



**EL TLC CENTROAMÉRICA-ESTADOS UNIDOS: ELEMENTOS DE  
DEBATE DE GREMIOS Y SOCIEDAD CIVIL EN COSTA RICA**

---

El presente documento fue elaborado por el consultor Jorge Arturo Chaves Ortiz. Las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN .....	1
INTRODUCCIÓN .....	3
I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA POLÍTICA LIGADA A LA PROMOCIÓN DEL LIBRE COMERCIO EN LAS AMÉRICAS.....	5
A. LA PROPUESTA DE LOS GOBIERNOS Y ORGANISMOS INTERNACIONALES .....	5
B. DOHA: POR UNA MAYOR COMUNICACIÓN .....	6
C. EN EL ALCA: DEL SECTOR EMPRESARIAL A LA SOCIEDAD CIVIL.....	7
D. EN LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS.....	8
II. EL DIÁLOGO SOCIAL EN TORNO AL CAFTA EN EL CASO COSTARRICENSE.....	10
A. DIVERSOS ESPACIOS DE ENCUENTRO EN COSTA RICA ENTRE COMEX Y SOCIEDAD CIVIL EN TORNO A LA NEGOCIACIÓN DEL CAFTA.....	10
B. EL APORTE DE UN “DIÁLOGO CIUDADANO INTERSECTORIAL”, PERSPECTIVA SOCIOPOLÍTICA Y PERSPECTIVA ÉTICA .....	11
III. LAS ORGANIZACIONES SECTORIALES ANTE EL TLC NEGOCIADO.....	14
IV. DE LAS PREOCUPACIONES SECTORIALES A LOS PLANTEAMIENTOS ANALÍTICOS QUE LOS AVALAN O CONTRADICEN.....	18
A. PROPIEDAD INTELECTUAL.....	19
1. Preocupaciones sectoriales .....	19
2. Posiciones analíticas.....	20
B. AMBIENTE.....	30
1. Preocupaciones sectoriales .....	30
2. Posiciones analíticas.....	31

	<u>Página</u>
C. TELECOMUNICACIONES .....	38
1. Las preocupaciones sectoriales.....	38
2. Las posiciones analíticas .....	38
D. SEGUROS .....	45
1. Preocupaciones sectoriales .....	45
2. Las posiciones analíticas .....	45
E. LABORAL .....	55
1. Preocupaciones sectoriales .....	55
2. Posiciones analíticas.....	57
F. ACCESO A MERCADOS Y APERTURA COMERCIAL .....	61
1. Preocupaciones sectoriales .....	63
2. Posiciones analíticas.....	64
V. DIFICULTADES EN LA DISCUSIÓN DEL CAFTA .....	70
A. CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL DE UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO.....	70
B. DISCURSOS PARALELOS .....	72
C. UTILIZACIÓN CONFUSA DE CATEGORÍAS CONCEPTUALES .....	72
D. CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS .....	74
E. ¿PERCEPCIONES, OPINIONES O RESULTADOS DE ANÁLISIS? .....	75
F. ENTRE EL QUÉ Y EL CÓMO.....	75
VI. COMENTARIO FINAL: PARA MEJORAR LA DISCUSIÓN NACIONAL .....	77
BIBLIOGRAFÍA .....	79

## RESUMEN

Con el presente trabajo se pretende contribuir al debate nacional ya desarrollado en Costa Rica y el que acompañará al proceso de ratificación legislativa del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, República Dominicana y Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés).

Su punto de partida es el examen de las manifestaciones expresadas por las organizaciones sectoriales costarricenses sobre diversos contenidos del texto negociado del CAFTA. Se incluye asimismo un resumen sistematizado de los aspectos tratados en los trabajos analíticos de reciente publicación en Costa Rica, en los que se aborda, desde distintos puntos de vista teóricos, los mismos temas de preocupación sectorial. Mediante estos dos pasos se ha construido un panorama de conjunto de la discusión nacional, un “estado del arte” que apoye un diálogo nacional más informado acerca de los temas seleccionados.

Lo anterior se encuadra en una síntesis de las directrices emanadas de Cumbres Presidenciales y Reuniones Ministeriales de las Américas, que insisten en la participación de la sociedad civil en los procesos de negociación de tratados de libre comercio. Se hace referencia a la forma como en Costa Rica se asumieron dichas directrices para promover la participación de la sociedad civil en la discusión preparatoria del CAFTA.

El análisis concluye planteando observaciones sobre lo que el autor identifica como principales defectos del debate realizado hasta ahora, desde una perspectiva ético-económica y democrática. El reconocimiento de estos aspectos resulta fundamental para encarar un diálogo social productivo, con intercambio de ideas desde ángulos diversos, que enriquezca la comprensión de los problemas y retos planteados al país —y a Centroamérica, por extensión— con el CAFTA y con las políticas orientadas a lograr una mayor inserción de Costa Rica en la economía internacional, en el marco de una perspectiva de desarrollo humano sostenible.

## INTRODUCCIÓN

Con este trabajo se quiere contribuir al debate que ha precedido y acompañará al proceso de ratificación legislativo del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (CAFTA, por sus siglas en inglés). El énfasis, fuentes y encuadre utilizados tienen referencia específica a Costa Rica, pero es comprensible que mucho de lo que aquí se expone se aplique, en diversa medida, a los demás países centroamericanos participantes en la negociación del tratado, e inclusive a procesos similares de otros países latinoamericanos.

Este estudio tiene características particulares respecto de otros realizados sobre el tema. En primer lugar, el punto de partida son las preocupaciones expresadas recientemente por las organizaciones sectoriales costarricenses sobre diversos contenidos del texto negociado del CAFTA. Se han recogido estas opiniones por medio de una serie de entrevistas, y constituyen el punto de referencia para la búsqueda y selección de materiales que aportan análisis de los temas considerados críticos por un importante número de las organizaciones entrevistadas. En segundo lugar, en consecuencia, se incluye aquí una sistematización de los trabajos analíticos publicados en Costa Rica que tratan, desde diversos puntos teóricos, de los mismos temas de preocupación sectorial. Con estos dos pasos se ha intentado identificar y dar valor a las inquietudes de los sectores que presienten como amenazantes algunos de los compromisos contenidos en el texto negociado del tratado. Pero, al mismo tiempo, se quieren articular las preocupaciones manifestadas con los resultados aportados por analistas, que a veces avalan y a veces contradicen los temores expresados a nivel de las agrupaciones de la sociedad civil. Al reunir las posiciones de ambos niveles —unas basadas en experiencia y en sus reflexiones; otras fundamentadas en argumentos científicos y técnicos—, se ha construido un panorama de conjunto, un “estado de la cuestión” que ayuda a realizar un diálogo nacional más informado sobre los temas seleccionados. Se espera que así lo sea al proporcionar una visión plural tanto de percepciones como de argumentos, lo cual permite captar matices y énfasis diversos en cada uno de los problemas examinados.

Además, se incluyen observaciones sobre varias dificultades detectadas al examinar el debate implicado en los trabajos analíticos. Se identifican como dificultades para lo que puede considerarse como un método adecuado en la discusión política de un tratado de libre comercio (TLC), pero más particularmente en cuanto se convierten en obstáculos para la participación de sectores ciudadanos interesados en un diálogo social sobre el tema.

Con relación al método empleado en este trabajo, se hacen puntualizaciones más adelante. En cuanto a la secuencia de la exposición, comprende los siguientes pasos y secciones.

- 1) Participación ciudadana: una política ligada a la promoción del libre comercio en las Américas. Se refiere aquí a lo que han sido las reiteradas directrices de Cumbres Presidenciales y Reuniones Ministeriales de las Américas, insistiendo en la participación de la sociedad civil en los procesos de negociación de tratados de libre comercio.

2) El diálogo social en torno al CAFTA en el caso costarricense. Esta sección ilustra la forma como en Costa Rica se asumieron las directrices mencionadas en el capítulo anterior en cuanto a promover la participación de la sociedad civil en la discusión preparatoria del tratado. Se mencionan los diversos espacios de encuentro en Costa Rica entre el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) y diversas agrupaciones, y las características y aporte específico de un “Diálogo ciudadano intersectorial” en este proceso, realizado con perspectiva sociopolítica y perspectiva ética.

3) Lo que preocupa a las organizaciones sectoriales costarricenses en el CAFTA negociado. Si los apartados anteriores introducen y encuadran el tema, esta tercera parte constituye el punto de partida central para el estudio que sigue. Se recogen los resultados de entrevistas realizadas a los representantes de organizaciones sectoriales.

4) De las preocupaciones sectoriales a los planteamientos analíticos que los avalan o contradicen. Con base en seis trabajos de síntesis, se sistematizan aquí los aportes analíticos de trabajos publicados en Costa Rica con posterioridad a la firma del CAFTA y se relacionan con seis temas considerados como más críticos por las organizaciones sectoriales entrevistadas. Esto permite apreciar el panorama plural de la discusión en cada caso.

5) Algunas dificultades para la discusión ciudadana de un tratado de libre comercio. La visión de conjunto de los trabajos analíticos sobre el TLC permite identificar algunos problemas de importancia que pueden impedir la participación ciudadana en el debate. Detectar y buscar solución a estos obstáculos puede ayudar no sólo a impulsar el diálogo social, sino también a mejorar el proceso preparatorio de un tratado de libre comercio.

6) Comentario final. Sobre el sentido del diálogo ciudadano y reflexiones, a partir de la experiencia de las discusiones, para mejorar el debate nacional.

Además de las tres síntesis de discusiones temáticas utilizadas y elaboradas para este Proyecto, que se destacan en la bibliografía, para el autor fueron de mucha importancia la lectura de borrador de este trabajo y los comentarios con que lo enriquecieron el doctor Leonardo Garnier y la maestra Ana Cristina Carmona. Asimismo, cabe reconocer la elaboración de cuadros de reseñas bibliográficas, de mucha utilidad para completar exposiciones de temas específicos, realizada por el maestro Jorge Andrey Valenciano.

## I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA POLÍTICA LIGADA A LA PROMOCIÓN DEL LIBRE COMERCIO EN LAS AMÉRICAS

### A. LA PROPUESTA DE LOS GOBIERNOS Y ORGANISMOS INTERNACIONALES <sup>1</sup>

La propuesta de una mayor participación de los ciudadanos en la elaboración de las políticas comerciales que los afectan no es hoy una idea excepcional. Al contrario, se encuadra en un panorama de discusión más amplio y en un proceso aún en curso que se desarrolla en torno al tema de democratización de los organismos internacionales y de los procesos de negociaciones comerciales, así como en el todavía más amplio debate sobre la gestión y gobernanza del proceso globalizador. Hoy día existe una conciencia extendida en cuanto a cómo la globalización afecta los procesos de gobernanza y es, a su vez, afectada por éstos. Al tomar nota de cómo las crisis financieras frecuentes pueden empujar a los movimientos populares en un intento de limitar la interdependencia y de revertir la globalización económica, se concluye rápidamente en la necesidad de gobernar al menos algunos aspectos de ésta, para que no se torne en insostenible su forma actual. De ahí que pueda afirmarse que el interrogante no es si la globalización será gobernada sino, más bien, *cómo* lo será (Keohane y Nye Jr., 2000).

A partir del creciente debate en torno a los efectos que la globalización y el sistema de libre comercio tienen sobre el bienestar de los países en vías de desarrollo, y como parte de éste, el tema de la democratización de la Organización Mundial de Comercio (OMC) se puso inevitablemente sobre el tapete, junto con el de la participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas comerciales en cada país. El interés se acentuó bajo el impacto de las confrontaciones del movimiento antiglobalista en las reuniones de Seattle, Washington y Génova. Se les planteó así, a quienes se preocupan por la defensa del libre comercio y la apertura de mercado a nivel mundial, el «desafío formidable» de movilizar apoyo para confrontar la escalada de ataques dirigidos contra la OMC (C. Barfield, 2001). Para quienes comparten esta preocupación, el origen del problema tiene que ver con los diferentes grupos e individuos que acusan a este organismo multilateral de carecer de capacidad democrática de rendición de cuentas e incluso de servir de barrera de contención para proteger las corporaciones multinacionales y los valores capitalistas deshumanizadores. <sup>2</sup> Sin embargo, desde una perspectiva menos condicionada por el conflicto en sí y más por una comprensión mayor del fenómeno del comercio, puede

---

<sup>1</sup> Parte de esta sección se basa en un trabajo más amplio, realizado como parte del mismo proyecto “Diálogo ciudadano intersectorial sobre el TLC Centroamérica-Estados Unidos”. Véase Jorge A. Chaves (2002), “Definición Ciudadana de Políticas de Comercio Exterior: Exigencia ética, problemas teóricos y desafío práctico”, Cátedra Víctor Sanabria, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.

<sup>2</sup> “The World Trade Organization faces two formidable challenges —one external and one internal— that threaten to undermine its efforts to liberalize trade and open markets around the world. First, it must mobilize support to confront escalating attacks by outside groups and individuals proclaiming that the WTO lacks democratic accountability and merely serves as a front for multinational corporations and deshumanizing capitalist values.” (Barfield, 2001: 1).

decirse que el interés por el tema surge y se desarrolla a raíz de las transformaciones que experimenta ese mundo del *policy making* en comercio internacional, que ahora plantea no sólo la búsqueda de eficiencia, sino también la de equidad, legitimidad y gobernanza del sistema y, en sentido más amplio, del proceso globalizador. Se reconoce (R. Porter, 2001) que un número mayor de naciones están más activamente comprometidas, más intereses organizados están presionando por tener una voz y el desafío para los líderes políticos no es sólo articular los beneficios de mayor liberalización de comercio, sino también configurar conjunto más amplio de políticas que puedan generar una amplia base de apoyo sin la cual la agenda planteada al sistema multilateral de comercio no podría hacerse realidad. Sin duda que en asocio con este tipo de planteamientos y entre las primeras reacciones oficiales, pueden verse la incorporación en el discurso político, tanto de la OMC como del proceso constitutivo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de propuestas de apertura al diálogo con la sociedad civil.

