambigüedad se terminan privilegiando los intereses de las empresas y países más competitivos agrandando, de hecho y de derecho, las asimetrías con los menos desarrollados. Es la competencia y la ampliación de mercados, no la cooperación, los que constituyen el núcleo central de esa perspectiva y de las prácticas que de ella se derivan.

Las consecuencias de dicho proceso sobre países con diferentes niveles de desarrollo, así como las formas en que cada uno trata de participar en el mismo, se han hecho patentes en las discusiones y negociaciones multilaterales y bilaterales, sobre el libre comercio.

### **Espacios multilaterales y bilaterales de debate y negociación sobre el libre comercio.**

Existen foros multilaterales en los que se han ido debatiendo y negociando los términos de la liberalización del comercio como son la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el ámbito mundial y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el regional. En estos espacios las negociaciones han seguido un ritmo relativamente más lento y complejo que el pretendido por los países económicamente más poderosos, derivado de las dificultades para lograr acuerdos entre una gran

---

<sup>5</sup> I. Wallerstein ha señalado que el debate entre libre comercio y proteccionismo atraviesa toda la historia del sistema mundo moderno, por lo que lleva ya alrededor de 500 años mostrando sus ambigüedades: “Las ambigüedades surgen cuando miramos lo que ocurre en los países fuertes que proclaman las virtudes del libre comercio. Estas naciones favorecen el libre mercado sólo hasta cierto punto. Por ejemplo, en el siglo XVII los holandeses (de las entonces llamadas Provincias Unidas), eran los más eficientes productores (y comerciantes) de Europa y predicaban las virtudes del libre comercio ante las más débiles Inglaterra y Francia. Pero eso no significaba que los holandeses no protegieran ciertos mercados. En 1663, sir George Downing, hombre de Estado británico, apuntaba con amargura que la política holandesa: “es un *mare liberum* (un mar abierto) en las aguas británicas, pero un *mare clausum* (mar cerrado) en la costa de África y las Indias Occidentales”. Los británicos tuvieron que pelear tres guerras marítimas contra los holandeses para nivelar el campo de juego del comercio mundial de entonces”. Ver: Wallerstein, Immanuel: “***Las ambigüedades del libre comercio***”. México, 2004.

cantidad y diversidad de países con niveles de desarrollo e intereses muy disímiles. Los desacuerdos entre diferentes grupos de países se han hecho patentes en dos de los foros más recientes: la quinta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún en el 2003 y la reunión del ALCA en Miami en el 2004.

En lo que se refiere a esta última se presentó un desacuerdo entre Estados Unidos y un grupo de países suramericanos alrededor de temas como la exclusión, por parte del primero, de componentes como los subsidios a la producción que aplica internamente; y por parte de los segundos, la propuesta de no incluir los capítulos sobre inversiones, propiedad intelectual y servicios y que el ALCA se base fundamentalmente en una negociación sobre mercancías. Frente al desacuerdo, Estados Unidos planteó que seguiría con su estrategia de negociación bilateral de tratados de libre comercio con los países que estuvieran dispuestos.

Por otro lado, en el ámbito internacional, Estados Unidos ha impulsado infructuosamente la propuesta de un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) —el que va mucho más allá del Acuerdo sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio de la OMC— que ha sido objetado por muchos países al considerar que se le da una protección excesiva a los intereses de las grandes empresas transnacionales de los países desarrollados.

Frente a ese contexto multilateral, el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, se inscribe dentro de la estrategia bilateral promovida por el primero y aceptada por los segundos, con miras a acelerar el proceso de “libre comercio” ante los obstáculos que se han presentado en el ámbito multilateral. Esto significó para Costa Rica y para los demás países centroamericanos —economías pequeñas de países en desarrollo— entrar a definir términos y condiciones para el intercambio comercial y para otras materias, en una negociación bilateral con la mayor potencia económica y política mundial. Para los Estados Unidos, como es obvio, esto significó una negociación con mayores ventajas para avanzar en los objetivos que no ha logrado aún en el ámbito multilateral.

## **Relaciones entre el CAFTA el ALCA y la OMC.**

En vista de la relación asimétrica entre las Partes de la que partió la negociación, era de esperar que se dieran resultados favorables a la estrategia de la Parte más fuerte y que fueran incluso más allá de las disposiciones en negociación o ya negociadas en los espacios multilaterales. Se presentan a continuación, algunos ejemplos a partir de los resultados:

- El TLC supone para Costa Rica la adopción de compromisos en materia de propiedad intelectual, servicios e inversiones, que, como se ha dicho, son parte fundamental de los desacuerdos entre países que participan en la negociación del ALCA y que son objeto de revisión y renegociación en el ámbito de la OMC.
- En el capítulo de inversiones, tal como resultó de la negociación del TLC, es casi idéntico a las disposiciones propuestas en el AMI y va más allá de las disposiciones del “Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio” de la OMC, en cuanto a la protección a los inversionistas y la reducción de los márgenes de maniobra de los países en

desarrollo. Este último acuerdo, en su artículo 4, permite a países en desarrollo miembros de la OMC, bajo ciertas condiciones, la libertad para desviarse temporalmente del cumplimiento de las obligaciones de trato nacional y restricciones cuantitativas previstas en dicho acuerdo, así como de otras establecidas en los acuerdos del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 <sup>6</sup>. El TLC no hace explícita ninguna posibilidad en ese mismo sentido.

- Si comparamos una de las disposiciones del TLC, la de prohibición de requisitos de desempeño en el capítulo de Inversiones, también se puede señalar que el resultado final es más cercano al AMI que a lo incluido en el borrador del ALCA. En este último caso, por ejemplo, en el artículo 10 del capítulo de inversiones, referido a requisitos de desempeño, se ha considerado la posibilidad de incluir el inciso 10.8 que dice: *“Las economías más pequeñas podrán ejercer el derecho de imponer ciertos requisitos de desempeño relacionados con el desarrollo, siempre que sean compatibles con la OMC”* <sup>7</sup>

Estos ejemplos permiten puntualizar que, aunque el texto de TLC hace explícitas un conjunto de vinculaciones con las disposiciones de la OMC, se puede también observar algunas diferencias con ellas, así como la adopción inmediata de disposiciones que están todavía en discusión en ese foro mundial y en el ámbito regional de negociación (el ALCA). La negociación bilateral de la que resultó el TLC, por otro lado, podría haber distanciado a Costa Rica de disposiciones como “Trato Especial y Diferenciado” y sobre “Países Menos Adelantados” reconocidas en el ámbito de la OMC. Estas disposiciones permiten a países en desarrollo, distanciarse de medidas específicas.

De lo anterior puede preguntarse si la estrategia de negociación bilateral habrá sido o no la idónea para una forma particular de integración de Costa Rica a los procesos de libre comercio, en comparación con las posibilidades que ofrece el ámbito multilateral. De momento, existen elementos para pensar que la opción bilateral ha tendido a favorecer los intereses y proyectos defendidos en todos esos ámbitos por Estados Unidos y en cambio, a reducir los márgenes de maniobra y discrecionalidad para una economía pequeña como la nuestra.

## ***Puntos y logros de la negociación de Costa Rica***

El resultado más importante del TLC en materia arancelaria para Costa Rica es precisamente la consolidación del acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos y la ampliación que se logró de otros productos no incluidos en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

Se logró también la excepción a la obligación de trato nacional a lo que fuera incompatible con nuestras leyes al momento de las negociaciones. También, en contraste con los Estados Unidos, la eliminación de ciertos aranceles cobrados por Costa Rica será paulatina para permitir ajustes graduales a la capacidad competitiva del país.

---

<sup>6</sup> OMC: Acuerdo sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio de la OMC. En: [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr)

<sup>7</sup> ALCA- Área de Libre Comercio de las Américas: Borrador de Acuerdo . Capítulo XVII Inversión. En: [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr)

El tema de los subsidios ha generado bastante discusión. Se teme que productos agrícolas altamente subsidiados por los Estados Unidos destruyan la competitividad del productor nacional. En esto, aunque las Partes no acordaron suprimir los subsidios internos a la producción, se comprometieron a buscar medios para eliminarlos dentro de las negociaciones en la OMC. Por otro lado, el TLC permite aplicar medidas compensatorias por el otorgamiento de estos subsidios en los Estados Unidos, recurriendo precisamente a los mecanismos de la OMC.

Los logros obtenidos en materia de reglas de origen para los productos costarricenses son más favorables que los obtenidos en otros tratados vigentes para Costa Rica, ya que son muy pocos los casos en los que se asigna origen por el valor de contenido nacional, y en todos ellos se trata de productos de poca importancia para el comercio costarricense.

Para el sector textil y confección de artículos con textiles, se obtuvo mejores condiciones en el Tratado que las que rigen actualmente, ya que tales artículos están excluidos de la Iniciativa, con la que deben cumplir normas de origen muy rígidas. En cambio el TLC, en su aspecto multilateral, permite que los procesos del acabado de las prendas así como el corte y la creación de insumos puedan llevarse a cabo en cualquier país que sea parte del Tratado.

Aunque las reglas de origen en el comercio centroamericano difieren de las reglas del TLC, los dos sistemas coexisten. De este modo, el exportador puede elegir bajo cual sistema trabajar. Se prevé que el libre comercio bajo el TLC será menor al inicio que el comercio centroamericano, pero que al final de la desgravación, ambos serán iguales. Los exportadores costarricenses a Centroamérica deberán hacer los ajustes de competitividad necesarios para hacer frente a una posible disminución de compras de productos nacionales por parte de los países centroamericanos, ante la posible competencia de similares productos de procedencia estadounidense.

En todo lo relativo a la contratación pública, Costa Rica no tuvo dificultades. En la negociación de los TLC con Chile, República Dominicana y México, el país negoció el acceso a los mercados de contratación pública con umbrales pecuniarios más bajos, adecuados a la capacidad competitiva de las empresas nacionales, pero siempre manteniendo las normas de contratación vigentes, consideradas convenientes para Costa Rica. En dichos tratados, se estipula la posibilidad de que las empresas nacionales de cada país puedan participar en los mercados de contratación pública de los otros. En Costa Rica, el procedimiento de licitación está elevado a rango constitucional, al que deben sujetarse todas las instituciones del estado para adquirir sus bienes y servicios.

En las negociaciones del Tratado, se expresó el interés de las partes de incluir el tema de la contratación pública para compras del estado. Los Estados Unidos también mostraron su interés en el tema, lo cual resultó en una nueva fuente de oportunidades comerciales adicionales a las ya existentes para las empresas centroamericanas y dominicanas, aunque estos otros estados deberán hacer ajustes legislativos. En el caso de Costa Rica, los acuerdos de contratación no exigieron ningún cambio en la legislación nacional. Fueron adoptados bajo cuatro principios que el Gobierno de Costa Rica consideró como básicos, a saber:

- i) los principios de no discriminación y transparencia
- ii) un concepto amplio de contratación pública en el que se incluyan las concesiones de obra pública

- iii) la no utilización de umbrales altos como criterio para definir el ámbito de aplicación de los acuerdos de contratación
- iv) el reconocimiento de los principios de flexibilidad y simplicidad en materia de procedimiento

Los acuerdos relativos a contratación administrativa no introducen cambios en la legislación nacional. Están en un todo de acuerdo con el ordenamiento jurídico del país.

### ***La polarización del debate sobre el Tratado***

Como ya fue señalado, en torno al libre comercio, en el ámbito internacional se debaten diferentes ideologías, políticas, actores e intereses. No existe un consenso sobre las mejores formas de integración económica, dadas las grandes asimetrías entre los países de mayor y menor desarrollo, así como por las contradicciones ideológicas y fácticas de aquellos que promueven el libre comercio a nivel internacional, pero que al mismo tiempo tienen fuertes mecanismos de regulación y protección de su mercado interno. El conflicto también se da en el ámbito de las complejas relaciones entre las grandes corporaciones transnacionales, los Estados y los diferentes actores sociales y políticos al interior de cada uno de ellos.

Si bien se considera que el “libre comercio” contribuye a incrementar los flujos de bienes y servicios y en algunos casos al crecimiento económico, no está claro que por sí solo reduzca las brechas entre los países ricos y pobres ni las brechas análogas entre sectores al interior de ellos.

Los conflictos y negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC), o en el proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), dan cuenta de dichas disputas en las que participan una gran diversidad de actores. Alrededor de temas como inversiones, medio ambiente, trabajo, agricultura, compras gubernamentales, subsidios, “anti-dumping”, acceso a mercados, solución de controversias, servicios, propiedad intelectual, medidas compensatorias y requisitos de desempeño, entre otros, se concentran los debates desde diferentes perspectivas de regulación o desregulación del comercio entre países.

En Costa Rica, estos debates han tomado fuerza a partir del inicio de las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y han llevado a una relativa polarización que se expresa en términos del apoyo o rechazo al Tratado. En ambas posiciones, existen elementos ideológicos, políticos y de intereses de los diferentes actores y sectores involucrados.

A pesar de los esfuerzos de consulta, información y propaganda realizados por el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y las campañas de sectores favorecedores del Tratado, estos no han logrado generar un acuerdo nacional suficiente para viabilizar el Tratado y en cierto sentido pueden haber contribuido, por el contrario, al desacuerdo.

Uno de los elementos de la polarización deriva del proceso decisorio como tal: en primer lugar, el carácter mismo de las negociaciones, con su necesaria reserva de información y la falta de controles políticos sobre los negociadores. En segundo lugar, el hecho de que frente al resultado final del proceso de negociación, solo existen opciones duales por parte de las más altas autoridades: terminada la negociación, el Presidente de la República tenía la opción de suscribir lo acordado –como efectivamente lo hizo– o no suscribirlo; después, tiene la opción de enviarlo o no a la Asamblea Legislativa; y si llegara

a dicha instancia, la misma solo podrá aprobarlo o rechazarlo. Es decir, no existe ninguna posibilidad de introducir modificaciones a lo acordado por el equipo negociador. Frente a esa dualidad del proceso decisorio, es lógico que la ciudadanía y los diferentes sectores se tiendan a alinear en forma también dual frente al Tratado, que se presenta, a quienes no participaron en su definición, no como una alternativa entre otras, sino como un callejón sin salida o como una imposición.

Otro elemento es la existencia de posiciones esencialistas tanto a favor como en contra: ideas como que el Tratado es bueno para todos, o que no es bueno para nadie o solo para algunos sectores minoritarios. Sin embargo, más allá de las características del proceso decisorio y de estas posiciones, existen discrepancias de fondo y de perspectiva sobre las formas de integración económica, la regulación o desregulación del comercio internacional y sobre el resultado específico de la negociación. El libro “Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos”<sup>8</sup>, publicado por el Proyecto Estado de la Nación, da una cuenta solvente de estos debates.

Uno de los aspectos más generales y también relevantes del debate se refiere al tema del desarrollo. Las distintas posiciones convergen en concebir el Tratado como la consolidación del modelo de apertura, atracción de inversiones, liberalización y diversificación de la producción, iniciado hace más de veinte años. Los logros macroeconómicos y sectoriales de dicho modelo son exaltados por los defensores del Tratado, al que ven como un instrumento para consolidarlos. Los saldos negativos del modelo, fundamentalmente la concentración de la riqueza, la desigualdad social y el estancamiento de la pobreza, son enfatizados por quienes critican o se le oponen, considerándolo como un instrumento que no resolverá dichos saldos negativos sino que incluso podría agudizarlos. Si ambas hipótesis fueran ciertas, tendríamos una situación en la que los ganadores seguirían ganando y los perdedores seguirían perdiendo (ambos creciendo) alejándonos así de un modelo de desarrollo inclusivo, solidario, equitativo y sostenible.

A todas luces, esta polarización es inconveniente y puede llevar a una desviación de los temas sustantivos del debate. Hay una manera diferente de concebir el proceso de discusión del Tratado, mediante la búsqueda de una base de negociación en la sociedad costarricense. Si no se encuentran espacios de consenso, la discusión polarizada podría agudizarse y no permitir una salida beneficiosa frente a las complejas decisiones que debe tomar el país. Esta Comisión, por lo tanto, ha tenido como guía de su trabajo, enriquecer el debate sustantivo de diferentes temas que se presentan a continuación, en el contexto de una visión del desarrollo futuro del país.

---

<sup>8</sup> Alonso, Eduardo, editor (2005) Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos. San José, Costa Rica, Programa Estado de la Nación.

## Temas principales

La comisión identificó una lista inicial de temas que formaron la base de nuestro estudio. Esta lista fue ampliada a lo largo de las deliberaciones y permitió concentra y enfocar muy rápidamente los principales puntos de controversia. A continuación se presenta un desglose de estos temas con las principales observaciones al respecto.

### *Las asimetrías*

Uno de los aspectos a considerar en una evaluación del TLC y de sus posibles impactos, son las llamadas **asimetrías** entre los Estados Unidos y el resto de las Partes. Estas se fundan en diferencias de orden de magnitud en el tamaño y calibre de la economía norteamericana comparada con la nuestra. La Comisión estudió la medida en que las asimetrías fueron consideradas en la negociación, cómo incidieron en los resultados finales de la misma y si se establecieron mecanismos que puedan compensarlas o, por el contrario, si el TLC podría más bien ensancharlas.

### Las asimetrías en el punto de partida

Las asimetrías entre los países centroamericanos, ya sea en conjunto o por separado y los Estados Unidos, son abismales y de distinto orden. Señalamos solo algunas de ellas:

**El territorio:** el centroamericano es equivalente a 4.5% del de Estados Unidos

**La población:** la de Centroamérica es 11.7% de la de los Estados Unidos.

**La economía:** el Producto Interno Bruto combinado de los países centroamericanos es solo un 0.5% del de los Estados Unidos.

**Ingreso per cápita:** en el año 2000, el de Centroamérica fue de US\$ 1.822 mientras que el de Estados Unidos de US\$ 34.627.

**Fuerza de trabajo ocupada en actividades agrícolas:** 36% en Centroamérica comparado con 2% en los Estados Unidos.

**Peso agrícola del PIB:** 17% en Centroamérica comparado con 2% en los Estados Unidos.

**Mercado:** los Estados Unidos representan alrededor del 50% de nuestras exportaciones e importaciones, Centroamérica representa tan solo el 1% del mercado norteamericano.

**Competitividad:** mientras los Estados Unidos ocupan el primer lugar en el *índice de competitividad* del Foro Económico Mundial, Costa Rica (el más alto de Centroamérica) ocupa el lugar 43.

**Desarrollo humano:** en el Índice de Desarrollo Humano, los Estados Unidos ocupan el sexto lugar mientras Costa Rica (el más alto de Centroamérica) ocupa el 47. Vale la pena notar las asimetrías entre los países centroamericanos donde nuestro país ocupa una posición privilegiada. Por ejemplo, en Costa Rica el PIB *per cápita* alcanza un valor de US\$ 3.940, mientras que el de Nicaragua (el más bajo)

es de US \$473. En el índice de desarrollo humano los países centroamericanos están todos por debajo de la posición 100.