## **B. DOHA: POR UNA MAYOR COMUNICACIÓN**

Lograr mayor comunicación con la sociedad civil es una recomendación de la Reunión Ministerial de Doha en noviembre del 2001. El énfasis, sin embargo, recae sobre la necesidad de “asegurar transparencia interna”, lograr “la participación efectiva de todos los miembros”, una “más efectiva y pronta diseminación de información, y mejorar el diálogo con el público”. Aunque existe, entonces, una referencia genérica al “diálogo”, ésta se diluye en un contexto en el que no se menciona disposición alguna que oriente en la búsqueda de retroalimentar, ni de recolectar inquietudes, críticas, o sugerencias de orientación, que provengan de parte de la ciudadanía de los países miembros. Más bien el párrafo subraya el deber de continuar promoviendo, tanto a nivel nacional como multilateral, una mejor comprensión de lo que es la OMC para “comunicar los beneficios del sistema de comercio liberal, basado en reglas”.<sup>3</sup> Quizá con esta actitud cauta se trata de que no afecten estos planteamientos el carácter intergubernamental de la organización, saliendo así al paso, posiblemente, de quienes en la práctica han sugerido un proceso de democratización de la OMC, integrando en algunas de sus instancias representantes corporativos y de organizaciones no gubernamentales (ONG). El énfasis de la comunicación con el público recae más bien, por lo tanto, en una insistencia por difundir los méritos tanto de la organización, como de la filosofía que respalda al libre comercio. Tiene mérito, sin embargo, el reconocimiento que se hace de la necesidad de abrir canales de comunicación con la ciudadanía.

---

<sup>3</sup> Doha. WTO Ministerial Declaration 2001. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm).

### C. EN EL ALCA: DEL SECTOR EMPRESARIAL A LA SOCIEDAD CIVIL

Más reiterada y progresivamente más clara es la posición asumida dentro del proceso del ALCA. Referencias al tema aparecen desde la Primera Reunión Ministerial de Denver, Colorado en 1995, y la Segunda Cumbre de las Américas, en Santiago, en 1998, y se reiteran incluso ampliando los alcances de las recomendaciones, en los encuentros sucesivos.<sup>4</sup>

En las primeras dos reuniones ministeriales (Denver, Colorado, junio de 1995, y Cartagena, Colombia, marzo de 1996), el tema de la comunicación se refiere sólo al “sector privado” o “empresarial”. En Denver se alude a los “sectores económicos” y a los “procesos apropiados” en relación con problemas del medio ambiente y derechos de los trabajadores. En Cartagena se expresa con claridad la importancia que tiene el sector privado y su participación en el ALCA, afirmación que se reitera en términos parecidos en la siguiente reunión de Belo Horizonte. En ésta, sin embargo, se introduce ya el término “sociedades civiles” y se amplía la lista del sector privado al mencionar a los “sectores laborales”. Una exhortación a los gobiernos a tomar a todos en cuenta por medio de mecanismos de consulta y diálogo no deja lugar a dudas sobre la intención de los ministros.

La 4ª Reunión Ministerial de San José institucionaliza la tendencia que venía desarrollándose, al dar un mandato para conformar el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil. El comité tiene como objetivo recibir los puntos de vista de la sociedad civil en relación con el proceso del ALCA. Este comité analiza y somete la gama de puntos de vista expresados por el sector empresarial y otros sectores productivos, grupos laborales, ambientales y académicos a consideración de los Ministros de Comercio, quienes declararon: “Alentamos a éstos y otros sectores de la sociedad civil a presentar sus puntos de vista sobre asuntos comerciales de forma constructiva”.

Se abunda y se precisa más sobre la importancia y formas de participación de sectores de la sociedad civil, en las posteriores reuniones ministeriales de Toronto (1999) y Buenos Aires (2001). El tema es presentado siempre en estrecha relación con el de la imprescindible transparencia que el proceso del ALCA considera mantener. Se reconoce que existe una “preocupación pública” en torno a estas negociaciones comerciales, y el hacer público el proceso, junto con la audiencia de sectores ciudadanos, permite suavizar tensiones. Con relación a ambos propósitos se destaca la importancia del Comité de Representantes Gubernamentales sobre Participación de la Sociedad Civil. Es a éste a quien encargan propiciar este encuentro entre el proceso del ALCA y los ciudadanos. Los Foros Empresariales a nivel continental, y otros foros y seminarios de los que pueden surgir propuestas, son apreciados y animados a continuar contribuyendo. Uno de los frutos que se les ve es el haber incentivado la formación de asociaciones y redes empresariales y de otros sectores civiles.

---

<sup>4</sup> Conforme a la estructura y funcionamiento del ALCA, existen tres tipos de reuniones que trazan sus mandatos, directrices y orientaciones: las cumbres presidenciales, las reuniones ministeriales y las ejecutivas que corresponden a los viceministros.

En Quito (noviembre de 2002) y en Miami (noviembre de 2003), los Ministros de Comercio continuaron insistiendo en la necesidad de que la participación de los distintos sectores de la sociedad civil en la iniciativa hemisférica fuera creciente. Instruyeron al Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil para que propiciaran la comunicación en ambas vías y para que identificaran y fomentaran el uso de las mejores prácticas en la divulgación y consultas con la sociedad civil. Prevén la creación de un Comité Consultivo de la Sociedad Civil dentro de la institucionalidad del ALCA, en el momento de su implementación.

#### **D. EN LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS**

Las Cumbres de las Américas también dan a nivel de mandatarios el espaldarazo para que el proceso del ALCA se mantenga conectado a procesos de consulta con la sociedad civil. En la Tercera Cumbre, de Quebec en 2001, se reconoce “el importante papel de la participación de la sociedad civil en la consolidación de la democracia”. Se menciona el carácter vital de dicha participación “para el éxito de las políticas de desarrollo”, que se interpreta como “derecho a participar, en condiciones de igualdad y equidad en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y bienestar”. Se ve “la diversidad de opiniones, de experiencias y de conocimientos técnicos de la sociedad civil” como un “recurso importante y valioso para iniciativas y respuestas” tanto de los gobiernos como de todas las instituciones democráticas. De ahí, consecuentemente, se deriva el mandato de fortalecer la participación, tanto en los procesos hemisféricos como en los nacionales. Los tipos de actividades para llevar a cabo dicho fortalecimiento, que se enumeran a continuación, abarcan el establecimiento de “instrumentos de financiamiento público y privado”, las estrategias nacionales y las que se realicen a través de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y otros organismos para incrementar la participación de la sociedad civil “en el sistema interamericano y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países.” Esto supone no limitarse a lo que la situación actual permite al respecto, sino que demanda ayudar a los diversos gobiernos a incrementar su capacidad institucional, a fomentar la representatividad y facilitar la participación de todos los sectores sociales. Las tecnologías de información y comunicación son consideradas como medios. Una preocupación especial es expresada, incluso, apuntando a que se promueva escuchar a los grupos minoritarios. Para lograr todo esto se menciona específicamente la necesidad de emprender programas educativos junto con organizaciones de la sociedad civil y el sector académico, diseñados desde la perspectiva de la democracia y de los derechos humanos.

Esta declaración reafirma una tendencia que a nivel de Cumbres de las Américas se había iniciado en la Segunda, la de Santiago (abril de 1998), y que se encuentra reflejada, de una u otra forma como se vio ya, en todas las reuniones ministeriales, desde Denver, Colorado (1996), hasta Buenos Aires (2001). Valga recordar que en Santiago se nota el papel de la sociedad civil participando en primer lugar en el establecimiento, junto con el ALCA, de los propios mecanismos de consulta, y que se pide a la OEA su colaboración para servir de foro de intercambio de experiencias e información. Al BID, en lo que le corresponde, el desarrollo de mecanismos financieros dirigidos al fortalecimiento de la sociedad civil y las formas de participación pública.

En síntesis, se puede concluir que en la posición oficial, tanto de la OMC como del ALCA, se ha expresado la voluntad de generar procesos de comunicación con la “sociedad civil”, aunque con énfasis diverso en los diferentes momentos. En la OMC se entiende como una forma de practicar la transparencia, de diseminar información de manera más eficiente y rápida, y de promover una mejor comprensión de la propia Organización y de los beneficios de un sistema de comercio liberal multilateral. En el ALCA, en cambio, sin renunciar a estos propósitos, se propone establecer progresivamente una política de diálogo con todos los sectores ciudadanos, promoviendo el establecimiento de mecanismos de consulta sobre las políticas comerciales, con el doble propósito de informar y de democratizar más el proceso de elaboración de las políticas. Se insiste a los gobiernos y a los organismos internacionales en fortalecer el apoyo institucional y financiero para realizar tales procesos de consulta. Valga decir que se avanza hasta considerar a todos los sectores de la ciudadanía y no se restringe el concepto de “sociedad civil” a las ONG o sólo a determinados sectores, como puede encontrarse en otro tipo de planteamientos.

Por supuesto que la existencia de estos documentos oficiales no garantiza que las directrices formuladas hayan sido puestas en práctica en todos y ni siquiera en algunos de los 34 países que impulsan el proceso de liberalización del comercio en las Américas. Pero es significativo encontrar la reiteración de esta línea. Muestra, sin duda alguna, que a los más altos niveles gubernamentales existe el convencimiento de que no puede ya plantearse el tema de las políticas comerciales sin contar con los intereses y posiciones de los diversos sectores de la ciudadanía. En esta perspectiva, el tema del diálogo social en referencia a la negociación del CAFTA no resulta una materia accidental, prescindible, y de ahí la relevancia de considerar sus resultados a la hora de discutir la ratificación del tratado en las varias instancias legislativas a quienes corresponde.

## II. EL DIÁLOGO SOCIAL EN TORNO AL CAFTA EN EL CASO COSTARRICENSE

### A. DIVERSOS ESPACIOS DE ENCUENTRO EN COSTA RICA ENTRE COMEX Y SOCIEDAD CIVIL EN TORNO A LA NEGOCIACIÓN DEL CAFTA

En la publicación titulada “Información, consulta y participación con la sociedad civil costarricense en la negociación del TLC” (Comex, 2003), el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica expresaba lo siguiente:

“El Ministerio de Comercio Exterior está consciente no sólo del derecho sino de la obligación que recae sobre los diferentes sectores de la sociedad de participar de manera activa y responsable en un proceso tan importante y complejo como el del TLC con los Estados Unidos, aportando sus opiniones y puntos de vista al Gobierno de la República de manera fundamentada. Es por ello que se han abierto diversos canales de comunicación con los distintos sectores de la sociedad civil y se tiene la disposición de abrir o participar en nuevos canales de diálogo y consulta en el futuro. A la fecha se ha tenido una gran respuesta a estas iniciativas por parte de muchas organizaciones que son parte activa de los procesos de consulta y participación mencionados y se espera que en el futuro se incorporen más organizaciones y ciudadanos a este proceso, con el propósito de hacerlo cada vez más participativo y lograr así resultados balanceados y beneficiosos para todos los sectores que conforman la sociedad costarricense.”<sup>5</sup>

En esta posición parece expresarse la voluntad de Comex de asumir, de esta forma, la directriz emitida por las cumbres presidenciales y las reuniones ministeriales para impulsar la participación de la sociedad civil en la promoción del libre comercio en las Américas.

Comex afirma haberse propuesto dos vías fundamentalmente. Una, para transmitir información, y la otra, para recibir posiciones sectoriales.

En la primera se establecieron seis “instrumentos específicos” para permitir que este proceso de comunicación se llevara a cabo “sobre una base informada”.

En la segunda se definieron ocho espacios de consulta y participación con el propósito, además, de informar acerca de los objetivos, contenidos y avances del proceso de negociación, de recibir las posiciones de los diferentes sectores, no sólo de productores, trabajadores, empresarios y consumidores, sino también organizaciones religiosas, académicas y otras de la sociedad civil.

Comex consigna la realización de un elevado número de actividades, entidades y consultas realizadas por todos estos medios.

En la línea informativa se generaron seis instrumentos de información: disponibilidad de documentos en biblioteca y página web, compendio de bibliografía e información relevante en

---

<sup>5</sup> Véase <http://www.comex.go.cr/difusion/otros/Estados Unidosv6Informacion.pdf>.

CD gratuitos, un Punto de Enlace Permanente (PEP), publicaciones sobre el CAFTA y eventos públicos relacionados con el tratado, copatrocinados con otras entidades.

En la línea de recepción de posiciones se establecieron canales de comunicación, o se decidió participar en algunos creados por otros, para escuchar a la sociedad civil costarricense. Los ocho espacios de consulta y participación fueron:

1) Un Consejo Consultivo de Comercio Exterior, presidido por el Ministro de Comercio Exterior e integrado por los Ministros de Economía, Industria y Comercio; Relaciones Exteriores; Agricultura y Ganadería; y representantes de la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (Cinde) y la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer).

2) Una consulta abierta al público sobre opiniones y planteamientos de cualquier interesado acerca de la negociación de la parte normativa del acuerdo.

3) Consultas sectoriales específicas en materia de comercio de bienes, servicios e inversión, aspectos laborales, medio ambiente, propiedad intelectual, con los actores directamente involucrados.

4) Consultas a organizaciones representativas de iglesias, la academia y organizaciones gremiales.

5) Cuarto adjunto antes, durante y después de cada ronda de negociación.

6) Un foro ciudadano sobre apertura comercial, cooperación y TLC con los Estados Unidos.

7) Participación de Comex en debates o foros a los que eran invitados.

8) Al final de la lista de estos espacios, Comex consigna su participación como observador en el proyecto “Un diálogo ciudadano intersectorial para la elaboración de políticas de comercio exterior relativas al TLC entre Centroamérica y los Estados Unidos con una perspectiva ética” de la Cátedra Víctor Sanabria de la Escuela de Economía y Escuela de Ciencias de la Religión de la Universidad Nacional.

## **B. EL APORTE DE UN “DIÁLOGO CIUDADANO INTERSECTORIAL”: PERSPECTIVA SOCIOPOLÍTICA Y PERSPECTIVA ÉTICA**

La actividad mencionada por Comex en octavo lugar es el proyecto del cual forma parte el presente estudio. Tiene dos características específicas: ser un espacio intersectorial y asumir una perspectiva ética. Las implicaciones de una y otra son explícitamente planteadas como rasgos indispensables para lo que dentro del enfoque asumido se considera una manera adecuada de elaborar políticas públicas.

El carácter intersectorial de este espacio tiene que ver con dos postulados. El primero define como imprescindible la participación de todos los *afectados potenciales* por una política pública —o una medida instrumental de ésta— en la definición de dicha política. El segundo plantea la necesidad de que dichos participantes se encuentren en un mismo espacio y dialoguen partiendo de sus intereses particulares, para apuntar a la identificación y construcción de intereses comunes. Esto permitiría que los resultados de su interacción faciliten al gobierno la definición de una “posición nacional”. Se diferencia de las otras formas de comunicación e información utilizadas por Comex, como este mismo lo reconoció desde el principio, en que aquellas utilizan mecanismos de enlace entre el ministerio correspondiente y cada uno de los sectores u organizaciones, mientras que en el diálogo intersectorial se apunta a que en él se construyan posiciones comunes y el interlocutor del gobierno sea el colectivo como tal, planteando lo que resulte del intercambio previo sobre coincidencias y divergencias de sus posiciones e intereses particulares.<sup>6</sup>

Estos postulados no son arbitrarios, sino que tienen lógica y sentido dentro de un planteamiento de ética de las políticas económicas que, a su vez, repercute en el fortalecimiento de prácticas democráticas. En el siguiente recuadro se resumen las ideas básicas de este enfoque para poder encuadrar adecuadamente los materiales que se analizan en el presente estudio, en particular la realización de las entrevistas a los representantes sectoriales como tercera parte del proyecto “Diálogo ciudadano intersectorial sobre el TLC Centroamérica-Estados Unidos”, en relación con las cuales se consideran los análisis aquí sistematizados.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> De manera coloquial, el ministro del ramo durante el proceso de negociación del CAFTA llamó a la forma habitual de comunicarse entre sectores de sociedad civil y gobierno el “modelo rueda de carretón”, indicando con ello que la dinámica era independiente en cada sector o agrupación, como independientemente en la rueda se conecta cada radio con el eje central. El Ministro expresó su interés por complementar el modelo con el del “diálogo intersectorial”.

<sup>7</sup> Para una exposición detallada de este enfoque de ética de las políticas económicas, consultar Chaves (1999).

### Recuadro 1

#### LA PREOCUPACIÓN ÉTICA EN LO ECONÓMICO: DE LOS RESULTADOS A LOS PROCESOS

Tanto en el nivel gubernamental, como entre los organismos internacionales vinculados con el desarrollo, ha existido por años una preocupación por los problemas de pobreza, equidad y justicia a la hora de evaluar la situación de cada país. Es un interés que tiene que ver, sobre todo, con la situación distributiva en materia de ingreso y riqueza, y con el acceso diferenciado a educación, salud y otros servicios. Sin duda que se trata de un interés con visión ética. Sin embargo, la perspectiva habitual que se maneja es *ex post*, para decirlo con el lenguaje de los economistas. Es decir, se trata de un análisis y una preocupación por los *resultados* de la práctica económica de cada país en los campos de la economía y el bienestar social. La limitación de esta perspectiva en torno a resultados es que apenas a lo que da lugar, de manera inmediata, es a la aplicación de políticas compensatorias de los problemas que se están gestando en la dinámica de la propia economía. Esto lleva a preguntarse por otro ángulo posible para analizar esos mismos problemas, el de los *procesos de elaboración* de las políticas económicas. Este otro punto de vista interesa tanto desde la perspectiva técnica como desde la ética. En la medida en que se traslade el foco de atención hacia el proceso de la elaboración de la política económica es posible acercarse a la dinámica que hace factible o no la realización de valores morales en el campo macroeconómico. Para lograrlo, no se trata de cualquier examen *ex ante* de la políticas de desarrollo —económicas u otras—, sino del que se realiza desde la *perspectiva del impacto* que aquellas podrían producir sobre la estructura de relaciones sociales y el medio ambiente, conforme a la identificación de valores éticos establecida. Esto conlleva la comprensión de los *procesos* de formulación de las políticas, como un condicionante de los resultados.

#### La perspectiva de los “afectados potenciales” y el pluralismo analítico

Ese examen del impacto potencial de una política —en su conjunto o en una de las medidas que conlleva como, por ejemplo, un tratado de libre comercio— es clave para considerar como éticas las decisiones que éstas incluyan. Lógicamente, en la identificación del impacto es clave la participación de los mismos que se presume serán afectados, y su valoración —dadas las limitaciones de las ciencias sociales, incluyendo la economía— tiene que efectuarse desde una perspectiva de pluralidad teórica. Un proceso semejante puede anticiparse como más próximo a la construcción de una posición nacional en la medida en que, aunque para necesariamente de intereses particulares, se acerque como punto de llegada a la identificación de intereses generalizables a todos los sectores potencialmente afectados por la política en discusión. Es evidente que el camino para lograrlo es un diálogo debidamente estructurado y con reglas claras que favorezca esos propósitos. La dimensión ética se incorpora, entonces, a la elaboración de la política económica —u otra—, porque al incluir la consideración *ex ante* de los impactos de ésta sobre los afectados potenciales y el ambiente, y al intentar integrar los intereses particulares en una aproximación sucesiva a intereses generalizables conlleva no sólo objetivos de eficiencia y crecimiento, sino también, por el mismo hecho de hacerlo, de distribución y desarrollo conforme a valores éticos de equidad, justicia, solidaridad y libertad.

Es dentro de este enfoque que se llevó a cabo en Costa Rica el “Diálogo Ciudadano Intersectorial sobre el TLC Centroamérica-Estados Unidos”, al mismo tiempo que se realizaba la negociación del Tratado.<sup>a/</sup>

a/ Aunque esta breve explicación, junto con lo que se incluye en el comentario final de este trabajo, refleja el planteamiento y las motivaciones de este proyecto, está pendiente la evaluación de sus logros, la apreciación de la medida en que se acercó a lo que postula el enfoque y la explicación de los factores que impidieron realizarlo conforme se planeó.

### III. LAS ORGANIZACIONES SECTORIALES ANTE EL TLC NEGOCIADO

Las preocupaciones sectoriales ante el texto del CAFTA, sobre las que se desarrolla el análisis de este documento, adquieren su correcta y más amplia perspectiva como parte de un proceso más largo, iniciado a fines del 2002 y que se prolonga hasta fines del 2004. Dicho proceso conoció dos etapas iniciales de Diálogo Ciudadano realizado entre la casi totalidad de las 17 organizaciones nacionales representativas de sectores productivos, de comercio y consumidores.<sup>8</sup> Durante ese tiempo los representantes conversaron y expresaron sus principales posiciones respecto del TLC entonces en vías de negociación, que fueron presentadas al Ministro de Comercio de Costa Rica y a la Jefa de Negociadores del Tratado. Evidentemente, esto se hizo con la intención de que fueran consideradas al construir Comex la “posición nacional” que defendería frente a la contraparte. Varios meses después, sin embargo, una vez concluida la negociación, un buen número de las organizaciones participantes en el Diálogo Ciudadano expresaron su insatisfacción al estimar que tal propósito no se había cumplido. En algunos aspectos, tienen la percepción de que el TLC negociado, y ahora firmado por los respectivos gobiernos, no corresponde a sus posiciones y, por el contrario, tiene efectos perjudiciales sobre los sectores que representan. De ahí que, en lugar de disponerse a participar en una tercera etapa del diálogo para construir posiciones comunes sobre los contenidos de una agenda complementaria, paralela o de desarrollo, como se había pensado anteriormente,<sup>9</sup> los que mantienen esta posición crítica ante el CAFTA, han considerado más relevante manifestar los serios reparos a que han dado lugar diversos aspectos de los contenidos del texto, aunque dispuestos a conocer y a discutir los argumentos que existen a favor y en contra de sus percepciones.

Esta actitud de los representantes sectoriales permitió que la Cátedra Víctor Sanabria les ofreciera aportar, con una visión plural, en un plazo relativamente corto, estudios detallados de los principales temas que constituyen objeto de preocupación en el TLC negociado.

Precisamente, para determinar cuáles son esos temas se realizaron una serie de entrevistas cuya síntesis se toma como base del presente estudio.<sup>10</sup>

El resultado de estas entrevistas subraya un hecho que no por demasiado conocido pierde trascendencia. Aún más, quizá por ser tan evidente y por darlo por descontado, no es tomado

---

<sup>8</sup> Se trata de 17 organizaciones de cobertura nacional, que representan los sectores agrario —campesino, ambientalista, consumidores, cooperativista, empresarial, laboral— sindicalista, laboral-solidarista. Sólo una de las 17 no aceptó participar en esos momentos. Puede verse el resultado de esas dos etapas en Cátedra Víctor Sanabria, Universidad Nacional (2003) “Diálogo Ciudadano sobre el TLC entre Centroamérica-Estados Unidos” y en Cátedra Víctor Sanabria, Universidad Nacional (2003), “Acceso a mercados y agenda de competitividad”.

<sup>9</sup> En el segundo cuaderno mencionado en la cita anterior se recogen los puntos principales de lo que sería una Agenda Nacional de Competitividad desde la perspectiva de una Estrategia de Desarrollo, conforme lo plantearon los representantes sectoriales durante el segundo semestre del 2003.

<sup>10</sup> Véase Cátedra Víctor Sanabria, Universidad Nacional y CEDI (Centro Dominicano de Investigación) (2004), “Posiciones sectoriales frente al TLC-Estados Unidos-Centroamérica negociado”. La lista de entrevistas se reproduce en uno de los anexos de dicha publicación.

suficientemente en serio a la hora de definir la política económica del país. El caso es que ante una medida de la magnitud de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de Norteamérica, una primera revisión del texto ha puesto de manifiesto la *diversidad de intereses* de los diferentes sectores sociales y la distinta manera como éstos son afectados por las disposiciones negociadas. Esto era tan previsible en este caso como en la aplicación de cualquier otra medida económica —comercial, fiscal, monetaria u otra—, de las que el actual o cualquier gobierno en cada país tiene que servirse para manejar los aspectos públicos. A pesar de ser obvio, en las prácticas habituales de conducción de ésta, particularmente en la definición de las políticas económicas, se continúa omitiendo su evaluación *ex ante* desde la perspectiva del impacto potencial que tendrían sobre los distintos sectores, así como sobre la “casa común” en que éstos viven. Es decir, se sigue apostando a que determinada política es aceptable y correcta si contribuye al “posicionamiento internacional” del país, mediante efectos positivos en la competitividad y productividad netas. Pero se reincide en la omisión de su examen previo desde la perspectiva de la equidad y del impacto ambiental. El reconocimiento, sin embargo, de que se producirán impactos negativos en esas áreas de la vida social está implícito en esa desafortunada forma de hablar tan extendida que admite que toda decisión económica nacional conlleva la existencia de “ganadores y perdedores”, así como en la acostumbrada distinción entre políticas económicas y políticas sociales, que reduce éstas a “necesarias medidas compensatorias”.

Quizá nunca antes como en el debate sobre este TLC, las discusiones realizadas en variados ámbitos han hecho que el país como un todo pueda enfrentarse a las consecuencias de esa omisión de manera más abierta. La complejidad misma del tratado, el hecho de que en sus 22 capítulos se incluyan temas muy diversos —no todos ellos comerciales— y difíciles de valorar en sus impactos, así como la exigencia de negociar el acceso a mercados, sector por sector, deja al descubierto un panorama muy diverso y complicado de intereses que buscan ser satisfechos. Por parte del gobierno, la función de concertar los beneficios y costos potenciales de los diversos sectores sociales es parte esencial de su tarea. Por parte de estos grupos, lo normal es la defensa de lo propio sin perder, deseablemente, la perspectiva del beneficio de los demás y del país en conjunto. El tema delicado es cómo lograr ambas cosas. Desde el punto de vista ético y científico que se sustenta en el presente proyecto, esa concertación de intereses debe realizarse *ex ante*, sobre la base de un análisis plural de impactos socioeconómicos y ambientales y con una participación inclusiva e igualitaria de todos los potencialmente afectados por la política o el tratado en cuestión. En la práctica, esta condición depende del funcionamiento previo de espacios y mecanismos de diálogo social. Y, a la hora de la decisión, por otros canales participativos como podría ser, por ejemplo, el referendo. No debe darse por supuesto que ni el gobierno, ni ningún organismo particular pueda de manera objetiva conocer y representar de antemano la variedad de intereses y, menos aún, decidir sobre la forma de hacerlos compatibles. No obstante, en la práctica habitual los gobiernos han realizado su labor omitiendo las diversas formas posibles de este proceso concertador. En algunos casos, porque se ha dado por supuesto que la “racionalidad del mercado” resuelve de la mejor manera posible los temas de distribución (confundidos con los de asignación de recursos a procesos productivos). En otros, bajo la influencia de restos de herencia ideológica utilitarista, se ha pretendido que lo que importa es la utilidad total, el balance neto para el país, confundiendo estos conceptos con los de bien común y de interés general. En otros, en fin, porque se supone que en las actuales estructuras democráticas, el triunfo electoral del gobierno de turno supone un cheque en blanco para la ejecución de las políticas que se consideren necesarias a lo largo de su mandato. Dentro de ese marco, la situación se agrava y no encuentra salida deseable porque las correspondientes prácticas de los diversos sectores sociales

y productivos se ven determinadas por la fragmentación y el uso de su fuerza relativa. Cada grupo trata de lograr su propio beneficio, con independencia de los demás, aprovechándose de su cercanía al poder gubernamental o, cuando no se tiene, por la vía de las medidas de presión.

Debería ser evidente que este escenario no puede continuar si no es a costa de grandes perjuicios sociales internos, sobre todo en materia de equidad, paz y democracia, y debilitamiento en el plano externo en la posición como país. Las presiones que imponen la situación internacional, la asimetría y unipolaridad de la globalización en particular, exigen otro tipo de salidas que fortalezcan la unidad nacional sobre la base del entendimiento, la concertación de intereses y la preocupación prioritaria por los sectores más afectados por la presente dinámica internacional.

La realización de las entrevistas a los sectores que aquí se utilizan, y el aporte analítico que la acompaña para sustentar o aclarar las posiciones de cada uno, apuntan a un cambio en la manera de decidir en el campo de la política económica.

### **LOS TEMAS MÁS CRÍTICOS O SENSIBLES**

En el CAFTA seis son los capítulos que resultaron “más sensibles” o críticos para un número estimable de organizaciones sectoriales:

- 1) Derechos de propiedad intelectual;
- 2) Ambiente;
- 3) Telecomunicaciones;
- 4) Seguros;
- 5) Laboral, y
- 6) Acceso de mercancías al mercado.