**Ámbito institucional:** existen también asimetrías en las instituciones relacionadas con el comercio y la administración de acuerdos; en la capacidad de cumplimiento y seguimiento; en las áreas ambiental, laboral, normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias; supervisión del sector financiero; propiedad intelectual, etc.<sup>9</sup>

Las diferencias fundamentales políticas y jurídicas entre los sistemas costarricense y norteamericano se manifestaron en el proceso de negociación y continúan generando temor sobre una implementación desigual y desfavorable hacia Costa Rica del Tratado. La Comisión abordó ese tema en varias de sus sesiones y presenta las siguientes observaciones.

En el caso de Estados Unidos, la negociación de los TLCs se hace en el marco del “*Trade Promotion Authority Act* (TPAA)” o “*Fast Track*”, una ley que establece los lineamientos generales que deben seguir las negociaciones de tratados de libre comercio de ese país. En Costa Rica, no existe instrumento análogo y la negociación se realizó a discreción del Poder Ejecutivo y del equipo negociador.

Por otro lado, en el sistema jurídico norteamericano, el TLC es aprobado mediante una ley llamada la “*Implementation Act*” que le permite hacer algunas especificaciones sobre su aplicación a nivel interno y en relación con las leyes locales. La cláusula 102 de dicha ley, ha causado preocupación en nuestro país pues establece que la leyes ordinarias federales y estatales, prevalecerán sobre el Acuerdo. En el caso costarricense, no se cuenta con un instrumento análogo, por lo que el Tratado solo podrá ser aprobado o rechazado por la Asamblea Legislativa en todos sus extremos, sin poder hacer modificaciones, reservas ni clarificaciones. La jerarquía jurídica del Tratado en Estados Unidos y Costa Rica y sus consecuencias se analiza extensamente en el apartado siguiente.

**Políticas de estímulo y protección de la producción:** mientras Estados Unidos mantiene fuertes políticas y destina gran cantidad de recursos a proteger y estimular la producción interna, una muestra de lo cual son los altos subsidios a la producción agrícolas, Costa Rica entraría al TLC después de un proceso de desmantelamiento de las políticas, instituciones e instrumentos de estímulo y protección de la producción nacional lo que se ha expresado, a nivel institucional, en el debilitamiento del Consejo Nacional de Producción (CNP), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y la banca de desarrollo. En las últimas décadas, el país ha basado su estrategia de producción y crecimiento en la atracción de inversión externa, promoción de exportaciones y la desgravación arancelaria –esto último con el efecto de promoción de las importaciones– lo que a nivel institucional se ha expresado en el fortalecimiento del COMEX.

**Incidencia de sectores productivos (cabildeo o lobby):** se dice que un instrumento como el TLC implica una relación jurídica entre partes equivalentes. Sin embargo, lo cierto es que está demostrado que las partes son influenciadas diferentemente por los agentes económicos de cada país. Debemos entonces considerar también las asimetrías en la capacidad de influencia de esos sectores en cada uno de los países a la hora de negociar el TLC, considerando por ejemplo el carácter transnacional

---

<sup>9</sup> Granados, J y Salazar, J. M. (2003). The US-Central America Free Trade Agreement: opportunities and challenges. Interamerican Development Bank, p. 228

de las grandes corporaciones privadas estadounidenses como es el caso de las industrias farmacéutica y agroquímica, en comparación con las industrias locales de los países centroamericanos como es el caso de las de productos genéricos. Se trata de relaciones entre Estados y entre agentes económicos con capacidades de influencia que están muy lejos del supuesto de equivalencia, que son esencial y abismalmente asimétricos, lo que determina los contenidos y alcances de un acuerdo como el TLC y en gran medida los desacuerdos sobre el mismo.

## **Asimetrías en los resultados**

¿Cómo se expresaron las asimetrías de partida en los resultados de la negociación?. En lo fundamental, en resultados asimétricos. Se exponen algunos ejemplos:

**En el ámbito de lo que cada uno excluyó de la negociación:** Estado Unidos partió excluyendo subsidios agrícolas y pidiendo apertura en telecomunicaciones y seguros, lo cual finalmente logró. Costa Rica partió excluyendo telecomunicaciones y seguros, lo que finalmente cedió.

**En apertura y acceso a mercados:** Estados Unidos logró la apertura inmediata para la gran mayoría de sus productos y una apertura para algunos productos en un plazo máximo de 20 años. Costa Rica logra consolidar las condiciones ya existentes de acceso al mercado estadounidense en el ámbito de la ICC y de la CBTPA así como la posibilidad de aumentar cuotas de exportación (no apertura) de algunos productos específicos como azúcar y etanol.

**En el ámbito de inversiones:** Estados Unidos logra garantías para sus empresas en caso de que vinieran a invertir aquí, tales como trato nacional, prohibición de requisitos de desempeño, libre flujo de capitales, posibilidad de recurrir a árbitros internacionales para dirimir conflictos más allá de la jurisdicción nacional, posibilidad de interponer demandas contra el Estado sin que ésta sea recíproca, ampliación del concepto de expropiación, participación en compras gubernamentales, entre otras.

A cambio de esas condiciones –que desde el punto de vista de los negociadores son incentivos para la atracción de inversiones– Costa Rica pone a las empresas locales en igualdad de condiciones frente a las externas, lo que significa “competir o morir”, asumiendo esto como un proceso de “selección natural”. Las empresas locales tendrán que enfrentar con el TLC un incremento de la venida de nuevas empresas, productos y servicios.

Si lo vemos en términos de competitividad, Estados Unidos asegura condiciones favorables o abre mayores ventanas de oportunidad para la expansión de empresas que ya son de alta competitividad. Por su parte, Costa Rica supone, pero no asegura ni garantiza, que la competencia internacional de productos e inversiones generará más competitividad de empresas locales como si ese fuera un resultado mecánico del TLC o incluso se ha dicho que este será un medio para que los costarricenses se obliguen a ser más competitivos. En este sentido, Estados Unidos reafirma un hecho y Costa Rica se aferra a una hipótesis o se auto-impone una obligación sin certeza de poder cumplirla.

**Institucionalidad y políticas de desarrollo:** el TLC no significa para Estados Unidos ninguna modificación sustantiva en su institucionalidad. En cambio, mediante el TLC se compromete al país a la realización de cambios institucionales sustantivos, en ámbitos clave que trascienden en mucho el ámbito

comercial. Varios autores han señalado, además, que se restringen sustantivamente los márgenes de decisión política interna en materia de políticas para el desarrollo. Señalan además, que a pesar de las grandes diferencias y asimetrías de desarrollo humano entre los países centroamericanos, de los que siguen dando cuenta los informes del PNUD y salvo algunas excepciones, el TLC pone a Costa Rica en un marco normativo homogéneo junto con todos los países centroamericanos, reduciendo la posibilidad de formular políticas de desarrollo diferentes como las que históricamente han permitido construir –junto con otros factores– sus particulares diferencias.

**La relación importaciones – exportaciones en la economía nacional:** La defensa del TLC en el ámbito nacional ha estado sustentada en la necesidad de reforzar las actividades exportadoras y el acceso al mercado estadounidense para esas exportaciones, lo cual sin duda es muy importante para el país y probablemente sea uno de los elementos más positivos del TLC. Sin embargo, la economía nacional, la estructura social y el desarrollo, no dependen sólo de las exportaciones sino que tienen que ver también con todas aquellas actividades y unidades productivas, orientadas en su gran mayoría, al mercado local o a mercados diferentes al de Estados Unidos. Así mismo, en la medida en que el TLC refiere a relaciones comerciales entre países, no se puede perder de vista que estas son bi-direccionales y pluridireccionales, de manera que nuestra economía no sólo estará afectada por nuestras exportaciones sino también por las importaciones y por los cambios en los flujos de comercio entre países (desviación de comercio).

En ese marco, el TLC significa para Estados Unidos oportunidades para ampliar sus exportaciones a Centroamérica. Para Centroamérica, significa que el TLC, además de reforzar las posibilidades de exportación hacia EEUU es también promotor de las importaciones desde ese país, que afectarán el comercio entre los países centroamericanos (desviación de comercio). Importaciones que, si bien no tienen un peso tan significativo en el conjunto de la economía estadounidense, son de un peso mayúsculo en las economías centroamericanas derivando de ahí impactos sustantivos, no solo en el ámbito macroeconómico (balanza comercial) sino también en la producción local.

## **¿Introduce el TLC resguardos y compensaciones satisfactorios frente a las asimetrías?**

Muchos expertos señalan que para enfrentar las asimetrías en Tratados de Libre Comercio y en esa medida lograr un trato diferenciado para los países menos desarrollados, es necesario un conjunto de instrumentos tales como: derogaciones de tiempo limitado y plazos más largos para cumplir obligaciones; umbrales diferenciados para cumplir ciertos compromisos; flexibilidad en las obligaciones y procedimientos; otros compromisos y cláusulas de mejor esfuerzo; asistencia técnica, cooperación y transferencia de recursos <sup>10</sup>.

El TLC no incluye un programa, mecanismos ni recursos de cooperación por parte de Estados Unidos hacia Costa Rica. Esta cooperación sí está siendo otorgada a los otros países centroamericanos. Costa Rica no cuenta así con uno de los instrumentos utilizados en otros acuerdos de integración y libre comercio, como ha sido el caso de la Unión Europea, a favor de los países menos desarrollados.

---

<sup>10</sup> Salazar-Xirinachs, J. M. (2003). Las asimetrías en los TLCs contemporáneos y el TLC Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA). En: “Economía costarricense y tratado de libre comercio con Estados Unidos de América.” Eduardo Lizano y Gretel López, editores. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.

Por otro lado, las salvaguardas y plazos de desgravación arancelaria establecidos en el Tratado han sido criticados como insuficientes por algunos sectores, como los arroceros.

Finalmente, algunos autores señalan que los vacíos en el Tratado para enfrentar las asimetrías pueden ser llenados con planteamientos, a veces diversos e indeterminados, sobre lo que los países centroamericanos “deberían hacer” para enfrentar con éxito el TLC y resguardarse de los impactos negativos. Este tipo de planteamientos parecieran recalcar que los beneficios no dependen del Tratado mismo, sino de los cambios ligados a las agendas de acompañamiento. Es evidente entonces que sí podrían derivarse consecuencias negativas si sólo se aprueba el TLC. Estos planteamientos sobre el “deber ser” no consideran las condiciones políticas, económicas y fiscales para hacer viables dichas agendas.

La magnitud del TLC y los impactos previsibles (positivos y negativos), dadas las asimetrías entre las partes, no pueden enfrentarse con discursos o con retórica sobre el “deber ser” o lo que “debería hacerse” para que funcione adecuadamente. Si de la negociación del Tratado como tal no se derivaron acuerdos, mecanismos, procedimientos y recursos concretos para hacer frente a las asimetrías lo más sano sería reconocerlo para tomar la mejor decisión.

Cierto es que no se le puede pedir al Tratado como tal que resuelva los grandes problemas estructurales que tienen nuestros países. Pero sí se debe clarificar si el TLC, por si solo, contribuye a resolver esos problemas o por el contrario los agravaría. Esta es la pregunta fundamental para tomar una decisión sobre el mismo.

Si el TLC no aborda el problema de las asimetrías y si sus posibles beneficios y menores perjuicios dependen de factores que el Tratado mismo no contiene, entonces el país debería prepararse para entrar a jugar bajo sus reglas. Consecuentemente lo mejor sería hacer una acción política responsable para poner los bueyes a tirar de la carreta, amarrar bien el timón al yugo, definir a donde queremos ir, así como cuál y cuánta carga llevar.

### *Naturaleza Jurídica del Tratado*

#### **Tratado o acuerdo**

El Tratado, en sus secciones dedicadas a cada país por separado, o sea, en los apartes bilaterales, establece excepciones a las reglas generales establecidas en la parte multilateral, a saber:

- contiene acuerdos bilaterales entre cada uno de los firmantes y los Estados Unidos, así como entre cada uno de los países centroamericanos y la República Dominicana
- establece que el comercio centroamericano se rige por los tratados de integración centroamericana
- pero aclara con precisión que la normativa del tratado, sin embargo, tendrá un papel complementario a la de la integración regional.

Grupos y personas que objetan el Tratado alegan una asimetría de índole jurídica en el instrumento. Argumentan que el sistema costarricense de incorporar un tratado a su derecho interno es el único válido. Ignoran que estados, con diferentes sistemas jurídicos internos, se pueden obligar entre ellos mediante el derecho internacional, al cumplimiento de un instrumento como el TLC. Interesan en este caso, los sistemas jurídicos de Estados Unidos y Costa Rica.

Cuando en Costa Rica un tratado cumple con los requisitos constitucionales para su aprobación, es decir, primero la firma del instrumento, bajo reserva de aprobación legislativa por un plenipotenciario; luego, la aprobación ejecutiva del texto mediante decreto y su correspondiente envío al poder legislativo; después la aprobación legislativa que debe ser seguida por la ratificación y ejecútense consiguientes del Poder Ejecutivo y, por último, la redacción y respectivo depósito, ante la entidad previamente escogida, de un instrumento que acredite dicha ratificación ejecutiva, ese tratado queda incorporado ipso facto al derecho interno del país. De tal modo, puede ser invocado ante los juzgados nacionales. Este sistema se llama monista.

Hay otros estados, como los Estados Unidos de América, que bajo una ley especial que abrevia determinados trámites, puede incorporar cierto tipo de tratados, entre los cuales se encuentran particularmente los de libre comercio, a sus compromisos internacionales válidos pero cuyas estipulaciones no pueden ser invocadas por un particular en los tribunales estadounidenses como fuente de derecho, sino que lo que invoca es la ley que pone en vigencia dicho tratado. Este sistema se llama dualista.

El Derecho Internacional ha proporcionado las herramientas necesarias que empatan y correlacionan las diferencias entre los varios sistemas jurídicos. Tales herramientas se encuentran en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y son reglas obligatorias entre las partes; son disposiciones, entre los estados contratantes de determinado instrumento o tratado internacional, que rigen el comportamiento y la validez de los gobiernos y de las competencias dentro de cada estado. Esas reglas han llegado a constituir derecho consuetudinario <sup>11</sup>.

Resoluciones de la Corte Suprema de los Estados Unidos, así como de organismos de derecho internacional público como la Organización Mundial del Comercio, la Corte Internacional de Justicia de La Haya, y la Corte Internacional de Derechos Humanos, han resuelto que la citada Convención de Viena vincula obligatoriamente a los Estados Unidos debido al hecho de que la Convención codifica el derecho internacional consuetudinario. El derecho interno de dicho país concuerda con esta tesis.

La Convención de Viena tiene dos artículos, determinantes para establecer la vigencia de los instrumentos internacionales debidamente perfeccionados:

- i) El artículo 26 expresa que todo tratado vigente obliga a las partes y debe ser acatado por ellas de buena fe.
- ii) El artículo 27 estipula con claridad que una de las partes a un tratado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno para justificar su incumplimiento. Consecuentemente, un país, no importa cual sea su sistema jurídico ni cómo incorpora las disposiciones de un

---

<sup>11</sup> El derecho consuetudinario se refiere a prácticas legales que se han hecho costumbre en la humanidad.

tratado a su derecho interno, debe cumplir con los compromisos adquiridos en un tratado internacional.

Sea cual sea entonces el sistema jurídico de un país, ninguno puede dejar de cumplir un instrumento internacional alegando problemas de derecho interno. Y específicamente en materia de comercio internacional, una continuada jurisprudencia mantiene en los Estados Unidos la vigencia de la solidez, eficacia y validez de dichos principios consagrados en la citada Convención de Viena.

Todos los tratados de libre comercio y acuerdos de la Organización Mundial del Comercio suscritos por los Estados Unidos han seguido el mismo procedimiento. Países con fuerte tradición jurídica latina como México y Chile no objetaron ni el procedimiento ni la validez ni han puesto en duda la obligación de cumplir con las disposiciones firmadas y aprobadas por las Partes contratantes tal como se estipulan en los instrumentos comerciales suscritos por ellos con los Estados Unidos.

La Comisión ha recibido objeciones a la circunstancia de que en español, el instrumento que se analiza recibe el nombre de “Tratado”, mientras que en inglés recibe el nombre de “Agreement”, es decir, “Acuerdo”. Al respecto, la Convención Internacional sobre el Derecho de los Tratados, en su Artículo segundo señala:

“Se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”

Como puede notarse, no se hace diferencia alguna con respecto a la denominación de un instrumento negociado y firmado entre estados, ya sea tratado, convención, convenio, pacto, acuerdo, protocolo, concordato, acta, acta constitutiva, carta, u otro. Dependiendo de la materia negociada, inclusive una nota diplomática canjeable, un *modus vivendi* o un *modus operandi*, puede caer dentro de las normas y obligaciones establecidas en la Convención para regir los tratados.

Es conveniente aclarar que la legislación interna de los Estados Unidos sí hace diferencia en cuanto a la nomenclatura tanto de “tratado” como de “acuerdo”, pero ello deriva del hecho de que su Constitución, establece en su Artículo 2, sección 2, que un “treaty”, en español, “tratado”, requiere para su aprobación el consejo y consentimiento del Senado por mayoría de dos tercios, lo que haría casi imposible la aprobación de instrumentos, por ejemplo, de comercio. Ellos reservan el tratamiento de “treaty” a instrumentos como la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la OEA, o un tratado de paz.

Por otro lado, la denominación “agreement”, es decir, “acuerdo”, significa un “congressional executive agreement”, es decir, “un acuerdo ejecutivo del Congreso”, que requiere para su aprobación, esta vez, la mayoría simple pero siempre de ambas cámaras del Congreso, procedimiento que el Gobierno de los Estados Unidos reserva para todos sus convenios comerciales, por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo a suscribir, bajo este tipo de acuerdos, además del comercio exterior, la asistencia de muy diversa índole, la cooperación pacífica en energía atómica, la ayuda económica externa, los derechos de pesca internacionales así como toda la materia de correos y conexos. En los últimos lustros, el Congreso Conjunto de los Estados Unidos también ha autorizado al Ejecutivo a suscribir “acuerdos” en materias anteriormente reservadas a “treaties”, tales como la membresía en organismos internacionales.

Dentro del mismo TLC en cuestión, es imperativo señalar que en su Artículo 22.9 se establece claramente que tanto el texto en español como el texto en inglés “son igualmente auténticos”, es decir, igualmente equivalentes, por lo que la diferencia invocada por algunas personas no se sustenta ni tendría validez ante cámara judicial o grupo arbitral. Igualmente priva en este contexto el claro alcance del Artículo 33 en cuanto a la validez de los textos en más de un idioma, ya que a menos que taxativamente se haya acordado otra cosa, ningún idioma priva sobre el otro.