Un séptimo tema que ha generado serio malestar entre las mismas agrupaciones no se refiere específicamente a ninguno de los aspectos negociados, sino al de la posible inconstitucionalidad del CAFTA dentro del marco jurídico costarricense, así como su impacto sobre la institucionalidad, preocupación que proviene además de una perspectiva crítica de la estrategia global implícita en dicho acuerdo.

Quienes comparten esa visión plantean que el CAFTA, al profundizar los programas de ajuste estructural, genera una apertura indiscriminada al capital comercial y financiero por medio de la desgravación y la apertura de la cuenta de capital. Consideran que de esta manera, el CAFTA viola las potestades del Estado, convirtiéndose en una “constitución supranacional”, como una forma de control geopolítico, geoeconómico y geosocial por parte de los Estados Unidos. Para algunos el CAFTA respondería a un plan estadounidense llamado

“Iniciativa para las Américas”, el cual pretende convertir a los países latinoamericanos en un gran supermercado, así como en fuerzas maquiladoras (a Costa Rica le correspondería ser una maquiladora tecnológica). En esta dirección crítica, con una perspectiva radical, algunas organizaciones rechazan de plano el CAFTA, apuntando a *otros* mecanismos para *otra* forma de integración centro y latinoamericana. Varias organizaciones que mantienen una posición crítica menos radical, se manifiestan a favor de su renegociación. Este aspecto del debate no es considerado en el presente estudio.

#### **IV. DE LAS PREOCUPACIONES SECTORIALES A LOS PLANTEAMIENTOS ANALÍTICOS QUE LOS AVALAN O CONTRADICEN**

En torno a cada uno de los seis temas críticos mencionados, se ha producido entre febrero y septiembre del 2004 un buen número de estudios. Algunos se identifican con las preocupaciones expresadas en el seno de las organizaciones sectoriales; otros difieren de ellas. No siempre, como se especifica después, se ha podido realizar un debate esclarecedor entre ambos. Dentro del mismo proyecto de trabajo mencionado, de la Cátedra Víctor Sanabria, varios analistas (Garnier, 2004; Herrera, 2004b y Villasuso, 2004b) han realizado, con posterioridad, estudios y síntesis de las principales posiciones analíticas existentes en el país, sobre los efectos socioeconómicos y ambientales que podrían tener los acuerdos del CAFTA en las materias específicas privilegiadas por las preocupaciones sectoriales. Estos autores entran a considerar lo que se negoció al respecto directa e indirectamente, así como otros puntos que pueden entrecruzarse, aunque hayan sido tratados en otros capítulos. Agregan referencias de lo dispuesto en estos temas en la OMC, así como de los informes y resoluciones tomadas en diversos paneles internacionales de resolución de controversias que pudieran ser relevantes para la materia específica. Incluyen también las disposiciones estipuladas en otros TLC suscritos por Costa Rica al respecto. En el presente documento se sistematizan los principales resultados de dichos trabajos analíticos y se complementan con comentarios que ayuden a comprender y a participar en la complejidad de este debate. Para evitar repeticiones innecesarias se dan por supuestos dichos estudios en sus exposiciones detalladas. Para la identificación de los varios autores, del detalle de sus argumentos que en estas páginas se sistematizan en “posiciones” o “líneas” de interpretación, es indispensable referirse a los trabajos de síntesis referidos. También se dan por supuestos los documentos descriptivos y expositivos de los contenidos del tratado, tales como los realizados por el propio Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (2004), como por el Programa “Estado de la Nación” (2004).

Dentro de una perspectiva de diálogo ciudadano, tanto las entrevistas como las síntesis de estudios críticos apuntan a concluir con una serie de aportes de carácter plural analítico, que permitan comprender el “estado de la discusión” en cada uno de los temas en estudio y proporcionen a los diversos sectores nacionales la oportunidad de continuar con una discusión bien informada en la que se puedan valorar los temas negociados no sólo desde el punto de vista del probable impacto en competitividad, producción y eficiencia, sino también desde la perspectiva de la acumulación y distribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades.

El presente trabajo se realiza a partir de las entrevistas a las organizaciones sectoriales así como de la elaboración sintética de las posiciones analíticas existentes. Va antecedido por una construcción conceptual sobre el importante papel, ético y político del diálogo ciudadano en la definición de políticas de comercio exterior, como en otros campos de políticas públicas. Desarrolla, además, una serie de consideraciones que avalan a nivel práctico dicha construcción, y subraya algunos de los principales problemas que deben superarse en el presente debate sobre el tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos —al menos en Costa Rica— si se quiere que la discusión que acompañe al proceso de ratificación legislativo sea lo fecunda que debe ser.

Se examinan a continuación los análisis producidos que tienen relación con los seis temas críticos del texto negociado. En cada caso, antes de introducir las posiciones analíticas se ofrece un esquema en el que se distinguen los diversos aspectos o dimensiones que ofrece el tema para su análisis —económico, jurídico, tecnológico y otros— que a menudo al presentarse mezclados en los debates complican la realización de éstos y a veces impiden alcanzar resultados.

## **A. PROPIEDAD INTELECTUAL** (Capítulo 15 del tratado)

### **1. Preocupaciones sectoriales <sup>11</sup>**

Sobre este tema, la preocupación de diversos sectores giró básicamente en torno a tres aspectos: sus implicaciones para el sector agrícola, para la seguridad social y para la industria farmacéutica nacional.

Sobre el primer aspecto, la problemática se visualiza en relación con la patente de semillas y agroquímicos y con la ratificación del Convenio de la Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV).

Se consideró que patentar semillas y agroquímicos perjudica a los pequeños y medianos productores que dependen de la importación de estos insumos, y su capacidad de utilizar semillas producidas por ellos mismos se vería restringida. Por otra parte, sienten que mediante la ratificación del Convenio UPOV se permite el uso de la biosfera y de la biodiversidad nacional, cediendo recursos como agua, bosque y petróleo, y que así se refuerza la tendencia a convertir la vida en mercancía ampliando los espacios que al respecto tienen las transnacionales.

En cuanto a lo segundo, estos mismos sectores están preocupados por el impacto que tendría la legalización de la propiedad intelectual de patentes e información no divulgada de medicamentos, específicamente sobre los genéricos, así como en las compras de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Sostienen que estas medidas del CAFTA colocan en condición de monopolio a las casas productoras y comercializadoras de medicamentos y agroquímicos, poniendo en peligro la capacidad y posibilidad de la CCSS de comprar medicamentos genéricos. Se argumenta que 3% del cuadro básico de medicamentos de la CCSS se renueva anualmente, por lo cual se produciría un impacto muy fuerte en su presupuesto al tener que pagar las patentes a los respectivos monopolios. Al aprobar la cláusula de “información no divulgada”, añaden, se extienden patentes hoy de 20 años, por 5 o 10 años más; ello ampliaría el privilegio que tienen al respecto los países desarrollados a los que pertenecen ya 97% de las patentes.

---

<sup>11</sup> En el X Informe del Estado de la Nación se incluyen, además de los que aparecieron en las entrevistas, los siguientes puntos de controversia en este tema: digitalización del registro de marcas sin previsión de fondos para el cumplimiento, así como la ausencia de un plazo de transición entre la ratificación del TLC–Centroamérica-Estados Unidos y la implementación de las nuevas reglas.

En el tema de la salud, el sector cooperativo expresó especial preocupación en la medida en que entienden que en el CAFTA se estipula que las cooperativas no podrán participar, a pesar de que su servicio a la CCSS ofrece mejores costos, mayor cobertura, más calidez en el servicio y los usuarios expresan mejores niveles de satisfacción.

Finalmente, en cuanto a lo tercero, la preocupación sectorial apunta al impacto que tendrá la protección de los datos de prueba sobre la industria farmacéutica nacional, al implicar una extensión de la patente para las compañías productoras de estos medicamentos que, como se decía anteriormente, prácticamente todas son compañías transnacionales.

## 2. Posiciones analíticas <sup>12</sup>

Examinar las preocupaciones de los sectores, juntamente con lo elaborado por los diversos analistas, permite agrupar los puntos de discusión y argumentos empleados tal y como aparecen en esta sección. También es útil distinguir en cada uno de esos puntos las diversas dimensiones del problema, como se señalan en el recuadro 2.

### a) El perjuicio de las patentes sobre los productores

Dimensiones implicadas: tecnológica y socioeconómica.

i) El problema. Se discute si la patente de semillas y agroquímicos perjudica o no a pequeños y medianos productores.

ii) Los argumentos. Dos líneas de interpretación se destacan. En la primera se ubican quienes consideran que las características del Convenio UPOV sin duda perjudicará a pequeños y medianos productores. Las razones esgrimidas sostienen no sólo el posible encarecimiento de los costos de producción para los agricultores, al verse éstos obligados a pagar nuevas licencias al obtentor por cada siembra que realicen, sino también la derogatoria tácita para el caso de los agricultores de lo dispuesto en el código civil, en materia de derecho, derivado del derecho de propiedad, sobre todos los frutos naturales, industriales y civiles que ellas produzcan ordinaria o extraordinariamente. A partir del Convenio UPOV y del CAFTA, un productor que habiendo comprado semillas protegidas por patente quisiera sembrar en su parcela por segunda vez las que se produzcan de la primera cosecha, no tendría derecho a disponer de ellas libremente ni para volver a producir ni para el intercambio de los frutos de su trabajo si no cuenta con la autorización y no le paga por ello a un tercero. Por eso afirman que aunque el Convenio UPOV 1991 constituye una especie de “patente suave”, que incluye algunas excepciones, de éstas se excluyen sólo las que no tengan fines comerciales. Además, si un agricultor siembra una semilla sin el pago de regalías correspondientes, puede perder los derechos sobre su cosecha y los productos derivados de ella. Sólo una ley, sobre cuya posibilidad no hay mucho optimismo, podría permitir a los agricultores utilizar para fines de reproducción o de multiplicación, en su propia explotación, el producto de la cosecha que hayan obtenido por el cultivo, también en su propia explotación, de la variedad protegida.

---

<sup>12</sup> La fuente principal lo constituye el trabajo de síntesis realizado por Leonardo Garnier (2004).

**Recuadro 2**

**DIVERSOS ASPECTOS A CONSIDERAR EN EL ESTUDIO DEL TEMA DE PROPIEDAD INTELECTUAL**

Aspecto tecnológico-socioeconómico: Si la patente de semillas y agroquímicos perjudica o no a pequeños y medianos productores.

Si la ratificación de la UPOV cede el uso de la biosfera y la biodiversidad nacional.

Aspecto jurídico-económico: Impacto sobre genéricos de patentes e información no divulgada de patentes.

Si perjudica a la CCSS para compra de genéricos.

El enfoque desde el cuadro básico de medicamentos.

Si aprobar cláusula de información no divulgada extiende patentes.

Impacto que tendría protección de datos de prueba sobre la industria farmacéutica nacional al implicar extensión de patente.

Aspecto jurídico-político: Renuncia a los esquemas de protección sui generis.

Aspecto socio-jurídico: Participación de cooperativas.

Aspectos ideológico, político, jurídico y económico: PI fundamental en estado de derecho para estimular la innovación y promover el crecimiento, pero que en situación monopolista actual sólo favorece a ganancias extraordinarias de las grandes transnacionales.

Si en este marco de realidad la aprobación de tratados consolida los intereses monopolistas y contribuye a distorsionar la intencionalidad original de los derechos de propiedad intelectual.

Si existen áreas —como la salud y el medio ambiente— donde las patentes no son solución.

Aspecto ideológico-político: Tendencia reforzada a convertir la vida en una mercancía.

Aspecto ideológico-político: (No discutido y que constituye lo principal del asunto) Conocimiento como mercancía o como bien público.

Aspecto ideológico-político-económico: Si esta tendencia de protección de propiedad intelectual en este marco real se consolida como barrera para el ingreso de países como Costa Rica al desarrollo en una sociedad global del conocimiento.

Por otra parte, el Ministerio de Comercio Exterior defiende lo negociado en el CAFTA en este tema, aduciendo que la firma del Convenio UPOV protegería los derechos de propiedad intelectual de aquellos productores costarricenses dedicados a la generación de conocimiento y, en particular, a la obtención de semillas y especies vegetales. Insiste en que el Convenio UPOV permite a los países establecer determinadas excepciones, aunque las que menciona se refieren a los actos realizados por los agricultores en el marco privado con fines no comerciales, o bien por

razones de interés público, pero sujetos siempre a que el obtentor reciba una remuneración equitativa. Finalmente, se insiste en que para el CAFTA las partes entienden “que no existe ninguna contradicción entre el Convenio UPOV y la capacidad de una Parte de proteger y conservar sus recursos genéticos” (Comex, 2004b). Sin embargo, esta última afirmación no va acompañada de argumentos.

No existen a la fecha otros análisis que respondan directamente a los argumentos planteados por la primera posición y que avalan las preocupaciones sectoriales.

## **b) UPOV, la biosfera y la biodiversidad nacional**

Dimensiones implicadas: tecnológica y jurídica.

i) El problema. Hay dudas sobre la medida en que la ratificación del Convenio UPOV cede el uso de la biosfera y la biodiversidad nacional.

ii) Los argumentos. Según una línea de analistas, el tema de la biodiversidad nacional queda afectada al pasar por encima de la ley del mismo nombre. En primer lugar, porque ésta, que resguarda la seguridad alimentaria, no permite que procesos o productos agropecuarios considerados básicos para la alimentación y la salud de los habitantes del país puedan caer bajo el ámbito de las patentes, derechos de obtentor y otras formas de protección a la propiedad intelectual a las invenciones. Esta afectación es tanto mayor cuanto la explotación comercial se realice en forma monopolista.

Además, en un aspecto mencionado anteriormente, la excepción aceptada por el Convenio UPOV de limitar los derechos de obtentor por razones de interés público, está sujeta a la “remuneración equitativa”, mientras que la ley en cuestión para el mismo caso considera que la solución de la emergencia excluye cualquier pago por concepto de regalías o indemnización.

Un tercer argumento sociojurídico tiene que ver con la garantía del respeto a los derechos de las comunidades indígenas y campesinas. El Convenio UPOV es omiso en materia de derechos intelectuales comunitarios *sui generis*, y por tanto acepta el otorgamiento de derechos de obtentor sobre los conocimientos o las invenciones asociadas a las prácticas y conocimientos desarrollados durante siglos por estas comunidades. Se contradice de esta manera la Ley de Biodiversidad y la Convención de Diversidad Biológica de 1992, ratificada por Costa Rica en 1994.

Añade esta interpretación que el Convenio UPOV tampoco considera la utilización de las variedades protegidas para fines de enseñanza, sino solamente para investigación académica o científica destinada a la creación de nuevas variedades. El efecto negativo, en este caso, recaería sobre las labores de docencia de las instituciones educativas que imparten carreras o cursos relacionados con la agricultura.

A los anteriores argumentos no se han presentado respuestas, con la excepción del Ministerio de Comercio Exterior, en un caso específico, que más bien considera un logro que en el tratado se garantice que no se impondrá el pago de daños contra bibliotecas, archivos o instituciones educativas. Tampoco aparece discusión, ni desmintiendo ni apoyando, a la

preocupación de algún sector en cuanto a que el impacto sobre la biosfera va a implicar la cesión de “recursos como agua, bosque y petróleo”.

**c) Datos de prueba: impacto en los medicamentos**

Dimensiones implicadas: jurídica, económica, socioeconómica, financiera y tecnológica.

i) El problema. Es uno de los temas que ha provocado más controversias y confusión respecto de lo acordado en términos de protección a la propiedad intelectual en el TLC Centroamérica-Estados Unidos. Están en juego temas de precios, funcionamiento del servicio público de salud y beneficio a empresas monopolísticas. Abarca interrogantes acerca del impacto de patentes e información no divulgada de patentes sobre genéricos, si perjudica a la CCSS en sus compras de medicamentos, si aprobar la cláusula de información no divulgada extiende patente y el impacto que tendría la protección de datos de prueba sobre la industria farmacéutica nacional de implicarse una extensión de la patente.

Se enfrentan dos posiciones, la primera de las cuales enfatiza la necesidad de incentivar la innovación, recuperar costos y lograr utilidades que hagan rentable la inversión realizada por las compañías dedicadas a la investigación y desarrollo. La posición alternativa no niega estos argumentos, sino que subraya el hecho de que estos mecanismos, en el contexto real internacional, si operan bajo la forma de monopolio, se convierten en un instrumento típico para la extracción de rentas, que superan el monto de una recuperación razonable.

Las disposiciones legales vigentes autorizan un sistema de patentes que otorga una protección —en la forma de un derecho exclusivo, con carácter monopolista— por 20 años a los titulares de la propiedad intelectual. Se mantiene el carácter público de la información relativa a ese producto, para libre estudio, pero no para producción comercial en competencia.

El asunto adquiere un matiz especial en el caso de productos que requieren de información adicional sobre su seguridad y eficacia, los llamados “datos de prueba”. En el CAFTA se protege la confidencialidad de éstos por cinco años en el caso de los productos farmacéuticos y 10 en el de los agroquímicos, a partir de la inscripción comercial de determinado producto en el país. La cuestión radica en comprobar si esta disposición podría constituir una barrera adicional a la comercialización de productos genéricos cuyos fabricantes tendrían que esperar esos períodos adicionales para comercializarlos.

La preocupación sectorial en este caso se orientaba a sospechar que esta protección a los “datos de prueba” equivaldría a extender la protección ya otorgada por la patente. Los genéricos tardarían en producirse para el mercado y el país tendría que pagar más caras las correspondientes medicinas y agroquímicos.

ii) Los argumentos. No parece haber divergencia entre las partes, en cuanto a que lo acordado en el TLC es más restrictivo que el convenio de los Acuerdos sobre aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Convenio (ADPIC), tal y como lo pretendían las principales empresas farmacéuticas y agroquímicas, al igual que el gobierno de los Estados Unidos. Tampoco se muestran diferencias en cuanto a que lo acordado puede afectar

negativamente a la industria local productora de genéricos en estos dos campos, por cuanto estas empresas tendrán que esperar al vencimiento del plazo de protección adicional antes de comercializar sus productos o pagar por generar su propia información.

La discusión parece haberse centrado más bien en torno a si el impacto de lo acordado tiene un efecto negativo *grande o insignificante* en el encarecimiento de los productos.

Por una parte, Comex hace referencia, en primer lugar, no al CAFTA sino a una ley anterior, la “Ley de información no divulgada” del 2000, donde se establece ya lo relativo a la protección de los datos de prueba. Lo acordado en el CAFTA no hace más que establecer los plazos de ésta. Luego se centra en dos aspectos exclusivamente para defender que lo negociado minimiza el costo. Uno, las cláusulas introducidas para evitar que la protección de los datos de prueba se transformara tal cual en una “patente extendida”. Dos, en el monto del impacto. En cuanto a lo primero, señala las precisiones introducidas en el tratado sobre lo que deba considerarse como “datos no divulgados”. Quedarían excluidos los que sean de dominio público, los que no son “productos nuevos” por incluir una sustancia química que haya sido aprobada previamente en el país, y aquellos de los que exista evidencia de que han sido aprobados en otro mercado —esto último si el país decide utilizar el sistema por evidencia—, para los cuales la protección de datos de prueba sólo opera si dicha inscripción tiene menos de cinco años. En cuanto al monto del impacto con relación a la CCSS, para comprender la discusión hay que ver que Comex usa como argumento el comportamiento del costo del llamado “cuadro básico” de medicamentos. Con esta referencia, compara lo que habría sido el costo con TLC a lo que fue el comportamiento de gastos del 2003 sin TLC, y concluye que el porcentaje de pérdidas, en el caso hipotético de contar con genéricos alternativos, habría sido bajo.

A los argumentos de Comex se unen los de algunos analistas (A. Castro, 2004) que, además de avalar los del ministerio, precisan la forma como en la práctica el plazo de cinco años de protección extra se podría reducir, dependiendo del momento en que se comercialice el producto con relación al período de ejercicio exclusivo de la patente.

La defensa de los resultados de la negociación incluye otros argumentos que se podrían llamar concomitantes, pero que no se refieren ya al meollo de la discusión. Esta serie de razonamientos complementarios apuntan a la conveniencia de usar la protección de prueba como incentivo para que las compañías inscriban sus productos en el país con prontitud, protegiendo así los derechos del consumidor al brindarles una distribución regional casi simultánea de los productos. También se refieren a valorar positivamente el hecho de que en la negociación los Estados Unidos desistieran de su exigencia de que los países firmantes permitieran el patentamiento de métodos quirúrgicos, terapéuticos y de diagnóstico para el tratamiento de personas o animales, así como de establecer la prohibición de utilizar, importar y fabricar medicamentos por medio de las importaciones paralelas, y de regular patentes de segundo uso. Finalmente, se considera positiva la incorporación —tanto para productos farmacéuticos como para agroquímicos— en el TLC Centroamérica-Estados Unidos de la llamada “Cláusula o excepción Bolar” que permite que, aun antes de que venza determinada patente, pueda avanzar la producción de los productos genéricos correspondientes, con el fin de garantizar que inmediatamente después de vencida la patente se pueda iniciar la comercialización de esos genéricos.

La posición crítica entra parcialmente a refutar la anterior y plantea nuevos argumentos a los que Comex y analistas afines no responden.

En lo referente a la relativización del costo o de la pérdida implicada por el impacto de la protección a los datos de prueba, se cuestiona el uso de “cuadro básico” de medicamentos. El impacto sobre el presupuesto de la CCSS se da en la totalidad de los medicamentos comprados y es en el área fuera del “cuadro básico” en la que se encuentran los medicamentos más caros hacia cuya producción tiende más el sector innovador de la industria, aducen, como resultado de las nuevas reglas de propiedad intelectual. El caso extremo en esta lista es el de los llamados “medicamentos huérfanos” para el tratamiento de enfermedades ‘raras’ (menos de 200.000 pacientes), que gozan de protección adicional. Para su producción existe una tendencia creciente. Unido esto al también creciente predominio de precios uniformes en todo el mundo se reduce el beneficio potencial de las importaciones paralelas.

Un argumento paralelo, relativo al aumento de precios de los agroquímicos, lleva a predecir problemas para el sector agrícola.

Quizá, aparte de esta discusión que enfrenta a las partes en detalles específicos, el aspecto de fondo planteado por la crítica es el que se refiere a las condiciones reales en las que tiene lugar la protección extra de los datos de prueba; es decir, a las condiciones monopolísticas en las que producen las grandes compañías farmacéuticas. En ese marco real, arguyen los críticos, la mencionada protección genera una situación de competencia desleal, ya que los productores de genéricos tendrían que incurrir en enormes gastos para realizar su propia investigación de “datos de prueba” sin contar con un mercado monopolista para recuperar tal inversión como sí lo disfruta el mercado del producto protegido. No se discute, entonces, si los datos de prueba implican o no gastos adicionales a la investigación original, que exigirían también protección adicional, sino más bien sobre las características del mercado que determinan que la recuperación de la inversión pueda ser hecha al cesar la protección, desplazando a toda posible competencia.

Otros argumentos complementarios de la crítica apuntan a la diferencia de plazos establecidos en el tratado para la protección extra de productos farmacéuticos y de agroquímicos, siendo mayor para estos últimos. Aportan estudios para demostrar que debería ser al revés. Asimismo, mencionan el problema que queda planteado con la aceptación de éste que llaman un ADPIC-Plus. Si el ADPIC llegara a reformarse, como lo intentan los países en desarrollo, dicen, el país quedaría atado por las cláusulas adicionales que se han aceptado en el CAFTA.

#### **d) Los esquemas de protección *sui generis***

Dimensiones implicadas: jurídica y política.

i) El problema. La suscripción del ADPIC en materia de propiedad intelectual de seres vivos obligaba a los países a proteger a quienes “inventan” nuevas variedades de plantas, pero eso podían hacerlo dentro de dos esquemas alternativos o complementarios: uno, el esquema tradicional de las patentes; y otro, el de establecer algún mecanismo *sui generis* siempre que éste no brindara menor protección que el ADPIC. Al comprometerse con el tratado a suscribir UPOV, cabría la posibilidad de que con ese compromiso se esté renunciando al mecanismo alternativo.

ii) Los argumentos. Los críticos del CAFTA comentan la evolución que ha experimentado UPOV entre 1961 y 1991. En sus orígenes, el convenio intentaba crear un mecanismo de protección en el campo de obtenciones de origen vegetal que impidiera otorgar patentes a las variedades de plantas. En Europa, particularmente, se temía que las patentes incrementaran de forma inconveniente los precios de las semillas y provocaran, incluso, escasez de alimentos. Así surgió el concepto de “derechos de obtentor vegetal” (DOV) como un esquema de protección a la propiedad intelectual más flexible. Sin embargo, observan los críticos, bajo la presión de poderosos intereses económicos, la revisión de UPOV en 1991, vigente en la actualidad, fue asimilando el régimen de los derechos de obtentor vegetal al de las patentes. Así, por ejemplo, se extiende la cobertura del derecho de propiedad intelectual a las importaciones y a las exportaciones, y a las cosechas recogidas; se amplían los plazos de duración del derecho de obtentor, equiparándolos con los de la patente; se restringe en gran medida el libre acceso a las variedades protegidas. Entre éstas, una de las mayores objeciones elimina el derecho tradicional de los agricultores a utilizar para sus posteriores siembras las semillas de su cosecha.

Quizá en virtud de lo anterior, la aceptación de suscribir UPOV se constituya en el punto más conflictivo de los contenidos del CAFTA, tanto más cuanto implica la renuncia a la prerrogativa señalada por ADPIC de escoger un sistema *sui generis* de protección de las obtenciones vegetales. Una de las analistas críticas observa cómo la firma del TLC en esta materia pareciera confirmar el temor ya existente de que países como los Estados Unidos pretenderían servirse de los tratados comerciales bilaterales o regionales para forzar la aprobación de niveles mucho más amplios de protección de los derechos de propiedad intelectual (Rodríguez, 2004).

La posición alternativa en este debate, más que defender el compromiso de suscribir UPOV tal cual, identifica las debilidades que ha tenido el país en su intento por crear un sistema de protección *sui generis*. Aducen que en la Asamblea Legislativa llegaron a existir hasta cinco proyectos de ley relativos a ese sistema sustitutivo sin que ninguno alcanzase la aprobación, lo que impidió dar una garantía a los negociadores estadounidenses sobre el régimen aplicable en el país y la seguridad de su implementación (A. Castro, 2004). Y, en lo que parece ser un intento por sacar partido de lo hecho, afirman que si bien el Convenio UPOV limita el margen de acción del país para establecer un sistema *sui generis*, ambos sistemas podrían convivir dado que en el CAFTA se incluyó un pie de página que establece varias salvedades y que permite, en su opinión, que no exista ninguna contradicción entre UPOV y la capacidad de una parte de proteger y conservar los recursos genéticos. Varias de ellas (excepciones para actos privados no comerciales y restricciones por interés público) ya fueron mencionadas en párrafos anteriores, así como los argumentos que no aceptan que éstas modifiquen la situación.

Refiriéndose a “la oposición total a cualquier regulación en esta materia” (A. Castro, 2004), que no es el caso de la posición crítica resumida más arriba, estos analistas la encuentran contradictoria con prácticas actuales de importación de material transgénico y con la siembra en hectáreas del territorio nacional con este tipo de organismos genéticamente modificados, sin cobertura de mínimos legales, por lo que arguyen que la suscripción de UPOV será una garantía para la industria nacional de semillas costarricense y para los obtentores nacionales, con tal de que se legisle nacionalmente una normativa complementaria.

**e) El contexto real de los derechos de propiedad**

Dimensiones implicadas: ideológica, político, jurídica y económica.

La propiedad intelectual es fundamental en un estado de derecho para estimular la innovación y promover crecimiento, pero en la situación monopolista actual sólo favorece a ganancias extraordinarias de las grandes transnacionales.

i) El problema. El objeto de discusión no es si son o no correctos los derechos de propiedad intelectual, sino las consecuencias que generan en la situación real en que se aplican, en donde dominan los grandes oligopolios. ¿Se están consolidando por este medio los intereses de dichas empresas? Además, ¿en qué medida puede esto afectar las áreas de salud y medio ambiente donde se ha afirmado que las patentes no son una solución? Hay que ver también si no se produce con estas prácticas una distorsión de la intencionalidad original de los derechos de propiedad intelectual.

ii) Los argumentos. Las posiciones enfrentadas no son pro o contra el papel teórico de la propiedad intelectual, ni contra la adquisición de compromisos en esa área en el CAFTA, sino por lo que estos compromisos puedan significar en el actual contexto internacional concreto fuertemente determinado por la lógica de la mercantilización del conocimiento y por el peso creciente de las empresas multinacionales, que ejercen un control, también creciente, de los derechos de propiedad intelectual en todo el mundo.