De igual importancia es el Artículo 1.4 el que establece la obligación para todas las Partes de garantizar que lo dispuesto por el TLC debe hacerse efectivo en su territorio nacional, incluso en los territorios estatales. Dice el artículo en cuestión:

“Artículo 1.4 Alcance de las obligaciones. Las Partes garantizarán la adopción de todas las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de este Tratado, incluida su observancia por parte de los gobiernos estatales, salvo que este Tratado disponga otra cosa.”

Así las cosas, la contención de que la Sección 102 de la Ley de Implementación del TLC promulgada por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos no es justa ni equilibrada ante los compromisos adquiridos por Costa Rica, no se sostiene. Cualquier medida contraria a las estipulaciones claras del Tratado suscritas, tal como dice el texto, en buena fe, por los Estados Unidos, es única responsabilidad y falta de dicho país y de nadie más.

Consecuentemente, la igualdad en el nivel de obligatoriedad de las estipulaciones del TLC queda protegida por el hecho de que su incumplimiento autoriza a las demás Partes Contratantes a acudir al mecanismo de solución de controversias, disposición que garantiza el cumplimiento de lo acordado.

De todo ello se deriva que para la Convención de Viena que rige universalmente los tratados, no existe diferencia en cuanto a la validez e importancia de éstos, aún cuando se suscriban bajo diferentes denominaciones. Y aunque los Estados Unidos no han ratificado la Convención, sí son signatarios. A menudo sus juzgados o cortes de justicia la citan en sus fallos y sentencias, reconociendo la Convención en su totalidad como derecho consuetudinario.

Por consiguiente, esta Comisión no encuentra disparidad o asimetría, al igual que, por ejemplo, Chile, México, República Dominicana y los demás estados centroamericanos, en cuanto a la validez y obligatoriedad internacional multilateral y bilateral del TLC, únicamente porque en inglés se le denomine “Acuerdo” y en español “Tratado”.

## **Renegociación.**

La Comisión ha escuchado de fuentes que no se oponen al TLC como régimen de libre comercio sino, por algunas disposiciones del instrumento, que éste debe renegociarse. Esta Comisión ha considerado todos los aspectos de dicha proposición, en particular estudiando la estructura jurídica del TLC.

Renegociar la porción correspondiente a Costa Rica, no el texto general aplicable a todas las Partes, pudo haberse planteado como una posibilidad antes de que alguna de ambas Partes, los Estados Unidos o Costa Rica, hubieran ratificado el Tratado. Ahora, la renegociación bilateral como tal, no es

posible. Tampoco se admite el recurso a reservas unilaterales legislativas de interpretación y mucho menos de no aceptación de determinados compromisos. Cualquier resultado de una hipotética renegociación, que implicara variación tanto textual como conceptual de algunos términos del TLC, tendría que pasar por los mismos trámites del instrumento original. Las razones para ello son válidas. A menos que en los textos de algún tratado específicamente se autorizara la renegociación, normalmente no se admite luego que los instrumentos sean vigentes, pues, si se admitiera tal posibilidad con una Parte de algún instrumento multilateral, ello abriría las puertas a que otras Partes, o futuras Partes, alegaran dicho derecho si en cualquier momento no les gustara alguna situación. Caben, sin embargo, dos posibilidades:

- i) **Enmiendas.** Bajo lo dispuesto en el Artículo 22.2, del TLC, se estipula que las Partes, en acción conjunta, podrán convenir cualquier enmienda al Tratado, y cuando cada una haya cumplido con los requisitos legales respectivos y todas hayan hecho el depósito del respectivo instrumento contentivo de la enmienda, entonces ésta constituirá parte integrante del Tratado y entrará en vigor en la fecha en que el Depositario la notifique. Esta posibilidad requiere de una activa diligencia diplomática del Estado o los Estados proponentes de la enmienda, ya que la gestión respectiva debe hacerse mediante acciones diplomáticas directas, bien planteadas y coordinadas entre todas las Partes, especialmente de las proponentes.
- ii) La otra posibilidad, bilateral y de carácter muy limitado, estriba en la utilización de lo dispuesto en el Artículo 31, inciso 2a de la Convención de Viena en forma de Cartas Anexas al texto del Tratado. Costa Rica canjeó, durante y después de las negociaciones del TLC, diez de estas Cartas con el Gobierno de los Estados Unidos y por un tiempo su existencia fue ignorada. Pero, ciertamente, dichas Cartas tienen valor jurídico como instrumentos referentes al Tratado y se deben incorporar al mismo bajo el tenor de lo dispuesto en el citado Artículo de la Convención. Por lo tanto, cabría la negociación de uno o más puntos dudosos del texto por medio de cartas de este tipo siempre que cumplan con el propósito de lo dispuesto en dicho Artículo y se lean como parte del contexto del TLC. Por ejemplo, un punto que urge y que puede ser remediado con este procedimiento, es el de las fechas establecidas en el Anexo 13 del Capítulo 13. Una de estas fechas ya hace tiempo caducó y otras lo están. Estas fechas fueron establecidas a partir de la fecha de firma del Tratado cuando el procedimiento correcto es el de que toda fecha que surte un efecto en un tratado no puede establecerse a partir de una fecha antes de su vigencia sino a partir de la propia fecha de vigencia entre las Partes Contratantes. Por consiguiente, las fechas del Anexo 13, así como están pueden generar responsabilidades legales para Costa Rica, por lo que urge remediar tal situación. El procedimiento bajo el Artículo 31, inciso 3 de la Convención de Viena puede ser un camino legalmente correcto.

## **Denuncia.**

El TLC no es un compromiso perpetuo. Si por alguna razón, una de las Partes Contratantes considerara imperativo escindir toda relación con el Tratado y sus obligaciones, lo puede hacer notificando al Depositario de tal decisión, la cual será efectiva seis meses a partir de la fecha de la notificación del Depositario a las Partes Contratantes. Ese plazo se puede variar, en menos o más tiempo, si las Partes así lo acuerdan. Como es natural y lógico, la denuncia no causa efecto sobre las obligaciones

contractuales contraídas por las Partes bajo las disposiciones del Tratado, sino que cada obligación contractual estará sujeta a sus propias cláusulas.

## ***Intercambio comercial, Inversión extranjera directa y empleo***

### **Intercambio comercial con los Estados Unidos<sup>12</sup>**

En el año 2003, el 49% de las exportaciones de Costa Rica van hacia Estados Unidos, mientras que el 51% de los bienes importados que se compran en el mundo, provienen de ese mercado. En ese mismo año el saldo de la balanza comercial entre estos dos países tuvo un déficit para Costa Rica de US\$ 903 millones. Actualmente, la oferta de exportación costarricense a ese país incluye cerca de 1.670 diferentes productos <sup>13</sup>.

Por otra parte, también se importan buena parte de los insumos y bienes intermedios para producir los bienes finales que se exportan, especialmente en el área de alta tecnología donde los componentes electrónicos poseen una amplia participación en el desglose de bienes importados <sup>14</sup>.

Otro factor al cual se atribuye el crecimiento experimentado en las exportaciones del país en las dos últimas décadas es la Inversión Extranjera Directa (IED), representada por la llegada de empresas extranjeras, principalmente de capital estadounidense. Entre 1999 y 2003 la inversión extranjera directa de compañías provenientes de los Estados Unidos, fue el 54.1% del total de inversiones realizadas en ese período en el país <sup>15</sup>.

La estrategia desarrollada por Costa Rica para atraer nuevas inversiones del exterior, se ha fundamentado principalmente en la exoneración de impuestos y en el establecimiento de zonas francas, lo que ha hecho posible atraer empresas como Intel, Pfizer, Baxter, Conair, Abbot Laboratories, hoy *Hospira* y consolidar la presencia de otras como Chiquita Brands, Merck Sharp and Dohme entre otras.

Resumiendo, el incremento en el valor de las exportaciones se puede atribuir a diversos factores, entre estos:

1. a un cambio en la estrategia de desarrollo del país, de una economía agraria, poco diversificada y protegida, hacia una más abierta, diversificada y competitiva dirigida hacia a los mercados internacionales;
2. al establecimiento de incentivos a la atracción de inversión extranjera directa mediante zonas francas y exoneraciones fiscales;

---

<sup>12</sup> Los datos que se exponen en este apartado se tomaron de COMEX con base en cifras del BCCR.

<sup>13</sup> Ejemplos: **Productos industriales:** circuitos integrados, juntas o empaquetaduras de caucho, partes de máquinas y aparatos electrónicos.; **Productos agrícolas:** banano, piña, café y melones.

<sup>14</sup> Del total de bienes que importamos de Estados Unidos, 8 productos representan el 49 por ciento de las importaciones de ese país, a saber: Circuitos integrados y sus partes 27.2 %; Textiles 9 %; Papel y cartón para cubiertas 2.6 %; aceites de petróleo 2.6 %; jeringas y similares 2.1 %; maíz, 1.7 %; partes y accesorios de computadoras 1.5 %; frijoles de soya 1.4 %; otros productos, 51.2 %.

<sup>15</sup> Fuente: COMEX con base en cifras del BCCR.

3. una política “selectiva de atracción de inversiones” en compañías de alta tecnología y alto valor agregado.

Por otra parte, factores internos del país han contribuido significativamente a este desarrollo: estabilidad política, tradición democrática, calidad del recurso humano, inversión estatal en sectores claves para el desarrollo como salud y educación, respeto del marco jurídico establecido y desarrollo de telecomunicaciones. A ello hay que adicionar la cercanía geográfica de Costa Rica con Estados Unidos y el acceso a dicho mercado por ambos mares.

Sin embargo aún falta mucho por hacer para que los beneficios alcanzados en el sector exportador lleguen al resto de la población costarricense. Son indispensables los encadenamientos permanentes con empresas locales y nuevas capacidades empresariales; la inversión en infraestructura como carreteras y puertos; investigación científica; legislación más expedita y menos entrabada que permita un clima propicio para el desarrollo de negocios. En el plano estructural, resolver algunos de los principales problemas pendientes en la agenda nacional como el gasto y la inversión públicos, la deuda interna, las tasas de interés activas y otros factores que restan competitividad a las empresas locales y no permiten una mayor atracción de IED.

## **Composición del sector empresarial en Costa Rica**

Cabe destacar que la estructura productiva costarricense está constituida predominantemente por micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs), por lo que es importante clasificar cuantas empresas, en términos porcentuales del total de empresas establecidas, están dedicadas a la producción para la exportación y cuales para satisfacer exclusivamente la demanda local de bienes y servicios.

En el año 2003, las empresas dedicadas a la producción de bienes para el consumo local, representaban un 96% de las MIPYMEs y un 1.7% de grandes empresas. Solamente el 2.3% del total de las empresas del país se dirige hacia la producción de exportación.<sup>16</sup>

### **Empresas en el sector exportador**

El sector exportador está constituido predominantemente por pequeñas y medianas empresas (PYMES) de capital local, así como por un porcentaje menor de grandes empresas la mayoría de ellas, localizadas principalmente en zonas francas, constituidas mediante inversión extranjera directa. Estas se dedican a actividades como alta tecnología y manufactura. Según datos de la Promotora de Comercio Exterior PROCOMER, en el año 2003 existían en este sector 1.669 empresas de las cuales 1.664 (99.7%) son PYMES principalmente de capital local, mientras que solo existen 35 Grandes empresas (0.3%,) muchas de ellas de origen estadounidense.

La participación de las grandes y medianas empresas de capital extranjero en el PIB es importante. En el año 2001, 46 de estas empresas generaron el 62.5% del total de las exportaciones

---

<sup>16</sup> Fuente: Procomer y TLC con Estados Unidos; contribuciones para el debate. Universidad de Costa Rica, 2004. Págs. 141-143.

totales del país.<sup>17</sup> Cabe resaltar que en ese año, el valor total de las exportaciones del país fue de US\$ 5.021 millones por lo cual estas empresas aportaron en ese año más de US\$ 3.000 millones<sup>18</sup>.

A partir de los datos expuestos es evidente que si hay un aumento de las exportaciones a raíz del Tratado, manteniéndose las condiciones actuales, el principal sector beneficiado sería el de unas pocas compañías exportadoras. Sería necesario, en tal circunstancia, desarrollar políticas y acciones que diversifiquen el perfil empresarial, logrando mayores encadenamientos de grandes y pequeñas empresas en las diferentes actividades de exportación. Esto implicaría también una activa política de promoción y desarrollo de MIPYMES exportadoras.

Por otro lado, no debemos olvidar la competencia que enfrentarán empresas productoras para el consumo local frente al ingreso de bienes y servicios provenientes de Estados Unidos como resultado de la apertura comercial. Es también indispensable entonces una clara política que permita transformar una parte de estas empresas en exportadoras y mejorar la competitividad de aquellas que continuarán produciendo para el mercado local.

Finalmente, es de esperar que algunas empresas, independientemente de su tamaño, y con las condiciones de competencia generadas por el Tratado no sobrevivirían, lo que tendrá un costo político y social que será necesario atender.

## **Inversión extranjera directa y generación de nuevos empleos en el sector exportador**

### **IED en Costa Rica: desglose**

De acuerdo con datos del Ministerio de Comercio Exterior, entre 1999 y 2003 la inversión extranjera directa que llegó al país provino principalmente de los Estados Unidos, seguido por la Unión Europea y en menor grado por los países del istmo.

Cuadro 1  
Costa Rica: Inversión extranjera directa y destinos de las exportaciones según país. En porcentajes. 2003

País	IED	Exportaciones 1/
Estados Unidos	54.1	46.5
Unión Europea	15.6	17.6
Centroamérica	5.2	12.6
México	8.1	2.2
Canadá	6.1	0.4

<sup>17</sup> Fuentes: Fundes Costa Rica: "PYMES: una oportunidad de desarrollo para Costa Rica". Geovanny Castillo Artavia y Luis Fernando Chaves Gómez. 2001 y Promotora de Comercio Exterior, PROCOMER.

<sup>18</sup> Banco Central de Costa Rica, Dirección de Aduanas y Promotora de Comercio Exterior, PROCOMER.

Resto de países 2/	10.9	20.7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

1/ Incluye el valor de las exportaciones en zona franca y del régimen de perfeccionamiento activo.

2/ Incluye exportaciones a Panamá, Caribe, América del Sur, Asia y otros países. La IED se presenta como un total en el cual se omiten el destino por país debido a la gran diversidad de los mismos.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de COMEX, PROCOMER y BCCR.

Del Cuadro 1 anterior, se desprende que el destino de nuestras exportaciones tiene relación con la inversión extranjera directa que realizan algunos países. Es así que en el año 2003, el 46.5% y el 17.6% de nuestras exportaciones tenían por destino respectivamente, a los Estados Unidos y a la Unión Europea, los principales socios comerciales de los cuales provienen los mayores flujos de IED con un 54.1% y 15.6% respectivamente.

De lo anterior se concluye que la relación con los principales socios comerciales incluye tanto los flujos de inversión como el destino de nuestras exportaciones, lo que sustenta las estrategias del Tratado. Sin embargo, debe tomarse en cuenta la importancia actual de las exportaciones a Centroamérica, a pesar de su relativa poca participación en la IED. En este contexto es importante analizar el efecto que tendría el Tratado en la desviación de comercio hacia el mercado centroamericano.

## **Empleos directos**

Pese a que el impacto que ha tenido la inversión extranjera directa en el valor de las exportaciones ha sido notable, desde una perspectiva global, sus repercusiones sociales en la generación de nuevos empleos y en el establecimiento de vínculos de abastecimiento (encadenamientos) con empresas locales han sido limitadas.

Se estima que el total de la fuerza de trabajo del país es de 1.640.387 personas, de las cuales un 30%, 359.282 personas laboran directamente en el sector exportador<sup>19</sup>.

Si bien se ha señalado el limitado desarrollo de encadenamientos entre las empresas locales y las empresas de IED exportadoras, en el sector agrícola exportador podrían esperarse encadenamientos que eleven el valor de la estimación de la fuerza laboral relacionada con actividades de exportación.

En el caso de los sectores de manufactura, se estima que la IED dedicada a la exportación y localizada en las zonas francas, generó entre 1986 y el año 2000 alrededor de 35.000 empleos que representaron el 2.5 por ciento del total de la fuerza laboral.<sup>20</sup> Esta cifra es baja si se compara con el dinamismo de otros sectores de la economía local, como en el caso del sector de servicios financieros, transporte y telecomunicaciones que en conjunto lograron crear aproximadamente 39.000 nuevas plazas de empleo entre 1986 y el 2000<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Fuente: Ministerio de Comercio Exterior. El Empleo en el Sector Exportador. Informe. Setiembre de 1998.

<sup>20</sup> Loría, Miguel (2003) *La Economía Costarricense ¿Hacia el Estancamiento Estructural?* en Economía Costarricense y Tratado de Libre Comercio con los Estado Unidos de América. Eduardo Lizano y Grettel López editores. Academia de Centroamérica, pág. 103.

<sup>21</sup> Programa del estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2004) Décimo Informe, San José Costa Rica

Esto sugiere que la industria local ha sido más dinámica en la generación de nuevos puestos directos de trabajo para la producción interna en comparación con la IED, lo cual podría explicarse, en parte, por los encadenamientos existentes entre empresas locales, las cuales están más integradas que en el caso de las de IED, las que aún presentan serias debilidades para integrar parte de sus operaciones (demanda de insumos) con unidades económicas locales.

### ***Sector de industria y alta tecnología***

La atracción de IED en sectores como servicios e industria ha tenido un impacto relativamente positivo en la generación de empleos directos, y si se quiere mayor en comparación con el sector de la alta tecnología, debido a las características propias de cada sector. No obstante, en conjunto muestran una menor incidencia en la creación de encadenamientos y empleos si se les compara con los sectores de agricultura y turismo.

Lo anterior se fundamenta en que los sectores de alta tecnología que elaboran microprocesadores para computadoras como Intel o equipo médico de alto valor agregado como Hospira, son compañías intensivas en tecnología y no en recurso humano. Por otra parte, realizan sus compras de bienes intermedios y otros insumos en el mercado externo, quizás debido al alto grado de tecnificación y estándares de calidad de sus componentes ya que o no son producidos en el país o bien resulta más barato importarlos. Tal es el caso de los circuitos integrados y sus partes los cuales son importados de Estados Unidos.<sup>22</sup>

Situación distinta presentan empresas industriales como Conair que elaboran productos que requieren tecnologías más accesibles y cuyos insumos pueden ser adquiridos en parte a nivel local, en tanto que las empresas proveedoras cuentan con los estándares de calidad internacional requeridas por estas. Por ende, la provisión de insumos y el establecimiento de encadenamientos con empresas locales, dependerá del grado de sofisticación de las empresas, de la calidad de los insumos y de si estos pueden ser adquiridos en el mercado local, de los tiempos de entrega y costos en relación con el resto del mercado.