En este marco, puede identificarse la crítica principal a lo acordado en el CAFTA en lo referente a su compromiso de adherirse al Convenio UPOV. Éste, en su última versión de 1991, pareciera responder a presiones de las grandes empresas agroquímicas multinacionales y no a las de los agricultores, de las comunidades y del interés público. Es muy alto el porcentaje de patentes bajo control de las cinco más grandes empresas agrícolas multinacionales (Novartis-AstraZeneca, Aventis, Dow, DuPont, Monsanto), tanto en los países desarrollados como en los que están en desarrollo. Estas empresas avanzan específicamente en el control de la industria —producción y venta— de las semillas, restringiendo la reutilización, intercambio e innovación de las semillas guardadas por los agricultores. Se estima que en la actualidad cinco de estas multinacionales (Monsanto, Dupont, Novartis, Aventis y Zéneca-Astrea) “controlan el 60% del mercado global de plaguicidas, el 23% del mercado de las semillas y el 100% del de las semillas transgénicas” (Vargas, 2004). Esto afecta en la actualidad, de manera particular, a cinco cultivos esenciales para la alimentación —arroz, trigo, maíz, soja y sorgo—, que han sido patentados en algunas de sus variedades o rasgos genéticos. Al mecanismo de las patentes por invenciones, la estrategia de control de las multinacionales añade las adquisiciones con empresas menores y los contratos con productores.

Los efectos más negativos de esta dinámica detectados por los críticos son, en primer lugar, la posibilidad de que se esté creando un obstáculo inmenso para la entrada de nuevas empresas innovadoras. En segundo lugar, el riesgo de erosión genética y la pérdida de biodiversidad de los sistemas agrícolas, al extenderse cultivos de variedades transgénicas caracterizadas por su homogeneidad y uniformidad genética. Las prácticas que se están introduciendo con este tipo de protección contrastan con la tradicional de los agricultores en las zonas tropicales, donde las semillas son obtenidas de sus propios predios e intercambiadas

libremente con los vecinos. Se considera que estas prácticas son un componente esencial de la estabilidad de los agroecosistemas.

La posición contraria, que estaría a favor del compromiso de suscripción del Convenio UPOV, no ha entrado en la discusión de estos argumentos.

**f) Participación de cooperativas**

Dimensiones implicadas: social y jurídica.

El problema. En qué medida el tratado excluye la participación de las cooperativas en la prestación de servicios a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

Este tema no se encuentra discutido en los diversos análisis examinados.

**g) La vida como mercancía**

Dimensiones implicadas: ideológica, política y ética.

i) El problema. Aclarar si los contenidos de este capítulo refuerzan la tendencia a convertir la vida en mercancía.

El tema tampoco aparece desarrollado directamente en los análisis consultados.

**h) Una gran ausencia en el debate. El conocimiento, ¿mercancía o bien público?**

Dimensiones implicadas: ideológica, jurídica, política y económica.

i) El problema. Si el conocimiento es una mercancía o un bien público, y si esta tendencia de protección de propiedad intelectual en este marco real se consolida como barrera para el ingreso de países como Costa Rica al desarrollo en una sociedad global del conocimiento. Estos dos temas se relacionan estrechamente.

L. Garnier (2004), luego de haber revisado las diversas posiciones de analistas costarricenses sobre el tema de propiedad intelectual, se aparta de los varios aspectos discutidos para advertir sobre lo que no está explícitamente presente en el debate:

“Lo que podríamos llamar el ‘meollo’ del problema en discusión es la disyuntiva que enfrentan nuestras sociedades a la hora de definir el enfoque con el cual desean tratar ‘el conocimiento’; disyuntiva que, por un lado, ofrece el camino vinculado al manejo mercantil del conocimiento, muy asociado a la creciente y cada vez más estricta colección de acuerdos internacionales de protección a la propiedad intelectual y, por otro, el camino que entiende al conocimiento como un bien esencialmente público...”

El analista señala, a partir de esta consideración, diversos aspectos importantes (tecnológico-científico, económico y jurídico) que se entrecruzan en la interpretación y en la operacionalización de las políticas relativas al conocimiento, para mostrar los conceptos y perspectivas que entran en conflicto en este campo: rentabilidad, carácter de bien público (*no-rival* y *no-excluyente*) y garantía institucional de protección. Debería estar claro que, como en muchos otros fenómenos sociales, la pluralidad de dimensiones es normal y la posibilidad de choques entre ellas, inevitable.

Desde este punto de vista, Garnier plantea una observación que resulta de gran trascendencia para interpretar el impacto del CAFTA, en lo relativo al capítulo de propiedad intelectual y que va más allá de los temas específicos mencionados anteriormente, hasta la cuestión de la disyuntiva en el uso del conocimiento:

“Si bien esta preocupación es la que subyace en buena parte del debate que se ha suscitado en nuestro país sobre el capítulo de propiedad intelectual del TLC Centroamérica-Estados Unidos, llama la atención, sin embargo, que esta discusión se haya centrado de manera casi exclusiva en unos pocos temas específicos del Tratado —como el patentamiento de seres vivos, el derecho de los agricultores a reutilizar sus semillas y el eventual impacto de la protección de los datos de prueba—, pero ha dejado prácticamente de lado lo que a nivel internacional constituye la preocupación de fondo en este campo: la creciente consolidación del enfoque que tiende a promover y garantizar la mercantilización y privatización del conocimiento. Independientemente de sus efectos específicos sobre ciertos sectores —agrícolas o farmacéuticos— que sin duda son importantes, el compromiso de seguir aprobando los diversos convenios internacionales de protección de la propiedad intelectual, en versiones cada vez más severas, apunta exactamente en esa dirección, que ha sido seriamente cuestionada en diversos foros internacionales”.

Aun cuando se reconozca que las diversas dimensiones del problema normalmente pueden entrar en choque unas con otras, y aunque entidades como el mismo Banco Mundial reconocen que uno de esos choques posibles proviene del mal funcionamiento de los mecanismos de protección de la propiedad intelectual, se continúa trabajando en esta área, en la práctica, sin plantearse el problema de que estos instrumentos puedan estar convirtiéndose en un freno o impedimento a la diseminación del conocimiento, y un obstáculo para el acceso al conocimiento de quienes no están en capacidad de pagar el precio monopolista que permiten los instrumentos de protección de la propiedad intelectual. Y de ahí, en un freno a la incorporación al desarrollo dentro de la economía contemporánea del conocimiento.

Por la importancia del tema, Garnier se despega del relato de las posiciones analíticas enfrentadas en torno al CAFTA para llamar la atención sobre lo que realmente subyace a ésta y está ausente en el debate. No debería de asumirse una posición en cuanto a las metas de un tratado de libre comercio hoy en materia de propiedad intelectual sin cuestionarse seriamente si existen temas “como los de salud y medio ambiente, donde las patentes no son una solución porque la rentabilidad social de la inversión excede por mucho su rentabilidad privada” (Banco Mundial, 1999: p. 17). Es preciso preguntarse antes, como lo hacen renombrados economistas hoy —Garnier cita por ejemplo a Stiglitz—, si los derechos de protección de la propiedad intelectual no deberían de evolucionar hacia instrumentos más flexibles y plazos más cortos que los actuales, para evitar la generación no ya de “ganancias razonables” sino de elevadas rentas monopolistas, que atentan contra la eficiencia y el bienestar.

De no plantearse este tipo de interrogantes y no aventurar respuestas que respondan a intereses nacionales, se corre el riesgo de que cada nuevo TLC que se firme y que incluya el tema de propiedad intelectual se limite a consolidar la tendencia internacional contemporánea con las contradicciones que entraña, al menos para los países en desarrollo.

El análisis de Garnier concluye citando las ideas de la Comisión sobre Derechos de Propiedad Intelectual (CDPI, 2002), instalada por el gobierno británico en el sentido de que “resulta prematuro, en este momento, exigir a los países en desarrollo que vayan más allá de los estándares del ADPIC en este contexto. Creemos que los países en desarrollo no deberían adherirse al Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) sobre Derechos de Autor, a menos que tengan razones muy específicas para ello, y deberían preservar su libertad para legislar sobre las medidas tecnológicas”. A esto el analista añade:

“Ahora bien, qué significa esta preocupación con respecto a la aprobación del TLC Centroamérica-Estados Unidos, para un país que, como Costa Rica, ya se adhirió al Tratado de la OMPI sobre Derechos de Autor, no es claro. Lo que sí debiera ser claro es que, en ausencia de una política explícita y consistente sobre el tema de la generación y el acceso al conocimiento, la incorporación a este tipo de convenios, que se profundiza con el TLC, podría no rendir los frutos que se esperan y, más bien, constituir una barrera que limite nuestro ingreso a esa sociedad global del conocimiento.”

Está claro que estos comentarios ponen en evidencia una laguna seria en el debate sobre el tema de propiedad intelectual en el CAFTA.

## **B. AMBIENTE** (Capítulo 17 del tratado)

### **1. Preocupaciones sectoriales**

Aparte de considerar que no hubo claridad por parte de los negociadores y que pudieron haberse dado mejores resultados, uno de los sectores expresa su preocupación de que el CAFTA aumente el intercambio comercial, y por ende el consumo de bienes, lo cual acarrea mayor cantidad de desechos de todo tipo. En particular, se opina que puede incrementarse la transferencia de materiales peligrosos (disolventes, plomo, aceites, material radioactivo, entre otros) de los Estados Unidos hacia Centroamérica y se preguntan si será Costa Rica otro destino para este tipo de materiales. Para crear los mecanismos necesarios que ayuden a generar un clima de transición en Costa Rica, una vez ratificado el CAFTA, las personas involucradas tienen mucha confianza en la Agenda de Cooperación Estadounidense. Sin embargo, ven que el Gobierno de los Estados Unidos ha reducido los flujos de cooperación, por lo que no necesariamente habrá cooperación que venga en auxilio de estos problemas. Los programas de monitoreo ambiental que constatan si las leyes ambientales nacionales se están cumpliendo son ineficientes; una vez que el tratado entre a funcionar, si se comprueba que una empresa viola alguna ley ambiental, ésta debe pagar muchos millones de dólares. Si actualmente el país no cuenta con los recursos ni la infraestructura para hacer cumplir al pie de la letra las leyes ambientales, ¿cómo hará el Estado para que las empresas cumplan las leyes ambientales una vez que entre en vigor en el CAFTA?

Por su parte, una federación de organizaciones ambientalistas tiene una posición radical en contra del CAFTA. Entre otras cosas, considera que el capítulo 17 de regulación ambiental excluye la legislación nacional, específicamente las leyes de biodiversidad, minería y forestal. Además, se utilizan términos basados en las buenas intenciones y no en las obligaciones de las partes. Un tema de especial preocupación es la exclusión de acuerdos multilaterales ambientales, con lo cual se entra en retroceso en materia de disfrute de beneficios contemplados en convenios suscritos por nuestro país. Esta exclusión se produce en la medida en que para que un aspecto tenga validez dentro del CAFTA debe ser acordado anteriormente por todas las partes pero los Estados Unidos no han suscrito el Protocolo de Cartagena ni el Protocolo de Kyoto.

## 2. Posiciones analíticas <sup>13</sup>

Se incluye, en seguida, una sistematización de los temas discutidos en torno a las preocupaciones de las organizaciones sectoriales en este capítulo. Examinar las preocupaciones de los sectores, juntamente con lo elaborado por los diversos analistas, permite agrupar los puntos de discusión y argumentos empleados tal y como aparecen en esta sección. También es útil distinguir en cada uno de esos puntos las diversas dimensiones del problema, como se señalan en el recuadro 3.

Dos preguntas básicas parecen atravesar estas cuestiones: una se refiere a la oportunidad o conveniencia de que el tema se introduzca como capítulo en un tratado de libre comercio; y la otra apunta a algo más sustantivo, dentro o fuera de un TLC, cómo ha de manejarse la relación entre comercio y ambiente. Además, se encuentran los temas del aparato legal nacional, el del programa de cooperación para ayudar al cumplimiento de éste y el de los convenios internacionales.

### a) La inclusión del tema ambiental como capítulo

Dimensiones implicadas: jurídica, económica, política y social.

i) El problema. Lo primero, si este capítulo debe o no incluirse en un TLC, es una cuestión que forma parte de un debate más amplio en el campo del comercio internacional. <sup>14</sup> Lo segundo, cuál deba ser el objetivo del tratado en este campo: si estimular el comercio o proteger el ambiente, o una y otra.

---

<sup>13</sup> La fuente principal lo constituye el trabajo de síntesis realizado por Leonardo Garnier (2004).

<sup>14</sup> “La relación entre Comercio y Ambiente ha sido una temática controversial que cada vez más ha ido tomando un espacio en la Agenda Comercial Multilateral, Regional y Bilateral. (...) Quienes han impulsado el tema Comercio y Ambiente sin mucho éxito, hasta el momento, en el marco del ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas), han sido los Estados Unidos y, en una forma mucho más tímida, Canadá. Han sido la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe quienes se han opuesto a la inclusión de alguna manera de esa temática en el marco de estas negociaciones,” Carlos Murillo R. (2002).

**Recuadro 3**

**DIVERSOS ASPECTOS PARA CONSIDERAR EN EL ESTUDIO  
DEL TEMA DE AMBIENTE**

Aspecto tecnológico social: Si el aumento del comercio producirá presiones ambientales (desechos, materiales peligrosos).

Aspectos jurídicos-económicos: Si la protección del ambiente se convierte en oportunidad o barrera al comercio.

Condiciones para que se produzca *dumping* ambiental. Relación con situación de aparato legal.

Si existe una relación positiva dada la utilización eficiente de recursos a la que conduce la economía del mercado y dado el fortalecimiento institucional ambiental al que lleva el CAFTA.

Aspecto económico-financiero: Si la agenda de cooperación es necesaria y —tal como está propuesta— suficiente para crear mecanismos necesarios.

Aspectos jurídicos, administrativos, políticos, económicos: Sobre el papel positivo o negativo de actual situación de leyes nacionales en materia ambiental.

Sobre ineficiencia en aplicación de leyes existentes en materia ambiental.

Si el capítulo 17 del CAFTA excluye varias leyes existentes, si se produce cambio radical en sanciones a incumplimiento de propias leyes, si prevalecen buenas intenciones y no obligaciones.

Si contribuye a esclarecer el tema de expropiaciones directas e indirectas, separándolas de actos regulatorios no discriminatorios.

Si implica un retroceso en materia de participación.

Si excluye temas cruciales: agua, suelo, administración de recursos energéticos, transgénicos, derechos colectivos de comunidades locales en torno a conservación, siembra y cultivo de diversidad, prohibición de patentes y derechos de propiedad intelectual sobre formas de vida y conocimiento tradicional asociado, reconocimiento de deuda ecológica, eliminación de subsidios para energía de combustibles fósiles, tala y otras actividades degradantes del medio ambiente o atentan contra derechos ambientales de población, creación de incentivos para conservación de suelos y recursos naturales, mecanismos que garanticen tecnología respetuosa para inversión privada, y para aplicación eficaz de cláusulas de tratados internacionales sobre transferencia tecnológica, establecer primacía de lo ambiental sobre lo comercial, y aplicación del principio precautorio.

Aspectos jurídico, económico y ambiental: Sobre el significado de la exclusión de convenios internacionales suscritos por Costa Rica pero no por los Estados Unidos en materia ambiental.

Si esto priva al país de beneficios.

Si existe contradicción de criterios utilizados en este tema con los que emplea el capítulo de propiedad intelectual.

Aspectos jurídico y económico: Sobre efectos del Convenio UPOV en la biodiversidad.

Aspectos jurídico, económico, político y social: Si este capítulo debe o no incluirse en un TLC y cuál deba ser el objetivo del CAFTA en este campo.

Si se trata de estimular el comercio o proteger el ambiente, o una y otra.

Mezcla con tratado de inversiones y programa de cooperación confunde.

ii) Los argumentos. En lo que concierne a la discusión sobre el CAFTA, las posiciones se han dividido más bien entre quienes desde una óptica empresarial consideran que el tratado va más allá de lo conveniente al vincular los temas ambientales y comerciales; y aquellas que, desde una óptica ambientalista, consideran que el tratado se queda muy corto en esos mismos términos, y que más bien tiende a consolidar los problemas ambientales existentes. Una tercera posición considera que el componente ambiental del TLC Centroamérica-Estados Unidos es adecuado, al menos —como ocurre en el caso de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP)— sus defectos y riesgos son relativamente pequeños comparados con las ventajas del acuerdo en su conjunto. Vale la pena observar que la segunda posición se sustenta, entre otras cosas, en la percepción de la presencia del componente ambiental más o menos explícito en otras áreas del CAFTA, aparte del capítulo 17.

Garnier asevera que estas diferentes posiciones suponen una discrepancia de fondo respecto de cuál debe ser el objetivo de este tratado: si con este instrumento se trata de estimular el comercio, o de proteger el ambiente.

No parece suficiente para saldar las diferencias —continúa Garnier— declarar lo obvio: éste es simplemente un tratado comercial, no un tratado ambiental ni un proyecto de desarrollo regional. Y no basta porque este TLC particular incorpora una serie de aspectos más típicos de un tratado de inversiones y de un acuerdo de cooperación internacional y, en esa medida, legitima las preocupaciones más amplias por el tema ambiental. De ahí se derivan lógicamente las divergencias mencionadas.

## **b) Comercio y presiones ambientales: ¿barrera u oportunidad para el comercio?**

Dimensiones implicadas: tecnológica, social, jurídica y económica.

i) El problema. Se mezclan varios interrogantes: uno apunta a la posibilidad de aumento de desechos y materiales peligrosos con el comercio, mientras que otros difieren en ver la protección del ambiente como oportunidad o como barrera para el comercio, esto último ligado a la pregunta sobre las condiciones para que se produzca *dumping* ambiental. También interesa aclarar lo que será la aplicación del tratado en la situación actual de la legislación costarricense.

ii) Los argumentos. Aunque el CAFTA no contiene nada directamente vinculado con desechos y materiales peligrosos —objeto de preocupación de alguna de las organizaciones sectoriales— o quizá precisamente porque no lo explicita, la división de posiciones se marca en cuanto a la manera de entender la relación entre ambiente y comercio.

Unos analistas tienden a considerar más la presión que un mayor consumo y una mayor producción ejercen sobre los recursos y los balances ambientales. No se ha desarrollado este aspecto de la discusión. Otros más bien destacan la relación positiva que puede darse entre ambos, fruto de la utilización eficiente de los recursos a que conduce la economía de mercado. Tampoco se ha llegado a discutir.

En tercer lugar, algunos han producido análisis que advierten que los compromisos asumidos por el país en el tema de medio ambiente al aprobar el TLC Centroamérica-Estados Unidos podrían afectar la competitividad del agro.

El argumento de estos últimos —desde una perspectiva ligada a algunos sectores empresariales como la Corporación Arrocera Nacional, el Instituto del Café y la Cámara Nacional de Productores Genéricos de la Industria Agroquímica— reposa en la posibilidad de que lo que para muchos es un logro de Costa Rica —mayor cobertura de legislación ambiental— pueda tornarse en vulnerabilidad para castigos y penas, dado el enfoque del CAFTA en esta materia, a la hora de verificar cumplimiento de su legislación vigente. No está desconectado este punto de vista de la manera de considerar la posibilidad real de cumplir las leyes existentes.

La otra cara del argumento parte del alcance del CAFTA en esta materia. Puesto que cada país se compromete solamente en hacer respetar su propia legislación ambiental, podría propiciarse una especie de *dumping* ambiental, desde los países con peores estándares y legislación ambiental menos perfecta. Esto, a su vez, afectaría a la competitividad de los países que, por contar de antemano con legislación ambiental más estricta, estarían más obligados a mantener altos estándares ambientales. La situación podría convertirse en una desventaja comercial frente a los otros países signatarios.

De manera más explícita, otros analistas afines a los sectores empresariales, principalmente agrícolas, asocian a las afirmaciones anteriores el temor de que los elementos ambientales del CAFTA se utilizaran como una nueva barrera no arancelaria al comercio.

El recelo radica en que, eventualmente, el incumplimiento con su propia legislación ambiental podría llevar a que un país como Costa Rica fuera sancionado por sus socios comerciales mediante una restricción a sus exportaciones. Para que esto llegara a pasar, sin embargo, tendrían que haberse superado varias etapas; en particular, tendría que haberse llegado a la imposición de una multa (que puede ser, como se ha dicho, de hasta 15 millones de dólares) y además el país tendría que haberse negado a “pagar” esa multa, es decir, haberse negado a dedicar esos dineros a corregir el problema ambiental que originó la sanción. Sólo entonces podría verse sujeto a sanciones de tipo comercial.

Esta preocupación ha sido expresada incluso por analistas que valoran positivamente el tratado, pero que consideran que “una excesiva disparidad en cuanto a la rigurosidad de las normas, el exceso de requisitos, trámites y procedimientos entre los países puede afectar su competitividad” (Murillo, 2004). Curiosamente, estos mismos analistas destacan como efecto positivo de la incorporación del tema ambiental dentro del TLC Centroamérica-Estados Unidos el impulso al fortalecimiento de la institucionalidad ambiental y, en particular, a los ministerios del ambiente. Incluso, añade uno de los defensores, la seriedad de esta negociación también obliga al sector privado a buscar soluciones responsables a los problemas ambientales que se pueden derivar de la producción (Murillo, 2004).

Puede apreciarse que tanto los temores como las expectativas positivas están ligados a la pregunta sobre la situación de la legislación ambiental en Costa Rica.

**c) El papel positivo o negativo de la actual situación de leyes nacionales en materia ambiental**

Dimensiones implicadas: jurídica, administrativa y económica.

i) El problema. ¿En qué sentido toda la legislación existente en esta materia es un factor favorable o desfavorable a la hora de enfrentar los desafíos del CAFTA? ¿En qué sentido este tratado ayuda a su cumplimiento? A juzgar por la discusión de estos aspectos específicos, podría decirse que todas las posiciones reconocen que muchas de las normas no se cumplen, que incluso hay mucha complicación para satisfacerlas, aunque pueden constituir un marco legal valioso como ideal. Así, si el capítulo 17 del TLC Centroamérica-Estados Unidos relativo al tema ambiental establece como criterio básico el respeto a la legislación ambiental *existente* de cada una de las partes signatarias sin añadir alguna nueva obligación y si el cumplimiento actual de las leyes es muy deficiente, ¿es o no la decisión de ese criterio básico un elemento positivo del tratado? Un caso de particular interés tiene que ver con los efectos de la suscripción del Convenio UPOV.

ii) Los argumentos. Quienes consideran que es positivo, dentro de ese marco real, basan su posición en el establecimiento de sanciones para los países en que se incumpla con su propia legalidad ambiental, como mecanismo para garantizar la aplicación efectiva de la legislación ambiental (y en que esto conlleve un cambio radical con respecto a los otros tratados existentes). Destacan, además, dos elementos importantes de las sanciones. Uno, es que las multas —hasta de 15 millones de dólares— no son multas que se pagan al país quejoso, cuyos intereses comerciales puedan haber sido afectados por el incumplimiento ambiental de un socio comercial, sino que son recursos a ser utilizados, precisamente, para corregir los incumplimientos ambientales en el país sancionado. Y dos, que las sanciones comerciales sólo llegarían a aplicarse cuando las multas establecidas no se pagaran y ejecutaran de manera que se corrigiera el problema.

Las posiciones críticas no se refieren directamente a esta forma de argumentar sino a otros aspectos que consideran equivocados. Son básicamente dos referidos a exclusiones de aspectos legales existentes en el país.

Interpretan, en primer lugar, que la definición de legislación nacional contenida en el TLC Centroamérica-Estados Unidos es una forma de excluir toda aquella legislación que regula la recolección o explotación comercial de recursos naturales, lo que podría implicar la exclusión de la ley de biodiversidad, que regula el acceso a los recursos genéticos, o el Código de Minería o la misma ley de hidrocarburos. Se trata de una preocupación similar —de posible contradicción del CAFTA con la ley de biodiversidad— al caso del capítulo de propiedad intelectual. Según esta interpretación, la definición del tratado deja por fuera temas cruciales contemplados en la legislación ambiental costarricense, como la conservación y uso del agua, la protección y aprovechamiento del suelo y la administración de los recursos energéticos.

En segundo lugar, por lo que se refiere a los convenios internacionales explícitamente mencionados en el capítulo ambiental del TLC Centroamérica-Estados Unidos, sólo se contemplan aquellos acuerdos multilaterales de los cuales todos los signatarios del CAFTA son ya parte, lo cual excluye acuerdos importantes para el ambiente, como la Convención en

Diversidad Biológica, el Protocolo de Kyoto o el Protocolo de Cartagena, ya que no han sido ratificados por los Estados Unidos.

Este segundo aspecto, además, implica según los críticos una seria contradicción con criterios aplicados en otras partes del tratado. Es cierto que puede argumentarse que un tratado comercial no debe obligar a las partes a cumplir con compromisos contenidos en otros acuerdos de los que no participan. En el caso de aquellos convenios ambientales de los que Costa Rica ya es signatario, éstos seguirían operando para este país con plena validez luego de la firma del TLC Centroamérica-Estados Unidos, pero no comprometerían a países que no los hayan ratificado, como ocurre con los Estados Unidos respecto del Protocolo de Kyoto. Sin embargo, este argumento no resulta válido o aparece como contradictorio si se utiliza para excluir del TLC Centroamérica-Estados Unidos convenios tan importantes como los mencionados, ya que en el capítulo sobre propiedad intelectual los Estados Unidos sí han exigido que Centroamérica ratifique un amplio conjunto de convenios internacionales cuyo objetivo explícito es elevar las normas de protección a la propiedad intelectual, como el Convenio UPOV. En el tema ambiental solamente se acuerda reconocer la importancia de “los acuerdos ambientales multilaterales de los cuales todos son parte” y se afirma que “las partes continuarán buscando los medios para aumentar el apoyo mutuo a los acuerdos ambientales multilaterales y comerciales [pero no a todos, sino tan sólo a aquellos] de los cuales todos forman parte”. Se excluyen convenios ambientales fundamentales para la estrategia ambiental de Costa Rica, como el de Kyoto.

Otro de los campos en el que los críticos ven exclusión o retroceso de los avances legales alcanzados en el país es el tema de la participación. En el CAFTA se la incorpora tanto por medio de un “consejo nacional consultivo” como mediante la potestad de que cualquier ciudadano de algún país signatario pueda solicitar que se realice una investigación sobre el incumplimiento de determinada legislación ambiental y levante lo que se denomina un “expediente de hechos” para la toma de decisiones por parte del Consejo de Asuntos Ambientales. Pero los críticos cuestionan tanto la relevancia del Consejo de Asuntos Ambientales y su capacidad de examinar los impactos que la intensificación del intercambio comercial tenga sobre el ambiente, como los mecanismos de participación de la sociedad civil planteados en el tratado, ya que dicha participación no está incluida como parte decisoria en este Consejo, sino que sólo desempeña un papel de denuncia, o de consulta y diálogo. Por el contrario, sostienen estos mismos analistas que esto ya se contemplaba en la Ley 7554, que establece la participación ciudadana y la creación de Consejos Regionales Ambientales.

Los defensores del CAFTA no contestan a estos puntos específicos, pero consideran como avances otros aspectos del texto negociado. En concreto, se destaca lo referente al tema, muy controvertido en otras negociaciones comerciales, de las expropiaciones. Sostienen estos analistas que en el tratado se resuelve la ambigüedad que podría conducir a interpretar como expropiaciones directas o indirectas diversos actos regulatorios no discriminatorios, aplicados para proteger objetivos como salud pública, seguridad y medio ambiente. El articulado del anexo deja claro, afirman, que tales actos no constituyen expropiaciones directas ni indirectas. Más aún, se establece que no basta que un acto gubernamental genere un impacto económico sobre una inversión determinada para establecer que haya ocurrido una expropiación indirecta. Por esta razón, alaban la manera de resolver el problema, aunque ésta había sido utilizada ya en el TLC entre los Estados Unidos y Chile, a propuesta del país sudamericano.