### **Empleos indirectos**

En el sector de industria y alta tecnología, localizados principalmente en zonas francas, se observa un sesgo hacia la creación relativa de empleos directos, pero con un impacto muy limitado en la generación de empleos indirectos. Por otra parte, en empresas dedicadas a la exportación de productos primarios la situación es diametralmente opuesta, ya que los encadenamientos no solo son más evidentes sino también necesarios, tanto para las unidades de origen local como externo.

En este sentido, no todos los productores de bienes de exportación son exportadores, sino que muchos son proveedores de empresas exportadoras.

---

<sup>22</sup> Entre el año 2000 y 2003 sus compras locales fueron del 3.2%. *Décimo Informe del Estado de la Nación*. Proyecto Estado de la Nación. 2004.

## ***Sector agrícola***

Las empresas exportadoras del sector agrícola, son importantes no solo por su aporte a la producción nacional, sino porque además generan un gran número de empleos indirectos debido a los encadenamientos que se establecen con empresas locales.

La producción de bienes agrícolas requiere no solamente una fuerte inversión en mano de obra directa sino que necesita de enlaces con otras empresas que le provean de servicios adicionales para producir el bien y exportarlo.

Tal es el caso en el sector bananero, en donde si bien es cierto la actividad de exportación del producto esta concentrada en un reducido número de empresas que poseen sus propias plantaciones, éstas se abastecen de manera importante de la producción de otras empresas de origen local, como en el caso de las cooperativas y empresas bananeras localizadas en el Caribe y Pacífico Sur.

Otro caso similar es el del sector azucarero, en donde el mayor exportador es la Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), la cual se abastece de un gran número de productores locales.

Lo anterior no solo implica el abastecimiento del producto a las empresas exportadoras, sino que involucra a otros sectores que a su vez proveen insumos y servicios a los productores como por ejemplo transporte, agroquímicos, fumigación, servicios financieros y portuarios para mencionar algunos.

## ***Sector Turismo***

Situación similar se presenta en la expansión del sector turismo y hotelería, el cual no solo requiere el desarrollo de nueva infraestructura lo que a corto plazo crea una demanda de bienes y servicios en el sector de la construcción, sino que a mediano y largo plazo posee un impacto positivo en la creación de nuevos empleos, especialmente indirectos debido a la demanda de diversos servicios como por ejemplo seguridad, entretenimiento, turismo local, servicios de mantenimiento, alimentos, alquiler de autos, entre otros.

### **Recapitulando:**

De la discusión anterior se desprende que la estructura productiva y el empleo son diversas y heterogéneas y no dependen exclusivamente de las actividades de exportación ni de la inversión extranjera directa (IED), si bien estas tienen un peso relativo importante.

En estas condiciones la evaluación del impacto del Tratado sobre el empleo es difícil. Esto se vuelve aún más complejo si consideramos que la información disponible parte de una situación sin implementar el Tratado en Costa Rica y en la región, lo cual ha cambiado con su ratificación en otros países centroamericanos y en la República Dominicana.

Ahora bien, lo cierto es que el Tratado le da un énfasis particular a la producción y al empleo vinculados a la exportación, lo cual es importante y positivo para el país, dado el peso que ese sector tiene en la economía. Por esto, del Tratado no se desprenden oportunidades generales para todos los sectores sino, a lo sumo, para sectores específicos, muy ligados a los procesos de exportación e IED. Por

otra parte, dadas la estructura productiva y del empleo, la apertura propiciada por el Tratado podría significar contracciones o incluso desaparición de actividades productivas y en esa medida de empleos existentes. Sobre esto último, es interesante, como experiencia histórica, considerar lo sucedido en México desde la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), donde, por un lado, se generaron 500.000 nuevos empleos en el sector manufacturero pero se perdieron 1.3 millones de puestos de trabajo en el sector agropecuario de 1994 al 2002 <sup>23</sup>.

No se puede aseverar que lo sucedido en México sucedería necesariamente en Costa Rica con el Tratado por diferencias estructurales y coyunturales, pero constituye una señal importante sobre la necesidad de tomar acciones complementarias que reduzcan los eventuales impactos negativos y maximicen los beneficios.

Las estimaciones que se han hecho sobre la generación y pérdida de empleo como resultado del Tratado, no son suficientemente sólidas e incluso pueden ser contradictorias, lo que dificulta tener una noción clara de impactos en estas áreas. Sin embargo, como ya se apuntó, si no se toman las medidas necesarias de reconversión y adaptación en el sector agrícola y en otros sectores vulnerables, el saldo neto en el campo del empleo, podría ser negativo.

Podría esperarse un aumento de puestos de trabajo ligados a una mayor inversión extranjera en el sector servicios si continúa la tendencia observada en el mismo en los últimos años. En las empresas de base tecnológica podría esperarse una generación de puestos de trabajo altamente calificados pero, como ya se ha visto, este sector genera pocos encadenamientos productivos que pudieran multiplicar el impacto positivo sobre el empleo.

La prohibición en el Tratado, de requisitos de desempeño que pudiera establecer el país a las empresas extranjeras, dificulta la posibilidad de definir el tipo y las condiciones de atracción de IDE en función de metas de desarrollo.

En términos de estructura productiva y de generación de empleo el país no debería depositar todas sus energías en la promoción de exportaciones y atracción de IDE. La producción para el mercado interno merece una atención y energía equivalentes, cuando no superiores, si se quiere lograr un crecimiento económico que también propicie el desarrollo humano sostenible.

Finalmente, debemos señalar, en este contexto, un factor que desincentiva la inversión extranjera y por ende la creación de nuevos empleos directos e indirectos. Se trata de los altos costos de logística para establecer una empresa en Costa Rica, lo que conlleva a enfrentar una complicada red de burocracia estatal para la obtención de permisos, alrededor de 70 trámites en 13 instituciones públicas en un plazo estimado de 16 meses de trabajo. En contraste, en Bélgica dicho proceso toma entre 1 y 7 días, en Irlanda de 1 a 3 días; Bélgica e Irlanda son fuertes competidores de Costa Rica en atracción de inversión extranjera <sup>24</sup>. Igual atención merece la necesidad de facilitar sustantivamente, el acceso a crédito

---

<sup>23</sup> Polaski, S *et al.* (2003). La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio. Carnegie Endowment for International Peace. [www.ceip.org](http://www.ceip.org)

<sup>24</sup> Jansson, T (2000) "Soportando el acoso de las informalidades. Registrar una empresa en América Latina". *Microempresa*. Informe de Avance, Verano 2000, Vol. 3, No. 1. Banco Interamericano de Desarrollo. Citado en Loría, M. (2003), La economía costarricense ¿Hacia el estancamiento estructural? En *Economía costarricense y tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América*, Lizano, E. y López, G., editores Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.

financiero, mediante nuevos esquemas que permitan una disminución en los costos por transacciones para obtener préstamos y tasas de interés reales activas más bajas.

## ***El agro: pequeños y medianos agricultores***<sup>25</sup>

### **Introducción**

El tema de los pequeños y medianos agricultores es un tema igualmente complejo y sensible dentro del Tratado, que puede también ser analizado desde diversas perspectivas, tanto económicas como sociales.

El hecho de haber sido Costa Rica hasta épocas recientes un país con una base socioeconómica esencialmente agrícola, su población –inclusive la urbana– desarrolló naturalmente un fuerte ligamen hacia el agro. Esto se refleja aún en su sociología y cultura popular. Consecuentemente la sociedad costarricense mantiene un interés especial hacia el sector agrícola, y en particular una elevada sensibilidad hacia el pequeño y mediano agricultor, con el que se identifica de manera importante. Por lo tanto la suerte que corra este sector con la creciente apertura comercial global, y en particular frente a un escenario de aprobación del TLC con los Estados Unidos, no le es indiferente a la mayoría de la población.

Cabe aclarar que como es bien conocido, uno de los cambios más recientes ocurridos en el sector agrícola es el desarrollo de un gran número de pequeñas y medianas empresas agro-exportadoras, que se han posicionado relativamente bien en este nuevo entorno. El futuro de estas empresas es ciertamente asunto de interés nacional.

En esta sección la atención se centra en estos dos sectores agrícolas, excluyéndose lo referente a cultivos tales como el banano, café, melón, piña, azúcar-etanol, o la carne de bovino, ligados a grandes productores, ya de hecho insertados exitosamente en el sector exportador, que han aprovechado bien las oportunidades de la globalización. El caso del arroz también se exceptúa, por tener un manejo económico propio y diferente de los otros cultivos.

---

<sup>25</sup> Alonso, Eduardo. (Editor) 2005. Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos. Serie Aportes al Análisis del Desarrollo Humano Sostenible No. 9. Programa Estado de la Nación. 230 p.

Chaves, J. A., Editor (2005) El TLC en discusión. Cátedra “Víctor Sanabria” (Universidad Nacional), y CEDI (Centro Dominicano de Investigación).

Monge-González, Ricardo, Vega-González, Claudio y Monge-Ariño, Francisco. 2005. Efectos potenciales de un tratado de libre comercio entre USA y Centro América sobre el sector agropecuario e industrial de Costa Rica y El Salvador. Mimeografiado. 57pp.

## **Acuerdos relevantes alcanzados en materia agrícola pertinentes a los pequeños y medianos agricultores y empresarios.**

Los acuerdos logrados en el TLC son muy diversos y relevantes para los diferentes sectores, exportadores y no exportadores, grandes o pequeños. Aquí se tratan algunos que inciden más directamente en los medianos y pequeños productores.

- Trato nacional a las mercancías provenientes de las otras partes, con ciertas restricciones sobre algunas de ellas, por razones de interés nacional.
- Consolidación de la apertura existente en la actualidad a productos costarricenses (Iniciativa de la Cuenca del Caribe), con algunas mejoras, comprometiéndose ambas partes a brindar mayor seguridad jurídica a productores e inversionistas.
- Compromiso de las partes de eliminar los subsidios a la exportación. Los subsidios a la producción se continuarán negociando en la OMC.
- Creación de una salvaguardia especial agrícola (SEA), en la forma de un arancel adicional, cuando las importaciones de un país a otro superen un nivel acordado entre las partes.

## **Comentarios a los acuerdos**

La negociación del TLC en esta materia pareciera que en realidad no provocará cambios mayores en las condiciones de acceso existentes en la actualidad, por la apertura amplia de mercado que ya de hecho existe.

El resultado inmediato más evidente es el de consolidar y ampliar en algún grado la apertura ya existente a los productos costarricenses. El país tendría así acceso inmediato al 89% de sus productos, un 0.5% restante se desgravará progresivamente en una década, y el 10.5% remanente quedaría sujeto a cuotas y otras negociaciones. Por su parte, 39.6 % de los productos procedentes de Estados Unidos tendría libre acceso inmediato y el resto de las importaciones tendría plazos de desgravación de 5 hasta 15 años.

El tema muy sensible de los subsidios a la producción, que es algo de carácter mundial que enfrenta a países industrializados con los países en desarrollo, como se señala en los acuerdos seguirá siendo objeto de negociación en la OMC. Pero es de interés lógico analizar si los subsidios otorgados a los productores norteamericanos afectan a los productores costarricenses. Si se compara la lista de los productos que Costa Rica produce y exporta a los Estados Unidos, con los de la lista que este país produce y exporta a Costa Rica, se hace evidente que al menos en el corto a mediano plazo no es de esperar ningún impacto negativo.

En este aspecto particular del tratado la fortaleza de Costa Rica radica en la de que sus productos exportables son esencialmente tropicales y no se producen en los Estados Unidos. Dos cultivos sensibles, papa y cebolla fueron esencialmente excluidos, con una previsión de contingentes negociables. Los subsidios a la producción que otorga Estados Unidos a sus productos podría verse como positiva

para el país, tanto para consumidores como para industriales que lo emplean como materia prima (caso del trigo, maíz amarillo o soya), por no producirlos Costa Rica y poder adquirirlos a mejores precios en el mercado norteamericano. En otros casos, los subsidios serían neutros, pues el país ni produce ni consume de manera importante esos productos.

La SEA es un mecanismo que permiten negociar la prorrogación de períodos de protección y desgravación a cultivos particulares, en caso que los subsidios por parte de los Estados Unidos persistan y que pudieran afectar a productores costarricenses.

En términos generales, es evidente que aunque lo acordado no parece razonablemente tener un efecto directo negativo y a corto plazo en los pequeños y medianos agricultores o en las pequeñas y medianas empresas, es un hecho que su bienestar a futuro estará relacionado a la mejora o desarrollo de su competitividad y su modernización, y al apoyo que reciban del Estado para lograrlo.

## **Aspectos controversiales**

Como se señaló anteriormente, hay un grupo importante de pequeños y medianos empresarios que se han insertado ya de hecho en la actividad productiva y de exportación. Pero existe otro grupo importante, merecedor de toda consideración, que produce para mercados locales y que podría ser más vulnerable. Como en otros casos, los aspectos que han generado controversia y crítica de algunos sectores sociales o de organizaciones de productores, tienen que ver “...menos con lo negociado y más con la capacidad del Estado de crear oportunamente los programas de apoyo para el mejoramiento competitivo”<sup>26</sup> de estos sectores vulnerables.

Esos programas tienen que ver con temas como el financiamiento, el acceso a tecnologías modernas, y la facilitación y apoyo brindado por entes estatales. Pero también, como lo han señalado análisis anteriores a la negociación del TLC, sectores del agro costarricense donde se ubican los pequeños y medianos productores, tienen características que no fueron negativas en otras épocas, inclusive parte de una tradición socio-cultural de otros tiempos, pero que en la coyuntura actual de un mundo más abierto al comercio y la producción y más competitivo, sí lo afectarían al futuro.

Se trata de características particulares y tradicionales, como la empresa productiva familiar, formal o informal, en la que privan decisiones y criterios precisamente familiares y altruistas, y no necesariamente y objetivamente empresariales. También la dificultad importante de lograr el desarrollo de organizaciones sólidas, que agrupen a esos agricultores y fortalezcan sus capacidades, que se dificulta con frecuencia por la prevalencia de criterios y actitudes individualistas y familiares como los señalados. Además una actitud pasiva frente al cambio se une a una tradicional dependencia del aparato estatal, que determina desde su punto de vista que las mejoras a implementar no dependen de ellos sino de lo que el Gobierno provea.

Esto hace pensar que la protección hacia el futuro de este sector poblacional agrícola dependerá tanto de los programas de apoyo estatales como del cambio de actitud de parte de este sector mismo.

---

\_\_\_\_\_

El tema de la propiedad intelectual y su impacto en los pequeños y medianos agricultores ha sido objeto de amplia discusión. En lo básico, este tema se trata en la sección correspondiente a propiedad intelectual, pues no es exclusivo del quehacer agrícola, como es el caso de los genéricos.

Sin embargo y en lo referente a semillas, cabe señalar que es un hecho que desde hace ya varias décadas nuestros agricultores compran en el exterior semilla certificada para una serie grande de cultivos, y no hay nada en el TLC que establezca medidas que incrementen su costo o su acceso. Sí es posible sin embargo que otros factores externos que no tienen que ver con el TLC, como el precio internacional del petróleo, puedan afectar los costos de producción, semillas e insumos, entre otros. Aquí entrarían en juego las medidas estatales y empresariales antes mencionadas.

Por otra parte, es claro que nada impide, más bien todo lo contrario, que los investigadores agrícolas de nuestras entidades nacionales y los agricultores costarricenses mejoren y patenten sus semillas, asegurando así no sólo sus derechos de propiedad intelectual sobre las mismas, sino agregando una mayor rentabilidad de sus actividades productivas.

El tema de las semillas, de la disponibilidad de tecnologías apropiadas y de la competitividad nacional, podría también incluir el tema de la clara necesidad de desarrollar y consolidar un sistema nacional de investigación científica y tecnológica moderno y eficiente, que pudiera eficazmente darle respuesta adecuada a los problemas nacionales del agro. Este punto fundamental ha estado ausente en gran medida en las discusiones.

Parte del debate y controversia ha girado también sobre el tema de la seguridad alimentaria y su relación a los pequeños y medianos productores. El hecho real es que el país, en forma creciente, importa alimentos que antes producía, o alimentos de otros países que no puede producir pero que ha incorporado a su consumo. Algunos consideran que esa seguridad alimentaria podría lograrse consolidando la situación actual, que muchas cosas se cultivan localmente, como los productos hortícolas (frutas y verduras), y otras como granos se importan (maíz amarillo, trigo, soya). Otros opinan que por razones estratégicas, de seguridad ante cosas como desastres naturales o conflictos mundiales como guerras, el país debería buscar la autosuficiencia.

El tema de la autosuficiencia alimentaria es muy complejo y debería ser analizado con mucha objetividad. Es algo que va más allá de los alcances de un tratado comercial. Lograrla tiene que tomar en cuenta consideraciones tales cómo: de qué cultivos o productos estamos hablando; la tierra disponible en lugares que tengan las condiciones agro-ecológicas requeridas, que incluyen clima, plagas y enfermedades; los costos de producción y el requerimiento de subsidios; la disponibilidad de tecnología apropiada para las condiciones particulares del país; el tamaño de la población a alimentar que determina automáticamente el volumen de la producción a generar, o el impacto ambiental que la expansión de la frontera agrícola o sus actividades intensivas tendría en el medio natural.

Este sector de pequeños y medianos agricultores, ha sido desde hace muchos años abandonado a su suerte por el Estado. Es también uno de los más vulnerables ante los efectos directos e indirectos del TLC. Acciones políticas claras hacia este sector son indispensables para evitar que la apertura propiciada por el TLC los haga sucumbir. El sector necesita, entre otras cosas, transferencia de tecnología, mejores condiciones de educación y capacitación, acceso a créditos y apoyo de una infraestructura vial y de servicios actualmente casi inexistente.

## **Lo ambiental**<sup>27</sup>

La Comisión escogió el tema del ambiente como de especial interés en vista de que consideró que existe una relación e impacto mutuo del comercio y el ambiente.

Históricamente, muchas de las actividades económicas humanas han tenido un efecto negativo en el ambiente, provocando alteraciones de una magnitud que plantean ya serias amenazas a la existencia humana y la vida en el planeta. El calentamiento global, la pérdida de biodiversidad, la merma en la disponibilidad de agua de calidad en cantidad adecuada, y la desertificación, son ejemplos de los problemas que en mayor o menor grado, la humanidad está ya de hecho enfrentando, resultado de la forma en que nos hemos relacionado con el ambiente. De ahí la sensibilidad del tema y la aprehensión que despierta en algunos sectores sociales, la posibilidad de que el incremento en la actividad económica en el país, con o sin un TLC con los Estados Unidos, impacte negativamente el ambiente.

### **Acuerdos relevantes en materia ambiental**

El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos presenta las siguientes características con respecto al medio ambiente:

- i) la aplicación de la legislación ambiental nacional como obligación fundamental de las partes contratantes
- ii) el compromiso de no debilitar ni reducir la legislación ambiental vigente
- iii) el establecimiento de un Consejo de Asuntos Ambientales a nivel ministerial
- iv) la suscripción de un Acuerdo de Cooperación Ambiental
- v) las consultas de colaboración ambiental.
- vi) el reconocimiento de los acuerdos ambientales multilaterales.

Según el criterio de especialistas, la aplicación de la propia legislación ambiental constituye la principal obligación que nos impone este Capítulo 17 del TLC, el cual reconoce el derecho de las partes a establecer sus propios niveles de protección ambiental, plantear sus propias políticas y prioridades de desarrollo en la materia, al igual que modificar sus leyes y políticas. Las partes pueden modificar la normativa ambiental vigente, siempre y cuando las reformas se orienten a incrementar los niveles de protección.

La Comisión llama la atención sobre el hecho de que la materia ambiental es un tema transversal en el Tratado, al que se alude en otros capítulos tales como el de inversiones, propiedad intelectual,

---

<sup>27</sup>Alonso, Eduardo. (Editor) 2005. Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos. Serie Aportes al Análisis del Desarrollo Humano Sostenible No. 9. Programa Estado de la Nación. 230 p.

Cabrera, Jorge. 2005. El tratamiento de los temas ambientales en el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. **En** Anabel González (Editora). Estudios Jurídicos sobre el TLC entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. Ase-TLC. San José. Pp .687-714.

Garnier, Leonardo. 2005. El TLC y el tema ambiental. **En** Chaves, Jorge Arturo (Editor). El TLC en discusión. Cátedra Víctor Sanabria y Centro Dominicano de Investigación. Pp.35-42.

servicios, medidas sanitarias y fitosanitarias, solución de controversias y excepciones generales. Es satisfactorio reconocer que en el capítulo sobre inversiones se estipula que cualquier inconsistencia entre éste y el ambiental, prevalecerá lo establecido en el ambiental.

## **Comentarios a los acuerdos**

Para Costa Rica, cumplir con su propia legislación constituye un reto de gran magnitud, por lo que la Comisión especialmente llama la atención de los Poderes del Estado al respecto, y especialmente sobre:

- i) la dispersión y fragmentación de políticas, programas y mecanismos institucionales de gestión
- ii) el amplio y abundante marco jurídico institucional, que en alto grado las agencias estatales no pueden cumplir debido a la gran dispersión de normas y competencias, así como por limitaciones técnicas y financieras
- iii) la numerosa legislación, en gran medida dispersa, antigua y contradictoria, emitida a través del tiempo sin tener una política ambiental claramente definida y orientadora
- iv) consecuentemente, el Ministerio de Ambiente no tiene un mandato claro como ente rector puesto que las competencias en materia ambiental están también diluidas en una amplia gama de instituciones

Las obligaciones contraídas en el TLC sobre la materia podrían considerarse como una oportunidad para revisar y fortalecer toda la normativa legal y el marco institucional en dicha materia. Ello podría significar la resolución de problemas ambientales, especialmente aquellos de contaminación y de impactos directos sobre el ambiente por actividades comerciales, industriales y de desarrollos residenciales, tanto de alto costo como los de interés social, que no han podido ser resueltos hasta ahora.

La lectura del texto “de buena fe” y “en sentido corriente” (Convención de Viena) no dan base para concluir que este capítulo contiene amenazas directas para el ambiente.

La Comisión ha considerado opiniones críticas al TLC, tales como que el agua podría ser vista como un bien objeto de comercio, o como el impacto del convenio de la Unión Internacional para la Protección de Nuevas Variedades de Plantas (UPOV) en patentes y acceso a recursos biológicos, o como que los acuerdos alcanzados carecen de fuerza. Se aduce inclusive que este Capítulo 17 excluye la legislación nacional y específicamente leyes como la de Biodiversidad, Minería y Forestal, que pasan a ser consideradas como legislación comercial.

De acuerdo al criterio de especialistas, de lo que se trata es que en algunas de estas leyes puede haber artículos que tratan asuntos comerciales mientras que otros tratan asuntos ambientales. En tal caso lo que sea ambiental aplica, no así lo que trate lo comercial.

## **Aspectos controversiales**

Muchas de las discrepancias señaladas anteriormente, a juicio de la Comisión, radican en la concepción de cuál debe ser el objetivo central del tratado: estimular el comercio o proteger el ambiente. La Comisión ha escuchado argumentos en el sentido de que el instrumento debe proteger el ambiente sin que ello signifique una obstaculización del comercio: otros se han pronunciado en el sentido de que el fin principal del instrumento es estimular el comercio minimizando en lo posible los impactos ambientales. Pero algunos analistas arguyen que esa distinción se debilita ante la visión de que el TLC es un tratado más amplio que va más allá de lo comercial, al incorporar elementos tales como las inversiones o la cooperación internacional, que por conveniencia debieron constituir tratados separados. Esto se evidencia al comparar los alcances del capítulo ambiental con el de protección a los derechos de propiedad intelectual. Éste último obliga al país a respetar acuerdos existentes (OMC) y a suscribir nuevos (UPOV) lo cual no se obliga en el capítulo ambiental, que deja por fuera convenios internacionales ambientalistas tan importantes como el de Biodiversidad y el de Cambio Climático.

Lo expuesto pone en evidencia la magnitud del reto y la imperiosa necesidad de los países signatarios del TLC, incluyendo Costa Rica, de fortalecer su aparato jurídico-institucional ambiental, para así poder cumplir con los ineludibles compromisos ambientales, con o sin TLC, y para poder armonizar hacia el futuro su crecimiento económico-social con el de un modelo ambientalmente sostenible.

### ***Lo laboral***

El TLC promueve la protección y el cumplimiento de los derechos laborales fundamentales mediante la obligación de la observancia y aplicación de la respectiva legislación de cada una de las Partes Contratantes, las cuales se comprometen a aplicar efectivamente su propia legislación laboral. En consecuencia, las Partes Contratantes reconocen el derecho soberano que tienen los estados de establecer, modificar o derogar sus propias normas, tipos y políticas en materia laboral, siempre dentro del marco del respeto a los derechos fundamentales internacionalmente reconocidos de los trabajadores.

Si bien en los acuerdos de la OMC estas obligaciones laborales no se han incluido debido a que en esa instancia se ha considerado que son suficientes las estipulaciones de la Organización Internacional del Trabajo en sus respectivos convenios y artículos constitutivos que cada estado debe haber acatado según lo que haya aprobado proveniente de esa Organización, los Estados Unidos y la Unión Europea sí lo han incluido en sus Tratados como parte de los esquemas de acceso preferencial para fomentar las importaciones provenientes de los países en desarrollo, así como de los acuerdos comerciales subregionales y bilaterales más recientes. Por ejemplo, los países beneficiarios del régimen de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe deben cumplir, entre otros, con los derechos laborales internacionalmente reconocidos, so pena de que sus beneficios arancelarios les sean suspendidos, ya que la Iniciativa dicha es unilateral por parte de los Estados Unidos.

Los requisitos para poder acceder a esos mercados son los siguientes:

- a) derecho de asociación
- b) derecho de organización y negociación colectiva

- c) prohibición de utilizar cualquier forma de trabajo forzado u obligatorio
- d) edad mínima para el trabajo infantil
- e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo, y seguridad social y de salud
- f) cumplimiento de los compromisos para eliminar las peores formas de trabajo de menores

Sin embargo, es importante señalar que durante la vigencia de la ICC, a pesar de flagrantes incumplimientos y violaciones de la legislación laboral en varios países, no se han producido las sanciones previstas.

Cuando a partir del año 2002 el Congreso de los Estados Unidos concede al Presidente la potestad llamada “Trade Promotion Authority Act” (conocida como “fast track”), el tema laboral pasa a formar parte de los tratados de libre comercio. Anteriormente, el tema era negociado aparte con el nombre de Acuerdos de Cooperación, como es el caso de Costa Rica y Canadá.

La Comisión ha escuchado grupos y personas que consideran que al no mencionarse explícitamente en el TLC todos los derechos laborales que estipula el Código de Trabajo, estaríamos retrocediendo en este campo si el TLC fuera aprobado. Sin embargo, estudios y explicaciones de especialistas manifiestan que el hecho de que el Tratado estipule que la legislación laboral de cada país debe ser respetada y aplicada, garantiza que esos derechos laborales continuarán siendo parte de la legislación laboral nacional.

Es importante acotar que, tratándose el TLC de un acuerdo comercial multilateral entre siete países con legislación laboral diferente, el principio rector en la negociación en materia laboral fue el respeto a los derechos internacionalmente reconocidos de los trabajadores así como a la legislación laboral interna, y ciertamente no a la homologación de las normas laborales de cada uno de los firmantes.

El Tratado plantea la aplicación de las regulaciones laborales de cada país, así como las reconocidas internacionalmente. Sin embargo, al referir lo laboral a los estándares ya existentes de cada país, se limita la posibilidad de mejorarlos o ampliarlos, lo que produciría de hecho, una “homologación hacia abajo”. Sin embargo, es importante resaltar que lo acordado en este capítulo, permite a los sectores laborales organizados, más posibilidades de hacer reconocer sus derechos.

Por otra parte, al definirse un mecanismo de sanciones por incumplimiento de leyes laborales que hace responsable al Estado y no a los empresarios e inversionistas, no se generan obligaciones compartidas. Esta Comisión manifiesta con énfasis que los compromisos laborales estipulados en el TLC representan para Costa Rica una muy seria obligación y responsabilidad y consecuentemente se hace indispensable fortalecer la capacidad del Estado costarricense para la vigilancia activa del cumplimiento de la legislación laboral local.

## *La propiedad intelectual*

Uno de los temas que más debate ha generado es el de la propiedad intelectual. Se señala como puntos de controversia los siguientes:<sup>28</sup>

- La fijación del plazo de protección de datos de prueba<sup>29</sup>.
- Plazos distintos para la protección de datos de prueba para productos farmacéuticos y agroquímicos.
- La aprobación de la adhesión al Convenio de la Unión Internacional para la Protección de Nuevas Variedades de Plantas (UPOV).
- La digitalización del registro de marcas sin previsión de fondos para el cumplimiento.
- La imposibilidad de que instancias académicas evadan disposiciones tecnológicas y puedan ejercer, con fines educativos, la excepción de acceso libre a las obras digitales.
- La duración del plazo de las patentes por atrasos de la administración.
- Los alcances de la definición de “dominio público” con respecto a los productos farmacéuticos y agroquímicos sujetos a aprobación para la comercialización.
- No hay plazo de transición entre la ratificación del TLC-CA y la implementación de las nuevas reglas.

El capítulo de propiedad intelectual es un claro ejemplo de la política seguida por la administración de los EEUU de América, de transferir discusiones y acuerdos del ámbito multilateral, en particular de las rondas de discusión de la OMC al ámbito bilateral, mediante los acuerdos de libre comercio. Con este procedimiento se logra modificar acuerdos multilaterales más equilibrados, por acuerdos bilaterales con concesiones mayores.

En términos generales, el concepto original de la patente, consolidado hace más de un siglo, como un mecanismo de protección a los derechos del inventor, garantizando el libre acceso al conocimiento que respalda la invención, ha sido sustituido en épocas recientes por un complejo mecanismo de pesos y contrapesos, no siempre evidente. La patente otorga a la invención un derecho de explotación monopolístico por un lapso fijo, en el contexto moderno, de veinte años. Desde una perspectiva del interés público, se deben procurar mecanismos que, frente a este monopolio de hecho, lo regulen. En este marco, para los países en desarrollo se vuelve fundamental buscar un equilibrio entre la protección de los posibles innovadores locales, y mecanismos que garanticen un adecuado acceso a innovaciones del ámbito internacional.

La negociación de este capítulo pone en evidencia de nuevo asimetrías importantes. El número de patentes otorgadas en Costa Rica a nacionales en los años 2002, 2003 y 2004 fue, respectivamente de 4, 3 y 2, un número ínfimo si se compara con las 84.271 patentes otorgadas en el año de 2004 en USA.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Alonso, Eduardo, editor (2005) Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos. San José, Costa Rica, Programa Estado de la Nación.

<sup>29</sup> Los datos de prueba son información generada por los detentores de las patentes para demostrar la eficacia e inocuidad de un fármaco o de un agroquímico. Son datos que deben presentarse al momento del registro para comercialización del fármaco o agroquímico.

<sup>30</sup> US Patent and Trademark Office (2005) US Patents Statistics, Calendar Years 1963-2004. Los números desagregados de patentes otorgadas son: 84.271 de uso general de USA, 80.022 de uso general extranjeras, 15.695 de diseño, 1.016 de plantas y 298 re-otorgadas.

En nuestro país, el marco legal de la propiedad intelectual encuentra su más clara manifestación en la Ley 6997 de “Patentes de invención, modelos de utilidad y modelos y dibujos industriales”. Si bien esta ley data de 1987, en el año 2000 sufrió modificaciones importantes para adecuarla a las estipulaciones del acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), que forma parte de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, y de acatamiento obligatorio para todos sus miembros. Podríamos considerar que se trata de una ley “moderna”, en el sentido que alinea la legislación nacional con exigencias internacionales.

Es importante señalar que gran parte del debate que se está dando en cuanto a las cláusulas sobre propiedad intelectual incluidas en el TLC, debió darse oportunamente al adherir Costa Rica a la OMC y sobre todo, al discutirse y aprobarse en el año 2000 las modificaciones a la Ley 6997 de Patentes. No es pues una discusión que atañe exclusivamente al TLC.

Las normas legales sobre propiedad intelectual inciden directamente en las condiciones en que los países menos desarrollados pueden adquirir y adaptar las nuevas tecnologías que requieren para su desarrollo, para la mejora de su nivel de vida y, en el marco de la globalización, para ingresar y competir en el comercio mundial. Como bien señala el Informe sobre Desarrollo Humano 2005, “Históricamente, la capacidad de copiar tecnologías ideadas en países económicamente desarrollados ha sido un factor importante en la habilidad de otros países para ponerse al nivel de los demás. En el Siglo XIX, los Estados Unidos copiaron las patentes británicas. En Asia Oriental, Japón, la República de Corea, la Provincia China de Taiwán y China han perfeccionado tecnologías a través de la ingeniería inversa y el copiado.”<sup>31</sup> Muchos de los países ahora desarrollados, en sus procesos de desarrollo, no reconocieron, sino hasta muy recientemente, patentes de medicamentos y agroquímicos, considerando el impacto social y económico que tendrían los monopolios en estos productos.

Como se dijo anteriormente, la discusión de fondo sobre las patentes y la protección de la propiedad intelectual no se dio en Costa Rica ni en el momento de incorporación del país a la OMC, ni cuando la Ley 6997 fue modificada para adecuarla al ADPIC. La negociación del Tratado partió de la consideración de que “Costa Rica se ha ido perfilando como generador de nuevas tecnologías y productos sujetos a los derechos de propiedad intelectual y, en este contexto, también requiere la protección de las creaciones derivadas de su inversión en investigación y desarrollo.”<sup>32</sup> Sin embargo, la evidencia en cuanto al número de patentes otorgadas y a la inversión nacional en ciencia y tecnología, 0,4% del PIB, no garantiza llegar al umbral en que la producción de investigación se incorpora al proceso de innovación y de patentamiento. Esto revela que el país está, en este momento de su desarrollo, lejos de ser un productor de patentes, es más un consumidor y transferidor de innovación extranjera.

Considera esta Comisión que es indispensable un esfuerzo importante del Estado para aumentar, en el corto plazo, la inversión en ciencia y tecnología, para alcanzar al menos un 1,5% del PIB, para así garantizar el apoyo necesario a la generación de innovación local.

---

<sup>31</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005) Informe sobre desarrollo humano 2005, p. 153

<sup>32</sup> Alonso, Eduardo, editor (2005) Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos. San José, Costa Rica, Programa Estado de la Nación.

Por otra parte, la incorporación del tema de propiedad intelectual en los tratados bilaterales y regionales de libre comercio negociados por los Estados Unidos ha ido mucho más lejos de las bases establecidas en el ADPIC, lo que ha llevado al concepto de negociación de normas ADPIC-plus. Esta política, como lo señala el Informe sobre Desarrollo Humano 2005, “no ha logrado balancear los intereses de los dueños de las tecnologías con los intereses del público más amplio.”<sup>33</sup>

Un tema de gran debate ha sido la prórroga del plazo de las patentes por dos mecanismos acordados en el TLC: la extensión y expansión de la protección de las patentes como compensación ante cualquier demora imputable a las instancias de gobierno en el otorgamiento de la patente<sup>34</sup> y mediante las restricciones al acceso a los datos de prueba. Este segundo mecanismo es particularmente sensible ya que el surgimiento de medicamentos y agroquímicos genéricos, comercializables al vencer el plazo de la patente del medicamento o agroquímico de marca, aparecerán ahora con un retraso de hasta cinco años. Estos productos genéricos han jugado un papel fundamental en la regulación de los precios de medicamentos y agroquímicos en un mercado marcadamente oligopólico. Las grandes compañías farmacéuticas y agroquímicas han debido, en muchas ocasiones, moderar sus precios frente a la competencia de los genéricos. La extensión mediante la protección de los datos de prueba puede también afectar la posibilidad de utilizar las licencias obligatorias.

Hay un importante debate, no resuelto, entre la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y la Cámara Nacional de Productos Genéricos en cuanto al impacto económico de lo acordado en el TLC sobre el acceso a medicamentos. Sin entrar a zanjarla la discusión, ésta va desde cálculos de un impacto poco significativo en el costo de adquisición de medicamentos, hasta cifras de varios millones de dólares por años. Es importante aclarar que las compras de medicamentos de la CCSS representan un 30% del mercado nacional de estos productos. Lo que no ha sido refutado, es que el TLC tendrá un impacto importante sobre la industria de genéricos local. Frente a la protección de los datos de prueba, los fabricantes de genéricos tendrían que generar los propios, lo que implicaría un costo enorme y un aumento consecuente del costo del genérico, o bien esperar el vencimiento del período de protección de los datos de prueba, lo que retrasaría, hasta 5 años, el acceso a genéricos de “última generación”. La desaparición de productores locales de genéricos afectaría la necesaria competencia sobre los productos de marca, lo que podría llevar a precios más altos de medicamentos y agroquímicos. La CCSS podría desarrollar una gestión adecuada de sus compras mediante el uso, permitido por el TLC, de importaciones paralelas, y en casos de excepción de licencias obligatorias, lo que atenuaría el impacto del posible aumento de los precios de los medicamentos genéricos o de las prácticas monopolísticas de las grandes empresas farmacéuticas.

El Informe sobre Desarrollo Humano 2005 señala que:

“Las preocupaciones respecto del aumento de precio de los medicamentos que generaría una mayor protección de la propiedad intelectual indujeron en 2003 a los gobiernos a adoptar la Declaración de Doha relativa a la salud pública. En principio, la Declaración fortalece el derecho de los países con capacidades de fabricación insuficientes de usar las licencias obligatorias para importar copias de bajo costo de medicamentos patentados y así promover la salud pública.

---

<sup>33</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005) Informe sobre desarrollo humano 2005, p. 153

<sup>34</sup> Artículo 15.9.6 b, Con respecto a cualquier producto farmacéutico que esté cubierto por una patente, cada Parte deberá prever una restauración del plazo de la patente para compensar al titular de la patente por cualquier reducción irrazonable del plazo efectivo de la patente como resultado del proceso de aprobación de comercialización relacionado con la primera comercialización del producto en dicha Parte.

Consigna que el acuerdo sobre los ADPIC ‘no debe impedir que los Miembros adopten medidas para proteger la salud pública’. Está por verse si la Declaración será interpretada en el espíritu que refleja este compromiso. En un hecho esperanzador y respondiendo a presiones internacionales, las empresas farmacéuticas bajaron los precios de los medicamentos utilizados en el tratamiento del VIH/SIDA a niveles cercanos al costo. Sin embargo, no queda claro si esta medida debilitará la protección de sus derechos de propiedad intelectual en productos patentados que se utilizan para tratar problemas de salud de perfil más bajo como la diabetes (que afecta a 115 millones de personas de países en desarrollo), y el cáncer cérvicouterino (que afecta a 400.000 mujeres de naciones en desarrollo) o para prevenir enfermedades como la neumonía (que causa una cuarta parte del total de muertes infantiles del mundo) Pero incluso si la declaración se interpreta según el espíritu de Doha, los países desarrollados están exigiendo disposiciones de ‘ADPIC plus’ en muchos acuerdos regionales que fortalecen explícitamente la protección proporcionada a las empresas farmacéuticas —mucho más allá de las estipulaciones de la OMC— y, además, restringen el espacio normativo para los gobiernos. De hecho, algunos países en desarrollo parecen haber adoptado estrategias de negociación comercial que aceptan la protección más rigurosa de las patentes a cambio de obtener mejor acceso a los mercados. Los tratos cerrados han sido desproporcionados, situación que refleja las desigualdades en el poder negociador.”<sup>35</sup>

Los agroquímicos representan un rubro principal del costo de producción de la mayoría de los productos agrícolas, del 15% al 45% (datos del MAG). Si el razonamiento hecho anteriormente, en cuanto a precios y el papel de la competencia de genéricos en su regulación, la protección de los datos de prueba por un periodo de 10 años, y su impacto en la industria local de productores de agroquímicos genéricos, podría llevar a una elevación de costos de producción importantes, con un impacto negativo en los consumidores locales y en la competitividad de las empresas agropecuarias.

Es interesante señalar que los plazos de protección de los datos de prueba son diferentes para los medicamentos y los agroquímicos, 5 y 10 años respectivamente. Se ha señalado que esta diferencia está ligada al costo de generación de estos datos de prueba. Sin embargo la práctica internacional no permite sustentar esta explicación, ya que está muy bien documentado el mayor costo de generación de datos de prueba en medicamentos que en agroquímicos. Esta diferencia de plazo puede atribuirse al mayor o menor peso de los diferentes grupos de interés industriales en el proceso de negociación.

En el caso de las restricciones sobre licencias obligatorias e importaciones paralelas, el TLC otorga condiciones más favorables que otros tratados de libre comercio. Sin embargo, el carácter ADPIC-plus se pone de manifiesto, al existir restricciones a las licencias obligatorias (solo en caso de declaración formal de emergencia) y a las importaciones paralelas, restricciones que no están contempladas en los acuerdos de la OMC, en otros tratados como el TLCAN, o en la misma legislación estadounidense.

Es importante señalar que los negociadores costarricenses lograron excluir del TLC el patentamiento de métodos quirúrgicos, terapéuticos y de diagnóstico, las patentes de segundo uso y la ampliación del plazo de la patente si se genera información nueva. Sin embargo se aceptó la inscripción local y no la global como criterio de fijación de plazos.<sup>36</sup> Se excluyó el patentamiento obligatorio de

---

<sup>35</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005) Informe sobre desarrollo humano 2005, p. 154.

<sup>36</sup> Art. 15.10.1 c: Para efectos de este párrafo, un producto nuevo es aquel que no contiene una entidad química que haya sido aprobada previamente en el territorio de la Parte.

seres vivos, quedando esto a discreción del país, tal y como está en los acuerdos de la OMC. Pero el artículo 15.9.2 indica que “cualquier Parte que no otorgue protección mediante patentes a las plantas a la fecha de entrada en vigor de este Tratado, realizará todos los esfuerzos razonables para otorgar dicha protección mediante patentes. Cualquier Parte que otorgue protección mediante patentes a plantas o animales a la fecha, o después de la entrada en vigor de este Tratado, deberá mantener dicha protección.” Sin embargo, la obligación de realizar “esfuerzos razonables” no es ninguna garantía de que, en el corto plazo, se tenga un marco adecuado para resolver las controversias en el patentamiento de plantas.

En cuanto al Convenio UPOV, el TLC en su artículo 15.1 y su nota al pie indican que:

“(a) Cada Parte ratificará o accederá al *Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales* (1991) (Convenio UPOV 1991). Costa Rica lo hará para el 1 de Junio del 2007.

(b) El subpárrafo (a) no aplicará a cualquier Parte que otorgue protección efectiva mediante patentes a las plantas a la fecha de entrada en vigor de este Tratado. Dichas Partes realizarán todos los esfuerzos razonables para ratificar o acceder al Convenio UPOV 1991.

Las Partes reconocen que el Convenio UPOV 1991 contiene excepciones a los derechos del obtentor, incluyendo los actos realizados en el marco privado y con fines no comerciales, como por ejemplo actos privados y no comerciales de los agricultores. Además, las Partes reconocen que el Convenio UPOV 1991 establece restricciones al ejercicio de los derechos del obtentor por razones de interés público, siempre que las Partes tomen todas las medidas necesarias para asegurar que el obtentor reciba una remuneración equitativa. Las Partes también entienden que cada Parte puede valerse de estas excepciones y restricciones. Finalmente, las Partes entienden que no existe ninguna contradicción entre el Convenio UPOV 1991 y la capacidad de una Parte de proteger y conservar sus recursos genéticos.”

Sin embargo, la Asamblea Legislativa no ha ratificado el Convenio UPOV, y al contrario, lo sacó de la corriente legislativa, y no se ha promulgado ninguna ley *sui generis* que permita obviar la aplicación de dicho convenio. Por lo tanto, el debate sobre la protección de obtenciones vegetales se encuentra abierto.

El informe Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos,<sup>37</sup> señala que: “la aprobación de UPOV no es óbice para que los países definan una legislación particular que proteja sus recursos.” En las circunstancias actuales, si se tiene la obligación de aprobar UPOV, debe de inmediato y en virtud de lo anterior, “establecerse una legislación que permita imponer excepciones necesarias al derecho en exclusiva del obtentor así como proteger la diversidad biológica y la salud pública, dicha legislación podría tomar en consideración los siguientes aspectos, entre otros: Evaluar el impacto ambiental y los principios precautorios para la defensa de la biodiversidad; evaluar el impacto en la salud; proteger el patrimonio genético y la biodiversidad local, imponiendo el consentimiento previo del uso de la biodiversidad mediante acuerdos que retribuyan alguna contraprestación proporcional, razonable y ética, con garantía proporcional de los beneficios; evitar la expropiación del conocimiento tradicional en medicina, alimentos y técnicas agrícolas; ...” “También es importante anotar que la oposición total a cualquier regulación en esta materia debe

---

<sup>37</sup> Alonso, Eduardo, editor (2005) Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos. San José, Costa Rica, Programa Estado de la Nación.

considerar que existen empresas y ciudadanos costarricenses que son obtentores vegetales y que requieren de tal protección.”

En la sección referente al ámbito digital, en el TLC, la prerrogativa de acceso de las instituciones educativas sin fines de lucro, archivos y bibliotecas, a las obras protegidas por la propiedad intelectual se ve limitada por lo acordado en el TLC<sup>38</sup>. El informe del Programa Estado de la Nación ya citado señala que a estas instituciones “se les concede el derecho de elusión de medidas tecnológicas, solamente si tal elusión se realiza para decidir sobre la compra, y no para procurar el acceso al material para fines educativos. Esta situación varía la sensiblemente la tradicional prerrogativa que tenían esas instancias para acceder a las obras gratuitamente, en el ejercicio legítimo de una excepción al derecho exclusivo del autor, de manera que las obligaría a pagar por utilizar las obras digitales con la finalidad de ilustrar la enseñanza.”

De los comentarios anteriores se pone en evidencia la necesidad de que el país refuerce su capacidad técnica para el manejo del tema de la propiedad intelectual. El Registro de la Propiedad Intelectual debe ser reforzado. La capacidad actual no permite enfrentar los retos que en este tema afronta el país con o sin el TLC. En el 2003, y ante un diagnóstico de la capacidad local en este tema, las universidades públicas propusieron la creación de un Centro Regional Interuniversitario Especializado en Propiedad Intelectual (CENURPI). Esta iniciativa fue oportunamente discutida dentro de la entonces llamada Agenda Integral de Cooperación del TLC. Esta propuesta, que no obtuvo del Gobierno ni del Comex el respaldo necesario, es ahora más urgente que nunca, frente a las debilidades reveladas en la negociación.

Esta Comisión señala la urgente necesidad de reforzar la capacidad nacional de manejo de los temas de propiedad intelectual. Los retos de la apertura de mercados y del libre comercio exigen un adecuado manejo teórico y operativo del tema. De aprobarse el Tratado, se debe dar un seguimiento cuidadoso y permanente a los precios de los agroquímicos y medicamentos para prever y controlar algunos de los posibles efectos señalados en este Informe. La capacidad jurídica especializada en propiedad intelectual resulta requisito ineludible para enfrentar estos efectos, y dar al país la capacidad de gestión de los complejos asuntos que, en este campo, con Tratado o sin él, enfrentaremos.

## ***Telecomunicaciones***

Este ha sido uno de los capítulos que más polémicas ha desatado en el ámbito costarricense. Se partió con la exclusión de la apertura de las telecomunicaciones, y sorprendentemente, la estrategia de negociación cambió en curso y se aceptó una apertura parcial pero significativa. Se ha señalado que Costa Rica no obtuvo a cambio una concesión equivalente de parte de los Estados Unidos.

---

<sup>38</sup> Art. 15.5.7. (e) Cada Parte delimitará las excepciones a cualquier medida que implemente la prohibición a que se refiere el subpárrafo (a)(i) a las actividades enlistadas en el subpárrafo (d) y las siguientes actividades, siempre y cuando no afecten la adecuación de la protección legal o la efectividad de los recursos legales contra la evasión de medidas tecnológicas efectivas: (i) acceso por parte de una biblioteca, archivo o institución educativa sin fines de lucro a una obra, interpretación o ejecución, o fonograma a la cual no tendrían acceso de otro modo, con el único propósito de tomar decisiones sobre adquisición.

En Costa Rica, el grueso de las telecomunicaciones son transmitidas por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), empresa nacional que opera como monopolio, suministrando dos servicios sociales básicos e indispensables para el bienestar de los costarricenses: energía eléctrica y las telecomunicaciones. Ambas podrían considerarse como garantías que el Estado se ha comprometido proveer a todos sus ciudadanos. Esta universalidad es uno de los logros más importantes que el país ha alcanzado en las últimas décadas, que es necesario proteger. Otro principio que se busca es la solidaridad, que asegure acceso de servicios para todos los grupos y estratos de la ciudadanía, incluyendo a aquellos que se pueden considerar en desventaja, ya sea por situación geográfica, socio-económica o aquellos que sufren de condiciones de minusvalía o enfermedad.

En las telecomunicaciones, al igual que en otras áreas, la apertura al libre comercio que trae consigo el TLC desata nuevas fuerzas (como la competencia, que se supone, tiende a aumentar la eficiencia y a reducir los costos) que se ha tenido bajo cierto control con el monopolio Estatal. Estas fuerzas podrían estimular un mayor desarrollo pero también pueden desequilibrar el esquema social que se ha ido creando los costarricenses. En particular, las garantías de servicios telefónicos que el estado provee a los sectores más pobres del país podrían verse afectadas. Por ejemplo, las tarifas para servicios fijos básicos que el ICE proporciona a la gran mayoría de abonados no alcanzan a cubrir el costo real del servicio, lo que es subsidiado por tarifas diferenciadas y así como las utilidades en otros servicios, como el celular y la telefonía internacional.

La Comisión ha prestado cuidadosa atención a las opiniones contrarias a la apertura de las telecomunicaciones. Se argumenta que la entrada de grandes compañías telefónicas extranjeras con las que el ICE, en su presente estructura, no puede competir, podrían alterar el equilibrio actual. Por ejemplo, si se reducen las tarifas empresariales, obligando así a una mayor contribución estatal, o si sencillamente se suben las tarifas más bajas, todo ello ciertamente marginaría a muchos usuarios que no las podrían pagar. Si esto sucede, perderíamos la universalidad y la solidaridad.

Las normas generales que los países adoptan en el área de las telecomunicaciones están claramente estipuladas en el Capítulo 13 del Tratado. Sin embargo, por su especial situación, el caso de Costa Rica recibe un trato especial que se define en su totalidad en el Anexo 13 de ese Capítulo, el cual contiene las disposiciones negociadas por los representantes costarricenses en materia de telecomunicaciones.

Las disposiciones del Anexo 13 indican que los negociadores de ambas Partes en el tema de telecomunicaciones estuvieron conscientes de la necesidad de proteger y salvaguardar los aspectos sociales del estado solidario costarricense. El preámbulo del Anexo 13 dice, a saber:

“...reconociendo la naturaleza única de la política social costarricense en materia de telecomunicaciones y reafirmando su decisión de asegurar que el proceso de apertura en su sector de servicios en telecomunicaciones se base en su Constitución Política;

enfaticando 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; y

reconociendo su compromiso de fortalecer y modernizar el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) como un participante en un mercado competitivo de telecomunicaciones y asegurando que el uso de su infraestructura será remunerada y además desarrollar una entidad reguladora para supervisar el desarrollo del mercado;

asume a través del presente Anexo los siguientes compromisos específicos en materia de servicios de telecomunicaciones.” (pág. 13-14 del texto oficial).

Sin embargo, estos objetivos sociales de universalidad y solidaridad podrían quedarse en simples declaraciones, ya que no hay ninguna garantía del desarrollo de marco de fortalecimiento y regulación previsto. Hasta hoy la Asamblea Legislativa no ha logrado ponerse de acuerdo en un texto base de la Ley de Fortalecimiento del ICE, y la comisión mixta que la discutía murió sin testar. El Gobierno tampoco ha enviado el Proyecto de Ley Marco del ICE. Hay un riesgo para el cumplimiento de los objetivos anteriores si el TLC es aprobado sin contar con estos dos instrumentos fundamentales.

En cuanto al principio de gradualidad estipulado en el tratado, se debe señalar que los plazos establecidos para la aprobación de la legislación pertinente y el inicio de la apertura son tan perentorios, que en realidad hay simultaneidad y no gradualidad. No habría un periodo de acomodo del ICE a las nuevas condiciones de la apertura.

El principio de selectividad se concreta en la apertura de dos servicios de la más alta rentabilidad, precisamente aquellos que, en gran medida, sustentan las objetivos de solidaridad y universalidad, lo que llevaría a prever dificultades del ICE para su cumplimiento.

El mismo Anexo 13 también menciona dos elementos importantes en la implementación del Tratado en materia de telecomunicaciones, a saber:

i) Fortalecimiento del ICE en un marco jurídico que debió ser implementado legalmente a más tardar el 31 de diciembre del 2004. Es probable que dicho fortalecimiento sea parte de la agenda de implementación a la que el Estado costarricense se compromete si el TLC es aprobado, aunque existe un contrasentido en el modo cómo se estableció la fecha arriba indicada, el cual fue objeto de comentario páginas atrás en este informe. En todo caso, el fortalecimiento del ICE es esencial, con o sin TLC. Hasta el momento, la Comisión desconoce la magnitud de los elementos de ese fortalecimiento, aunque es posible, dada la importancia que para el país representan estos cambios en la institución, que algunos también sean reforzados incluyéndolos también en la agenda complementaria ya citada.

ii) Creación de una entidad reguladora a la que se refiere el texto del Preámbulo “...para supervisar el desarrollo del mercado;” Esta entidad se menciona en varios otros lugares en el Anexo 13, pero su definición práctica no está clara. Es posible que la estructura y operación de esta entidad sean definidas en la agenda de implementación, pero la Comisión ignora si esto es así. En todo caso, la función de esta entidad es extraordinariamente importante para que los esquemas plasmados en el Tratado puedan funcionar en la práctica. En el Anexo 13 se sugieren algunas características de esa entidad reguladora. Por ejemplo:

“Costa Rica establecerá o mantendrá una autoridad reguladora para los servicios de telecomunicaciones, que será independiente de todo proveedor de servicios de telecomunicaciones, y no responderá ante ellos. Costa Rica asegurará que su autoridad reguladora para los servicios de telecomunicaciones esté autorizada a imponer sanciones efectivas para hacer cumplir las medidas domésticas relacionadas con las obligaciones establecidas en este Anexo. Esta autoridad reguladora podrá tener jurisdicción sobre la administración del espectro, el servicio universal, fijación de tarifas y otorgamiento de licencias para nuevos participantes al mercado. Las decisiones y los procedimientos de la autoridad reguladora serán imparciales con respecto a

todos los participantes en el mercado.” (Subpárrafo sobre Independencia de la Autoridad Reguladora, Pág. 13-15.

Si se decidiera la apertura de las telecomunicaciones costarricenses al libre comercio, la Comisión considera esencial la salvaguardia de los principales elementos de universalidad y solidaridad que la dinámica del libre mercado no contiene por sí sola. Los requisitos especiales que Costa Rica planteó redundaron en un tratamiento especial para el Estado costarricense en las negociaciones especiales bilaterales sobre el tema de telecomunicaciones. Esas normas especiales están contenidas en el Anexo 13 del Capítulo 13, cuyo estudio lleva a concluir que las negociaciones bipartitas sí lograron captar los planteamientos de los negociadores costarricenses en esta materia. Sin embargo, la Comisión enfatiza que el éxito de estas normativas descansa en el logro de dos puntos indispensables:

- i) el fortalecimiento del ICE dentro de un nuevo marco jurídico, cuya fecha límite fue extrañamente establecida a más tardar el 31 de diciembre de 2004, y
- ii) la creación de una autoridad reguladora

El primero no se ha logrado y los lineamientos del segundo no están suficientemente claros para la Comisión. Ambos, sin embargo, son responsabilidad de los costarricenses por medio de las agendas complementarias y de implementación y no dependen del TLC para su adopción. Pero no adoptarlos genera riesgos para el modelo solidario y universalista que, según el Tratado, se pretende resguardar.

## ***Seguros***

De los estados suscriptores del Tratado, sólo Costa Rica ejerce un monopolio sobre el mercado de seguros. Los negociadores del TLC, luego de las rondas respectivas, con aprobaron la Sección H del Anexo 12.9.2 contentiva de los compromisos específicos del estado costarricense en materia de seguros.

Dichos compromisos se concentran en tres áreas de cumplimiento por parte de Costa Rica, a saber:

- i) Lo declarativo, contenido principalmente en el Preámbulo, donde se establece que la apertura de los seguros se basará en lo estipulado por la Constitución costarricense, es decir, en beneficio del público, gradual, regulada prudencialmente, tomando en cuenta la modernización del Instituto Nacional de Seguros, INS y de su marco jurídico.
- ii) Específicamente, la modernización del Instituto y del marco jurídico.
- iii) Compromisos graduales de apertura del mercado.

Ambas áreas, la modernización del Instituto y la del marco jurídico, según lo establecido en esa Sección del TLC, están obligadas a cumplirse a más tardar a partir del 1 de enero de 2007. La Comisión considera perentorio establecer, al igual que lo hizo al tratar la supuesta asimetría entre “Tratado” y “Agreement”, que las fechas estipulando plazos a partir de la firma del Tratado constituyen una práctica errónea, la cual se debe corregir mediante el sistema indicado al tratar dicha supuesta asimetría del instrumento. Los plazos establecidos son cortos, y si a ese hecho le agregamos que están corriendo desde la fecha de firma y no de la entrada en vigencia para Costa Rica y Estados Unidos, la Comisión siente que la presión es fuerte e inconveniente.

La Comisión ha estudiado los compromisos ya adquiridos sobre modernización y considera entonces de mucha urgencia el establecimiento de una autoridad reguladora de seguros, independiente de los agentes y proveedores de dichos servicios y sin responder a ellos. Dicha autoridad debería,

- i) actuar imparcialmente con respecto a todos los eventuales participantes en el mercado costarricense de seguros
- ii) poseer los poderes necesarios para cumplir a cabalidad con su cometido
- iii) contar con la protección legal y los medios económicos suficientes para ejercer sus funciones según lo requerido por la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros
- iv) mantener un óptimo grado de confidencialidad en el manejo de la información.

La Comisión está plenamente conciente de que la creación de una autoridad reguladora de los seguros ha sido una necesidad muy sentida, independiente de si se aprueba o no el TLC, porque su cometido debe ser la protección del consumidor. Pero ahora, ante una posible proximidad de la posible apertura de seguros, esa necesidad se tornaría en urgencia.

Queda claramente establecido en el contexto del Tratado que los servicios de Seguridad Social prestados por la Caja Costarricense del Seguro Social quedan fuera de la apertura. Sin embargo, el seguro de riesgos del trabajo sí está sujeto a la apertura, a pesar de ser un seguro social, porque no está suministrado por la Caja. Esta situación se explica brevemente, porque ambos seguros, el obligatorio de automóviles y el de riesgos del trabajo fueron incluidos en el TLC para que puedan ser suministrados por aseguradoras privadas a partir del 1° de enero de 2011 ya que Costa Rica no está obligada a modificar la regulación actual de ambos seguros, siempre que ésta sea congruente con las obligaciones impuestas por el Tratado.

Preocupa a la Comisión que en la negociación, al permitirse la apertura del mercado seguros, incluyendo el seguro contra riesgos del trabajo, que es un seguro social así determinado en la Constitución Política, no se hizo una evaluación de los posibles impactos financieros en el INS, sobre el empleo en ese sector, sobre la inversión extranjera directa ni sobre el impacto que la apertura tendrá, en general, sobre toda la actividad de seguros en territorio costarricense.

Para la Comisión, sin embargo, el asunto que llama su atención se centra en la materia de los seguros de riesgos del trabajo. En el Tratado consta claramente que la apertura se establece con base en la Constitución Política. A pesar de ello, el seguro de riesgos del trabajo, allí definido como seguro social, es sometido a la libre competencia. Aquí podría entrar en juego la forma en que se establezca la regulación interna, la que incluso podría modificar lo que actualmente rige para riesgos del trabajo. Pero esto es una decisión de la Parte costarricense, ya de hecho retrasada en la inmensa y urgente agenda complementaria que tiene por delante.

### ***Las agendas***

El TLC ya ha tenido efectos en nuestro país. Ha precipitado la discusión y el debate sobre agendas nacionales esenciales para el cambio que impone el futuro, con o sin TLC.

El Tratado como tal, contempla dos agendas diferenciadas, la de implementación, cuyo contenido está definido en el Tratado mismo, y la agenda complementaria, que debería incluir múltiples acciones

de Gobierno para lograr un óptimo aprovechamiento de las oportunidades eventuales del Tratado, así como para minimizar sus impactos negativos sobre diversos sectores.

La primera es un prerrequisito del tratado e incluye una serie de compromisos del país para su implementación. La segunda es optativa, queda a la voluntad política del gobierno, pero esta Comisión la considera imprescindible para obtener eventuales beneficios del Tratado, pero sobre todo esencial para enfrentar los retos del desarrollo nacional, independientemente de la aprobación del TLC.

## **La agenda de implementación**

La Agenda de Implementación incluye elementos como la Ley Marco de Telecomunicaciones, la Ley de Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Electricidad, la Ley de Seguros y otras que tienden a fortalecer el funcionamiento de estructuras estrechamente ligadas al comercio, como por ejemplo las aduanas. Algunos componentes de la agenda de implementación se encuentran en la corriente legislativa, pero el trámite es lento. La Comisión reitera su preocupación por el fracaso de la discusión en la Comisión Mixta para el Fortalecimiento del ICE y el archivo del convenio de adhesión a UPOV, y que igual suerte podrían correr otras iniciativas legislativas de la agenda de implementación.

## **La agenda complementaria**

Para que nuestro país logre enfrentar con éxito los retos que representa el Tratado de Libre Comercio, es necesario que se realicen una serie de transformaciones a nivel interno que permitan mejorar la competitividad de nuestras empresas, así como resguardar y mejorar nuestros indicadores sociales.

La Agenda Complementaria propone el fortalecimiento del país en todos sus aspectos, único medio para lograr desarrollarnos, sosteniblemente hacia el futuro.

Esta agenda debe contemplar, al menos, acciones en:

- educación, enfatizando la ciencia, la tecnología y los idiomas, la creatividad, la cultura y la ética, incluyendo el adiestramiento en competitividad comercial
- el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa con los encadenamientos respectivos
- el mejoramiento de infraestructura como carreteras, puertos, vías de comunicación,
- fortalecimiento de la Oficina de Propiedad Intelectual y desarrollo de la capacidad de gestión de este tema
- la creación de una oficina de gestión de acuerdos comerciales
- reforma política administrativa, modernizando el estado y simplificando trámites y procedimientos
- mejoramiento, racionalización y armonización de legislación

Todo ello y más dependiendo tanto de la voluntad política de los gobiernos actual y futuros, como de los recursos que se logre reunir, producto, tanto de una mejor y más justa recaudación fiscal y de una

mayor carga tributaria, como de endeudamiento a largo plazo con el fin de invertir en esos citados renglones.

La Agenda complementaria, tal como la entiende esta Comisión, no debería ser únicamente los préstamos, que bajo esta denominación el Gobierno ha sometido a consideración de la Asamblea Legislativa. Su importancia trasciende lo allí contemplado.

Esta Comisión ha comentado en varias ocasiones que con o sin TLC es deber del estado costarricense implementar profundos cambios estructurales y de procedimientos administrativos, absolutamente necesarios para que la población se adapte a los nuevos esquemas tecnológicos y a la globalización, a la nueva dinámica de la información instantánea, así como a los grandes, inevitables y cercanos retos energéticos y de medio ambiente que se presentan ya en el área centroamericana. Querámoslo o no, somos parte de una comunidad planetaria, estrechamente interconectada, en la que la soberanía de los estados a veces entra en conflicto con la realidad de su interdependencia.

Por otra parte, en relación con los recursos necesarios para estas transformaciones, hay que considerar que, si Costa Rica decidiera no formar parte del TLC las opciones de obtener financiamiento o recursos para la transformación estructural y económica se verían limitadas.

En primer lugar las fuentes de ahorro local son insuficientes para cubrir parte de los costos que significaría transformar la estructura productiva: primero porque el Estado simplemente no cuenta con los recursos financieros y segundo, porque casi la totalidad de la recaudación del fisco esta destinada a cubrir el pago de salarios en el sector publico, pensiones e intereses de la deuda interna.

Si Costa Rica ratifica el Tratado, podría solicitar, probablemente en mejores condiciones, recursos por cooperación bilateral de Estados Unidos, o bien de otros países interesados en invertir en el país.

Ahora bien, independientemente del TLC, la Comisión de nuevo insiste con vehemencia sobre la extrema importancia de estas agendas y encarecidamente recomienda agilizar el proceso legislativo para que, prioritariamente, las citadas mejoras se concreten lo antes posible, si jurídicamente fuera factible, bajo carácter de emergencia..

La Comisión ha ponderado seriamente el rápido cambio que se perfila en el mundo en todos los aspectos de la vida de los seres humanos. Ya, en estos días, el mundo ha cambiado radicalmente y vivimos nuevos paradigmas a los cuales es imperativo responder activa y propositivamente. La Comisión insiste en el hecho de que algunos de los instrumentos de trabajo actuales y de fomento del desarrollo son anticuados e inadecuados para enfrentar el mundo de hoy. También considera que es necesario resguardar y fortalecer aquellos que han permitido alcanzar grandes logros en el ámbito del desarrollo humano.

Para bien, el TLC ha precipitado la discusión y el debate sobre la necesidad de implementar profundos cambios estructurales en Costa Rica. Una vez más, la Comisión encarecidamente insiste en que se agilicen los procesos de implementación de dichas agendas.

## *El desarrollo nacional*

El análisis del TLC ha hecho evidente para la Comisión, que tal y como lo han venido señalando algunos estudios y autores, no tendría sentido aprobar o reprobar un Tratado y pretender enfrentar las serias consecuencias de la decisión, cualesquiera que éstas sean, si el país no corrige vacíos, rezagos y deficiencias que arrastra en el esquema de desarrollo que ha seguido en las últimas décadas.

Una de las características más destacadas del modelo de desarrollo que arrancó en la segunda mitad del siglo pasado, fue que transformó estructuras e instituciones básicas en lo social y económico. Esto permitió que los beneficios del progreso, el bienestar y las oportunidades se distribuyeran de una manera más equitativa, particularmente en comparación con otros países de la región. Esto trajo resultados muy positivos para el país.

Es también un hecho conocido que ese modelo entró en problemas en los años 80, y desde entonces Costa Rica ha seguido un curso, a veces errático, en la búsqueda de ese nuevo modelo de “desarrollo humano sostenible”, que permita alcanzar el bienestar para todos.

El mundo ha cambiado aceleradamente en las últimas décadas y la globalización es un proceso real, que no podemos ignorar, frente al cual debemos, constructivamente, buscar las mejores formas de integración con el mundo.

Como se ha señalado anteriormente, en procura de esa integración, el país ha venido siguiendo un curso de apertura comercial que de acuerdo a sus indicadores macro, ha sido exitoso, y de la cual el TLC propuesto es un punto culminante.

Este TLC es el resultado de una negociación en la que entran en juego intereses de diversa índole, externos e internos. Por eso es importante entender la negociación para poder hacer los cambios necesarios para lograr la integración hacia afuera que como país se ha venido buscando. Pero quizá, de mayor relevancia, sea trabajar para lograr la integración hacia adentro, pues si no se puede ignorar la globalización, tampoco se puede ignorar la creciente fragmentación, desigualdad social y económica y estancamiento de la pobreza en la sociedad costarricense.

En los datos del Estado de la Nación del presente año, se perfila a Costa Rica como un país en camino al empobrecimiento. Los datos indican una pobreza generalizada de un 21.7%, y a decir de los expertos, el aumento esperado para este año será de varios puntos. Las regiones en que se divide Costa Rica muestran una notoria desigualdad alcanzando la Región Brunca, una pobreza de casi un 40%. La Región Chorotega un 31.5%, mientras que la Región Central tiene un 13% de pobreza. La pobreza manifiesta un dramático problema de justicia: la pobreza en sus diversas formas y consecuencias, se caracteriza por un crecimiento desigual y no reconoce a cada pueblo el igual derecho a “sentarse a la mesa del banquete común”<sup>39</sup>

La desigualdad en que vive hoy el país, y que se agudiza cada día más, es una realidad que no se puede negar. Aún dentro de una misma región, como por ejemplo la Región Central, existe una notoria

---

<sup>39</sup> Juan Pablo II Encíclica *Sollicitudo rei sociales* N° 33

desigualdad y un proceso de exclusión. Baste hacer un recorrido por la periferia de San José, para comprobar la crudeza de esta verdad que salta a los ojos.

Si se profundiza un poco más, se observa un notorio deterioro de valores: el respeto por la individualidad de la otra persona, el reconocimiento y veneración a los ancianos, el cariño y preocupación por la niñez, el respeto a los bienes de los demás, así como la integridad de su vida, fácilmente se percibe que estamos ante una Costa Rica irreconocible. La creciente inseguridad social, el aumento del delito y de asesinatos, pobreza en crecimiento, hacinamiento y “tugurización”, la violencia intrafamiliar, muestran la terrible realidad de que mucha gente no saldrá por sí misma de su situación. Ya ha sido excluida de los beneficios de la sociedad, signo claro de que el país está viviendo entonces, un acelerado proceso de exclusión.

Un serio estudio del Segundo Informe del Estado de la Región, constata una situación bastante más deteriorada en el resto de los países centroamericanos, especialmente hacia al Norte de Costa Rica, ya que Panamá vive una realidad diferente.

La discusión en torno al TLC, pareciera haber develado la alarmante situación por la que atraviesa el país, al grado que muchas de las oportunidades que ofrece, fácilmente podrían tornarse en amenazas si no se emprenden las acciones oportunas. Decir que vendrá inversión extranjera no es un dato que se sostenga solo, mientras el país no cuente con un sistema educativo más oportuno, efectivo e incluyente.

Cabe, incluso, hacerse algunas preguntas tales como: Costa Rica es el primer país exportador *per cápita* en América Latina y el cuarto en el mundo ¿Cómo es posible que con esos datos no se haya logrado disminuir la pobreza? ¿Qué se debe hacer? El problema parece no estar en el TLC, pues el país lleva muchos años exportando, lleva muchos años disfrutando de los beneficios de la Cuenca del Caribe y no se ha logrado disminuirla sustancialmente.

Según datos de expertos y personas consultadas, hubo algunos años entre 1992 y el 2004, en los cuales las exportaciones subieron, y otros, en que bajaron. Sin embargo, el nivel de pobreza se mantuvo en un poco más del 20%. Los años que subía la exportación, la pobreza continuaba estancada, mientras que los años en que las exportaciones bajaban, la pobreza tampoco varió. Algo parecido sucedió con el PIB, algunos años subió y otros bajó, y sin embargo, la pobreza se mantuvo, incluso con cierta tendencia al crecimiento. ¿Por qué? Esa riqueza se queda en algún lugar. Aunque el TLC impulse a exportar más, ¿garantiza eso la disminución de la pobreza, o más bien favorecerá la concentración?

He aquí un punto crucial de la presente reflexión, el bienestar y las oportunidades, no se han proyectado de una manera equitativa, los beneficios de la apertura comercial se han concentrado en un sector minoritario de la población, y las limitaciones y reducidas oportunidades se concentran en el sector mayoritario y menos favorecido.

Es también justo señalar que estos problemas no son la responsabilidad directa de quienes han tenido la conducción de lo económico y lo comercial. Porque es igualmente cierto que el país ha logrado manejar los desequilibrios macroeconómicos y ha promovido crecimiento, inclusive en nuevos sectores, aunque ha fallado en crear las condiciones y procesos que lleven a la integración e inclusión de la

sociedad, y a una equitativa y justa distribución. Eso no lo puede hacer por sí sola, una apertura comercial.

Esta Comisión es de la misma opinión de especialistas e instituciones que han manifestado muy claramente que el país requiere algo así como un acuerdo o pacto nacional que vaya simultáneo y paralelo con la apertura comercial, con el TLC si se aprueba, o sin el mismo, si se rechaza. Tiene que ser un compromiso social expreso y claro, bien definido, con acciones concretas claras, con el propósito de que la apertura beneficie a todos. Discutir el TLC o el no TLC sin hablar de las reformas de fondo que es necesario hacer, en realidad no tiene tanto sentido.

En esa visión del desarrollo nacional tan necesaria, que requiere el país, deberá tomarse en cuenta siempre la base y fundamento de la persona humana, lo que implica necesariamente la supremacía de la persona sobre las cosas, el ser sobre el tener, junto a otros grandes principios hoy asumidos en el mundo, como el principio del bien común, el destino universal de los bienes, la solidaridad, la subsidiaridad, el principio de participación, y por supuesto, los valores fundamentales de la vida: la verdad, la libertad y la justicia, principios que deben regir las relaciones, tanto a lo interno del país, como en la dimensión internacional.

Es imperativo tener muy claro, que la pobreza, como carencia de lo mínimo necesario para una vida digna, es éticamente inaceptable. Eso implica necesariamente superar la teoría del derrame y el enfoque de la pobreza como efecto residual. Se debe reconocer igualmente, que la pobreza se produce, la produce la sociedad; que la distribución como signo de justicia social y del bienestar, deben planificarse, pues no suceden en forma natural ni con el paso del tiempo; igualmente, se debe reconocer que no habrá una verdadera política económica que no tenga en cuenta una verdadera política social y una política ambiental.

Un estudio econométrico <sup>40</sup> concluyó que varios de los países con sesgo “pro desarrollo humano” llegaron a disfrutar ciclos de desarrollo virtuosos, mientras que ninguno de los países que comenzó con un sesgo “pro desarrollo económico” logró dar ese salto. Ese comportamiento confirmaría la necesidad de dar prioridad al desarrollo humano si se quiere lograr un ciclo virtuoso con el crecimiento.

Es fundamental en todo este proceso no olvidarse de la ética. Es cierto que hacen falta recursos económicos, pero no basta con el dinero. Tiene que haber convicción para actuar, fe en una sociedad mejor, un espíritu de solidaridad y la decisión de no ser moralmente indiferentes a las penurias de otras personas. La globalización se ha desarrollado en un vacío ético, donde la cuestión del éxito o el fracaso de los mercados tiende a convertirse en la norma última del comportamiento. La globalización deberá basarse en valores universalmente compartidos y en el respeto de los derechos humanos. “Estos valores y principios universales representan la base común de creencias espirituales y seculares del mundo entero: sobre ellos debe cimentarse el proceso de globalización”. <sup>41</sup>

Si el país, en cada persona y en sus instituciones públicas y privadas, no toma en cuenta la importancia fundamental de la ética para construir una nueva Costa Rica, podríamos firmar o no tratados y las condiciones de pobreza y empobrecimiento serán cada vez peores. Si pensamos que el criterio

---

<sup>40</sup> Ranis, G. Y Steward, F. (2002) Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina. Revista de la CEPAL, **78**, 7-23

<sup>41</sup> OIT 2004. Por una globalización justa. Crear oportunidades para todos.

único es el comercio y el enriquecimiento, sea de personas o de grupos, con detrimento y exclusión de los más necesitados, jamás podremos salir de la pobreza, y el desarrollo, que consiste en que las personas y los pueblos pasen de condiciones menos humanas a condiciones más humanas, jamás llegará.

## ***La aprobación del Tratado en los otros países***

### **Introducción**

Una situación que merece especial atención, es analizar cuales serían las repercusiones para Costa Rica, en caso de que decida ratificar o rechazar el Tratado de Libre Comercio, en un contexto donde, a excepción de Nicaragua, todos los demás países participantes ya ratificaron su adhesión al acuerdo, el cual entrará en vigencia a partir del 1 de enero del 2006.

Por tanto, es de esperar que las nuevas condiciones comerciales en la región, sin lugar a dudas, generarán transformaciones en los flujos de comercio así como en la estructura económica y social del país, cuyos impactos positivos o negativos dependerán en gran parte de las acciones que decidamos tomar u omisiones que cometamos..

En el corto plazo, atenuar las diferencias del Tratado o bien acentuar sus potenciales beneficios dependerá en mucho de las acciones complementarias que a nivel doméstico el país decida implementar.

Por consiguiente, las acciones a tomar dependerán de los posibles escenarios y condicionamientos que enfrente Costa Rica, a saber si ratifica o no el Tratado.

### **Costa Rica no ratifica el Tratado de Libre Comercio.**

En este supuesto Costa Rica afrontaría una situación difícil y compleja frente a una región que ya constituye un bloque comercial con los Estados Unidos.

Por consiguiente, algunos de los efectos que se derivarían de la no ratificación del Tratado serían: una mayor desviación de comercio que la esperada, en todo caso, aún aprobando el Tratado; una reducción de nuestras exportaciones a los Estados Unidos en algunos productos, debido al comercio preferencial entre éste y los países que forman parte del Tratado.

Además, no hay certeza de que Estados Unidos mantenga las ventajas comerciales contenidas en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe a una única nación de la región que no apruebe el Tratado ya vigente en el área. Adicionalmente, se debe considerar también en el tema de exportaciones el vencimiento del acuerdo de exportación de textiles contemplados en el *Caribbean Basin Trade Partnership Act* (CBTPA).

Por otra parte, Costa Rica estaría enviando a los mercados internacionales una señal contradictoria, que generaría desconfianza, al retroceder en el esquema de apertura comercial que ha impulsado en las últimas dos décadas. Esto no sólo podría influir negativamente en la atracción de inversión extranjera directa en el país, sino que también conllevaría eventualmente a la emigración de

algunas empresas ya instaladas en el país hacia los otros países de la región, donde puedan gozar de los beneficios del Tratado y del acceso preferencial al mercado estadounidense.

Este “efecto dominó” se extendería incluso hacia otros países industrializados fuera del continente americano, que ven en Costa Rica por un lado, una plataforma para acceder al mercado norteamericano en condiciones preferenciales, mientras que por otro, el interés de establecerse en Costa Rica y formar alianzas con entidades y empresas costarricenses en áreas estratégicas en las cuales puedan aprovechar las ventajas competitivas que poseemos.

Sin embargo, a pesar de estos efectos previsibles, no se debería caer en visiones fatalistas o pesimistas, pues el país tiene muchas fortalezas y ventajas que, como se ha dicho, no dependen directamente del Tratado, sino de la historia de desarrollo humano que ha seguido. Por otra parte, los eventuales beneficios del Tratado, por sí mismo, serían sectoriales y no generales.

## **Costa Rica ingresa al Tratado de Libre Comercio.**

En caso de que el país apruebe el Tratado algunas de las condiciones anteriores se mantendrían, como la competencia de Estado Unidos por el acceso al mercado centroamericano. Si el país ratifica el Tratado, estaríamos en pie de igualdad con los otros países centroamericanos y los beneficios dependerán entonces de cuán bien hagamos los cambios correctivos necesarios para aprovechar las ventajas comparativas.

Entre los efectos que podrían esperarse estaría una disminución en las exportaciones (desviación comercial) al ser sustituidos por los Estados Unidos, especialmente en mercados como el de Guatemala y El Salvador, en algunos rubros como productos de la industria alimentaria y papel. Frente a esto, las empresas nacionales deberían mejorar su competitividad.

Por otra parte, se daría también una competencia en la atracción de inversiones basados entre otras cosas, en costos más bajos de producción en otros países centroamericanos y ventajas comparativas, como las derivadas de diferentes estándares laborales y ambientales así como en las capacidades de su cumplimiento.

Costa Rica entonces tendría así que hacer valer sus ventajas comparativas y hacerlas realidad en ventajas competitivas, como su capacidad de producir bienes y servicios de alto valor agregado, es decir consolidar y desarrollar en varias escalas, los nichos en los cuales el país desea posicionarse en el mercado mundial, complementariamente a las exportaciones tradicionales.

Como se ha dicho, del Tratado en sí no se puede esperar el gran salto de desarrollo que el país necesita, aún cuando esto podría convertirse en un instrumento importante para lograrlo. También se ha señalado que del Tratado en sí podrían esperarse efectos negativos para algunos sectores vulnerables, frente a lo que sería necesario tomar medidas para compensarlos.

Todo esto refuerza la idea central de este Informe, en cuanto a la necesidad y urgencia de una agenda integral de desarrollo, y de un conjunto de acciones inmediatas en áreas específicas, como las ya señaladas.

## Consideraciones finales

1. La Comisión respondió al mandato del Señor Presidente de la República: “conozca, estudie y rinda una opinión de carácter general no vinculante al Presidente de la República sobre el Tratado de Libre Comercio, suscrito entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos.” Además, brindar “una opinión general sobre si el Tratado de Libre Comercio es un instrumento que coadyuve a los objetivos de desarrollo integral del país.”
2. En cuanto al primer mandato, el Informe es el producto del estudio del Tratado, de numerosas lecturas y análisis de documentos, y de consultas a especialistas y de largas entrevistas de personas y grupos convocadas por la Comisión. El estudio fue realizado en tres ámbitos: el Tratado y su contenido, el Tratado en el contexto del desarrollo nacional y Costa Rica en el contexto de una región ya integrada al TLC. El Informe arroja luces sobre diferentes temas del Tratado, no exhaustivamente. Se ha intentado presentar, en cada tema considerado, diferentes perspectivas e implicaciones, buscando el panorama más amplio posible. Por lo tanto, este Informe debe ser leído en su integralidad. Las consideraciones y las citas parciales y fuera de contexto inevitablemente darán una idea errónea de la opinión de la Comisión. El buscar un sesgo conveniente para una argumentación parcial, puede ser tentador y sería injusto e inapropiado con el trabajo realizado.
3. En cuanto al segundo mandato, el Tratado tiene el potencial de ayudar y de no ayudar, de contribuir y de no contribuir al desarrollo integral del país. Todo depende de la capacidad, voluntad y compromiso de Costa Rica de implementar cambios profundos en sus estructuras políticas, sociales, comerciales, jurídicas, administrativas, en modernizar su infraestructura, agilizar el proceso de toma de decisión y visualizar el futuro a largo plazo.
4. Sin estos cambios, vincular a Costa Rica a un TLC como el negociado, sería como conectar una manguera de media pulgada al caudal de un hidrante. No es que el hidrante sea malo, al contrario, tiene suficiente agua, pero debemos conseguir una manguera gruesa y válvulas de regulación, para beneficiarse de su caudal. La agenda que esta Comisión propone es la manguera gruesa y las válvulas con la que se debe contar, pero no la que se está gestionando, que a todas luces se queda corta. Es aquí donde la Comisión ha encontrado una de las mayores deficiencias y la necesidad de urgente acción.
5. Costa Rica ha tenido una larga historia de vinculación comercial con el mundo, con diferentes etapas y resultados para su desarrollo. Diferentes productos de exportación y estrategias de apertura han sido parte fundamental del desarrollo económico. Los logros del país en materia de desarrollo humano se han debido al estímulo simultáneo de la producción interna, a políticas e instituciones para la distribución de la riqueza, y a la inversión pública. Hay claras evidencias de que los mecanismos de solidaridad se han debilitado, al dársele prioridad a la apertura sobre otros componentes del desarrollo humano.
6. El TLC no implica automáticamente una disminución de la pobreza o un incremento del empleo. Estos cambios van mucho más allá del TLC y dependen más bien del fortalecimiento de la institucionalidad y del desarrollo de mecanismos solidarios, como el caso de una reforma fiscal que implique un aumento en la carga tributaria consecuente con los principios de equidad tributaria y justicia

distributiva, atendiendo una mejor recaudación y un profundo examen del gasto público, su eficiencia y sus prioridades.

7. Los Estados Unidos son el principal socio comercial del país, representa la mitad de todo lo que se exporta e importa. Es además el mercado más grande, diverso y cercano que tiene Costa Rica. Esta es una realidad que no puede ser ignorada.

8. Que los demás países hayan aprobado el TLC, implica que las condiciones comerciales de la región van a cambiar para Costa Rica. Por lo tanto en cualquier debate sobre el TLC, esta realidad debe ser considerada.

9. El país debe asumir un conjunto de decisiones cruciales para su futuro. Más allá de la aprobación o no del Tratado, estas decisiones deben tomarse de inmediato. La llamada Agenda Complementaria del TLC, tal y como fue remitida a la Asamblea Legislativa, es un conjunto de medidas que esta Comisión, si bien reconoce como importantes, considera insuficientes ante los retos del desarrollo nacional.

10. La Comisión ha constatado una profunda y desconcertante polarización nacional en torno al TLC que en gran medida ha paralizado la capacidad para la toma de decisiones en muchas esferas del Gobierno. Además, la viscosidad y lentitud de la toma de decisiones e implementación de políticas, así como del proceso legislativo, poco a poco asfixia al país.

11. La Comisión hace un firme llamado a todos los actores políticos y sociales involucrados, para abandonar la polarización estéril del debate, las excesivas simplificaciones, se tome conciencia de las decisiones políticas que es necesario adoptar, y se busque un acuerdo político nacional que lleve al país en una vía diferente a la seguida hasta ahora y conduzca a decisiones fundamentales para alcanzar las metas de desarrollo humano que todos anhelamos.

## **Anexos**

## **Anexo 1: Acuerdo de creación de la Comisión de Notables**

### **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

#### **ACUERDO No. 890-P**

### **EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales, señaladas en los artículos 139 de la Constitución Política de la República y 26 inciso g) de la Ley General de la Administración Pública (Ley de la República Número 6227, del dos de mayo de mil novecientos setenta y ocho).

#### **CONSIDERANDO**

**PRIMERO:** Que resultado de un proceso de negociación el Gobierno de la República, ha suscrito conjuntamente con sus homólogos de los gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, al que posteriormente República Dominicana se adhirió.

**SEGUNDO:** Que vista la importancia de este Tratado para el país, se considera conveniente que, además de los criterios técnicos y políticos ya emitidos en diversas instancias, se someta su texto al estudio de un grupo de costarricenses notables, a fin de conocer un criterio multidisciplinario, eminentemente humanista, que ubique su contenido y trascendencia en el contexto de los objetivos de desarrollo que ha trazado el Gobierno de la República.

**TERCERO:** Que la Presidencia de la República ha realizado las consultas pertinentes y recibido la aceptación para el cumplimiento de la tarea descrita en el considerando anterior a un grupo de costarricenses que, por su formación, trayectoria e integridad personal, son garantía de compromiso patriótico, independientes de criterio, honestos y de gran capacidad intelectual.

#### **ACUERDA:**

**Artículo 1°.** Crear la Comisión de Notables para que conozca, estudie y rinda una opinión de carácter general no vinculante al Presidente de la República sobre el Tratado de Libre Comercio, suscrito entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos de América.

**Artículo 2°.** La Comisión de Notables brindará una opinión general sobre si el Tratado de Libre Comercio es un instrumento que coadyuve a los objetivos de desarrollo integral del país.

**Artículo 3°.** La Comisión de Notables estará integrada por las siguientes personas:

- β Antillón Salazar Alvar; cédula de identidad número: 1-0210-0789
- β Chang Díaz Franklin; cédula de identidad número: 1-0384-0312

- β Gámez Lobo Rodrigo; cédula de identidad número: 6-0046-0360
- β Macaya Trejos Gabriel; cédula de identidad número: 1-0351-0249
- β Villalta Loaiza Guido; cédula de identidad número: 3-0156-0756

**Artículo 4°.** La Comisión establecerá los aspectos relativos a su organización y funcionamiento. Asimismo, deberá fijar una agenda de trabajo, la cual remitirá oportunamente para su conocimiento al Presidente de la República.

**Artículo 5°.** La Comisión deberá rendir un informe [mal escrito al Presidente de la República en un plazo de hasta sesenta días naturales a partir de la firma del presente Acuerdo, plazo que podrá ser prorrogado por una sola vez a solicitud justificada de la Comisión.

**Artículo 6°.** El informe será conocido, evaluado y hecho público por el Presidente de la República.

**Artículo 7°.** Rige a partir del diecisiete de julio del 2005.

Dado en la Presidencia de la República. San José, a las diez horas del diecisiete de julio del dos mil cinco.

**ABEL PACHECO DE LA ESPRIELLA**

## **Anexo 2: Agenda de Trabajo de la Comisión de Notables**

<b>Día</b>	<b>Hora</b>	<b>Comisión de Notables / Invitados</b>	<b>Lugar</b>
Domingo 17 de Julio	10:00 AM	Comisión de Notables	Casa Presidencial
Viernes 22 de Julio	9:00 AM	Comisión de Notables	CONARE
Martes 26 de Julio	9:00 AM	Comisión de Notables	CONARE
Miércoles 27 de Julio	12:00 MD	Almuerzo Comisión de Notables con Señor Ministro de Comercio Exterior	COMEX
Viernes 29 de Julio	9:00 AM	Comisión de Notables	CONARE
Lunes 1 de Agosto	9:00 AM	Comisión de Notables / Invitados: Dr. Carlos Murillo Msc. Jaime Cabrera	CONARE
Martes 2 de Agosto	3:00 PM	Comisión de Notables	INBio
Miércoles 3 de Agosto	9:00 AM	Comisión de Notables	CONARE
Viernes 5 de Agosto	9:00 AM	Comisión de Notables	CONARE
Lunes 8 de Agosto	2:00 PM	Comisión de Notables	CIBCM
	3:30 PM	Dr. Abel Pacheco de la Espriella	Casa Presidencial
Miércoles 10 de Agosto	10:00 AM	Comisión de Notables / Invitado: Dr. Leonardo Garnier	CONARE
	12:30	Almuerzo Comisión de Notables con Ministro de Comercio Exterior	COMEX
Viernes 12 de Agosto	9:00 AM	Comisión de Notables / Invitados: Francisco de Paula Gutiérrez	CONARE
	10:00 AM	Dr. Alvin Chávez, Director de Farmacología CCSS Sra. Alejandra Castro UNED	
Martes 16 de Agosto	9:00 AM	Comisión de Notables	CONARE
Miércoles 17 de Agosto	9:00 AM	Comisión de Notables / Invitados: Dr. Helio Fallas.	CONARE
	10:30 AM	Dr. Manuel Rojas Bolaños.	
Jueves 18 de Agosto	9:00 AM	Comisión de Notables / Invitados: Dr. Wilburg Jiménez Castro.	CONARE
	10:30 AM	Juan Manuel Villasuso	
Viernes 19 de Agosto	9:00 AM	Comisión de Notables / Invitados: Albino Vargas, ANEP Mauricio Castro, Asesor Fabio Chávez, ASDEICE Marjorie Lizano, Transportistas	CONARE
Lunes 22 de Agosto	9:00 AM	Comisión de Notables	CONARE
Martes 23 de Agosto	9:00 AM	Comisión de Notables	CONARE

Miércoles 24 de Agosto	2:00 PM	Comisión de Notables / Invitados: Ottón Solís Diputada Ruth Montoya Renzo Céspedes.	CONARE
Jueves 25 de Agosto	9:00 AM	Comisión de Notables / Invitados: Anabel González Roberto Echandi Amparo Pacheco.	CONARE
Viernes 26 de Agosto		Comisión de Notables / Invitados: Rubén Hernández, Abogado Constitucionalista. Roberto Schlager Carlos Quesada, Director Ejecutivo de UCCAEP Mario Montero, Cámara de Industria Alimentaria.	CONARE
Sábado 27 de Agosto	9:00 AM	Comisión de Notables	INBio
Martes 30 de Agosto	8:00 AM	Comisión de Notables	CONARE
Miércoles 31 de Agosto	9:00 AM	Comisión de Notables	CONARE
Viernes 2 de Setiembre	9:00 AM	Comisión de Notables / Invitado: Jaime Granados	CONARE
Lunes 5 de Setiembre	9:00 AM	Comisión de Notables	CONARE
Martes 6 de Setiembre	9:00 AM	Comisión de Notables	CONARE
Miércoles 7 de Setiembre	8:00 AM	Comisión de Notables	CIBCM
Jueves 8 de Setiembre	9:00 AM	Comisión de Notables	CONARE
Viernes 9 de Setiembre	9:00 AM	Comisión de Notables	CONARE
Lunes 12 de Setiembre	8:30 AM	Comisión de Notables	CIBCM
Miércoles 14 de Setiembre	9:00 AM	Comisión de Notables	CONARE
Jueves 15 de Setiembre	8:30 AM	Comisión de Notables	CIBCM
Viernes 16 de Setiembre	5:00 PM	Entrega del Informe sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos al Señor Presidente de la República, Dr. Abel Pacheco de la Espriella	Casa Presidencial

### Anexo 3: Correos electrónicos recibidos

Comisión de Notables TLC Correos electrónicos recibidos	
Tipo	Cantidad
<i>Comentarios / Opiniones:</i>	
<i>A Favor del TLC</i>	45
<i>En Contra del TLC</i>	12
<i>Recomendaciones / Sugerencias:</i>	
	11
<i>Consultas:</i>	
	7
<i>Solicitud de Audiencias:</i>	
	7
<i>Invitación Actividades:</i>	
	2
<i>Documentos / Artículos:</i>	
	25
<b>TOTAL</b>	<b>109</b>