Sin referirse directamente a este punto, quienes cuestionan el resultado del acuerdo en materia ambiental, reconocen que en conjunto en el mencionado capítulo 17 se establecen reglas que garantizan procedimientos justos, abiertos y equitativos, cumpliendo con el principio del debido proceso; que en estos procesos cada parte podrá defender sus posiciones y presentar pruebas; que cada parte puede establecer sanciones para las infracciones a su legislación ambiental; que las personas interesadas pueden solicitar a las partes investigar supuestas infracciones; que se garantizan derechos apropiados y efectivos de acceso a reparaciones; que se garantiza que las instancias decisorias sean imparciales e independientes; que se garantiza certeza jurídica al no poder reabrir causas ya falladas de acuerdo con los procedimientos que establece el CAFTA. ¿Cuál es entonces su crítica? Que todo eso está ya establecido en la legislación del país, por lo cual no se le puede atribuir a un logro de la negociación del tratado ni puede señalarse nada que se agregue.

Sugieren incluso que, con todo lo aceptado, permanece en el texto una subordinación de lo ambiental a lo comercial. Un reflejo de esta situación se encontraría en el modo establecido para sancionar el incumplimiento de la legislación ambiental, que tendrá efecto sólo en la medida en que afecte el comercio entre las partes.

#### **d) El fortalecimiento legal e institucional y la Agenda de Cooperación**

i) El problema. El panorama de debilidad legal e institucional y, pese a ello, el hecho de que el TLC mantenga como criterio básico la legislación existente en cada país evidencia un reto institucional que los países enfrentan en este campo, pues casi sin excepción las instituciones requeridas para garantizar el adecuado cumplimiento de los compromisos ambientales —y más aún, para que los países puedan avanzar hacia una relación recíproca entre sus estrategias comerciales y los requisitos de un desarrollo ambientalmente sostenible— se hallan en condiciones muy precarias y en algunos casos ni siquiera existen. De ahí la importancia decisiva que en este campo cobra una significativa Agenda de Cooperación y la preocupación de algunas organizaciones sectoriales ante la ausencia de ésta. Sin embargo, no aparece desarrollado el tema en el intercambio entre los analistas.

ii) Los argumentos. Garnier observa que todas las anteriores diferencias, especialmente las que se refieren al papel y situación de la legislación nacional, explican por qué mientras para algunos analistas y sectores el defecto del tratado es permitir que el tema ambiental se utilice como un arma comercial, para otros más bien ocurre lo contrario, y lamentan que el tratado renuncie al objetivo de establecer estándares ambientales comunes y elevados para los países signatarios. Paradójicamente, en ausencia de un adecuado marco institucional, se elevan los riesgos de los dos tipos de preocupaciones expresadas sobre este capítulo del TLC Centroamérica-Estados Unidos: tanto la preocupación de que se pueda abusar del contenido de este capítulo para limitar el comercio, como la de que su contenido se quede en buenas pero retóricas intenciones, y se siga sacrificando la sostenibilidad ambiental frente a los criterios de la rentabilidad económica. Los críticos, por lo demás, seguirán echando de menos que en este TLC se hayan dejado afuera temas cruciales cuya relación con la actividad comercial les parece clara. La lista que mencionan es larga: agua; suelo; administración de recursos energéticos; transgénicos; derechos colectivos de comunidades locales en torno a conservación, siembra y cultivo de diversidad; prohibición de patentes y derechos de propiedad intelectual sobre formas

de vida y conocimiento tradicional asociado; reconocimiento de deuda ecológica; eliminación de subsidios para energía de combustibles fósiles, tala y otras actividades degradantes del medio ambiente o que atenten contra derechos ambientales de población; creación de incentivos para conservación de suelos y recursos naturales; mecanismos que garanticen tecnología respetuosa para inversión privada, y para aplicación eficaz de cláusulas de tratados internacionales sobre transferencia tecnológica; establecer primacía de lo ambiental sobre lo comercial, y aplicación del principio precautorio.

Aun en un capítulo relativamente pequeño como éste, la discusión pendiente es todavía importante.

## **C. TELECOMUNICACIONES** (Capítulo 13 del tratado)

### **1. Las preocupaciones sectoriales**<sup>15</sup>

En esta materia, el problema para varios sectores es el de la posibilidad de que se rompa el sistema solidario existente en el país en estos servicios al abrir a la competencia las actividades que generan los mayores porcentajes de ingresos del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y que permiten subsidiar otros. Aparece también la preocupación, más bien como interrogante, si el texto firmado permitirá la participación de las cooperativas en el campo de las telecomunicaciones. En caso negativo se trataría de una posición difícil para el gobierno que en otros espacios y otras oportunidades ha reconocido la importancia de las alianzas estratégicas con el cooperativismo, considerándolo un aliado en el combate a la pobreza y en la generación de empleo. Las organizaciones de posición más liberal se preocupan por la no ruptura inmediata de todos los monopolios públicos al considerar que éstos violan los derechos de los consumidores a la libre elección.

### **2. Las posiciones analíticas**<sup>16</sup>

Se incluye seguidamente una sistematización de los temas discutidos en torno a las preocupaciones manifestadas por las organizaciones sectoriales en este capítulo, cuyo examen, juntamente con lo elaborado por los diversos analistas, permite agrupar los puntos de discusión y argumentos empleados, tal y como aparecen en esta sección. También es útil distinguir en cada uno de esos puntos las diversas dimensiones del problema, como se señalan en el recuadro 4.

---

<sup>15</sup> El X Informe del Estado de la Nación (2004) añade como punto controvertido el tema de la ubicación de la autoridad reguladora de estos servicios. También incluye, entre los temas de discusión, como aspecto relacionado en materia de comercio electrónico, si el país tiene la voluntad para aprobar, en el corto plazo, regulaciones tales como la del proyecto de firma digital.

<sup>16</sup> La fuente principal lo constituye el trabajo de síntesis realizado por Juan Manuel Villasuso (2004b).

**Recuadro 4**

**DIVERSOS ASPECTOS PARA CONSIDERAR EN EL ESTUDIO DEL TEMA DE TELECOMUNICACIONES**

Aspecto socioeconómico central: Posible ruptura del Sistema solidario al abrir a la competencia actividades subsidiarias.

Cambio de modelo de desarrollo del país, sin consulta a la ciudadanía.

Si las comunicaciones son un bien público, un derecho o una mercancía.

Cuál función corresponde al Estado en el campo de las telecomunicaciones.

Si con la apertura negociada es posible la supervivencia del ICE y en qué condiciones.

Aspectos económico-financiero y tecnológico central: Si la apertura es el camino mejor y más corto para que Costa Rica (sector energía y telecomunicaciones) mantenga capacidad de innovación y desempeño (tecnológicos) para no perder competitividad relativa.

Si el ICE no tiene condiciones actuales para lograrlo y por qué.

Si las condiciones naturales del mercado de telecomunicaciones en Costa Rica condicionan el tipo de mercado (de proveedor dominante, de monopolio, y otros).

Si “apertura” es sinónimo de competencia y si ésta puede crearse en el mercado costarricense de telecomunicaciones

Si el tipo de apertura realista, garantizará mejores condiciones de precio y calidad.

Aspecto tecnológico-jurídico: Si la apertura de estas tres áreas es selectiva, gradual y regulada o conduce a la apertura total.

Aspecto jurídico-político: Si la gradualidad negociada es posible, conforme a ritmos legislativos y de necesaria consulta popular.

**a) Un tema de innovación y mejor desempeño para la competitividad**

Dimensiones implicadas: económico-financiera y tecnológica, económica y jurídica.

i) El problema. Se trata de precisar si la apertura es el camino “mejor y más corto” para que el sector de energía y telecomunicaciones de Costa Rica mantenga su capacidad de innovación y desempeño tecnológicos, y con relación a qué parámetros. El asunto incluye la valoración de las condiciones actuales del ICE para lograrlo. Si la apertura garantizará mejores condiciones de precio y calidad.

ii) Los argumentos. Aquí, como en el caso que se verá posteriormente de la apertura de seguros, un primer argumento esgrimido a favor de abrir las comunicaciones se relaciona con aspectos de eficiencia, costo y posibilidad de avance tecnológico.

Analizando los servicios ofrecidos hoy día por el ICE —afirman estos analistas—, puede advertirse que se trata solamente de los servicios básicos que la tecnología permite brindar. Muchos servicios corporativos que las empresas requieren para competir internacionalmente no están disponibles, además de que el diseño de la infraestructura internacional presenta deficiencias que incrementan el riesgo de una operación que es altamente demandante como los servicios de telecomunicaciones. Por lo que se refiere a calidad, acusan en el ICE una falta de estándares internacionales de servicio, de procesos expeditos, de falta de prioridad para atender sus averías, así como las enormes deficiencias de calidad y cobertura en el campo de la telefonía celular. Siendo ésta la situación, que no ofrece salidas fáciles dentro del actual ICE —por razones de dimensión del problema, de alto costo de las soluciones y por su urgencia—, consideran que la apertura del sector no sólo es el camino mejor y más corto para que Costa Rica resuelva el problema existente, sino el único viable. En caso de no hacerlo con la rapidez de evolución que experimentan las tecnologías implicadas, el país iría perdiendo cada vez más la capacidad de innovación y competitividad en esta área.

En la posición alternativa, otros analistas enfatizan los grandes logros del ICE en distribución de la electricidad a cualquier parte del país y en la extensión de la cobertura telefónica a la mayor parte del territorio nacional, a pesar de enfrentar grandes obstáculos para realizar su estrategia y operaciones. En estas últimas estribaría quizá parte de la explicación de su relativa incapacidad actual para resolver los problemas planteados.

Una cosa muy distinta sería enfrentar un desafío semejante en el campo de la telefonía móvil y de Internet en condiciones de apertura. Eso significaría entrar a competir con gigantes transnacionales, cediéndoles una parte significativa del mercado más rentable a esas corporaciones e intentando cumplir con su función de institución pública de desarrollo, sin abandonar la práctica de fijar tarifas “al costo”, base de su aporte a un sistema más solidario. Aun cuando está dentro de lo teóricamente posible, es muy poco probable que pueda realizarlo. Ello implicaría continuar subsidiando la telefonía pública a costos entre los más bajos del mundo, sin contar con los ingresos suficientes de las partes más rentables del negocio y sin recibir ningún trato especial frente a las empresas transnacionales.

Con respecto al tema de la eficiencia y el desempeño actual del ICE, así como de su capacidad para efectuar las inversiones requeridas, la divergencia entre estas dos posiciones se manifiesta en cuanto al uso de indicadores diferentes, lo que les lleva a distintas conclusiones. Quienes se oponen a la apertura defienden la eficiencia institucional a partir de indicadores de desempeño de carácter técnico y económico; a su vez, quienes la defienden apuntan a una comparación *ceteris paribus* de Costa Rica con el resto de los países del área en cuanto a condiciones de precio menor, tanto en telefonía fija como en celular, e incluso en relación con Internet, con excepción de Panamá.

**b) ¿Tiene sentido un sistema solidario? ¿Se rompe con esta apertura?**

Dimensiones implicadas: socioeconómica, sociopolítica, ideológico-política y jurídica.

i) El problema. Se pregunta si al abrir a la competencia de la manera como se incluye en el tratado, se produce la posible ruptura del actual sistema solidario; si esto transforma la

consideración de las comunicaciones como un bien público, como un derecho, y si por consiguiente se altera la función que corresponde al Estado en el campo de las telecomunicaciones, cambiando así el modelo de desarrollo del país sin consulta a la ciudadanía.

ii) Los argumentos. Diferente de la posición enfatizada en el apartado anterior, otro grupo de analistas no parten de la consideración de eficiencia y desempeño, sino del de subsidios solidarios. Varios aspectos se mezclan en este punto de la discusión. La idea de utilizar subsidios internos para algunos servicios de telecomunicación, a partir de las ganancias que se obtengan en otros —es decir, de mantener un sistema solidario en el establecimiento de precios de servicios— se liga a la concepción de las telecomunicaciones mismas como “derechos” o “bienes públicos”, frente a la manera de entenderlas como simples “mercancías”. Esto a su vez se relaciona con la concepción del papel del Estado de velar por el acceso a los bienes públicos. No obstante, aunque de hecho la discusión se plantee de esta manera, no se encuentra reflejada explícitamente en todos los que están a favor o en contra de la apertura negociada. Una posición sí ha sido claramente expuesta en este punto: la de quienes se oponen a lo acordado en el CAFTA.

En lo fundamental, estos críticos sostienen que el enfoque mantenido por el ICE desde que asumió la prestación de este servicio en 1963 implica la concepción de “bienes públicos”, lo que tiene sus consecuencias claras en el funcionamiento del que consideran “estado social de derecho” costarricense. Esta posición tiene un sustento constitucional concreto. Y de ahí la contradicción, por cuanto en el marco del CAFTA, cuya jerarquía jurídica es superior a la de una ley, se aplica a ese bien público el mismo régimen de regulación que se establece para los bienes de libre mercado. Estaría chocando aquí la concepción —errónea según estos analistas— de las telecomunicaciones como “mercancías” reguladas por la oferta y la demanda, con la constitucional de “bienes públicos”. Entre las serias implicaciones de esa noción y compromiso consiguiente, se cuenta la de afectar al cuadro de derechos esenciales de los costarricenses, dado que los servicios de telecomunicaciones constituyen un medio esencial para garantizar el acceso a la educación y la información. Se ubican en el marco de la actual realidad económica, tecnológica y cultural de la globalización. En esa perspectiva, las telecomunicaciones como recursos tecnológicos marcan, además de la posibilidad de ejercer un derecho, el horizonte de posibilidades de la producción y el comercio, las vías para la integración humana, para los procesos políticos-electorales, para la promoción y extensión del conocimiento, y otros. Es innegable, entonces, que lo que aquí está en juego no es una mercancía más sino un bien público, de valor estratégico, que debe ser objeto de regulación y especial cuidado estatal.

Esta discusión de principios tiene un contenido económico financiero considerable. Por una parte, para poder cumplir con esta función social, basada en los principios de universalidad y solidaridad, se ha requerido de dos instrumentos: brindar a la población los servicios al costo promedio —para usuarios comerciales y residenciales— y los subsidios cruzados. Los que no aceptan el texto del CAFTA se basan en que en ninguna parte se asegura la existencia de estos instrumentos, sino que se coloca más bien en un marco de competencia y de búsqueda de ganancias. Si el ICE debe renunciar a los mencionados instrumentos, significará para el usuario aumentos en las tarifas en los distintos servicios de telecomunicaciones, incluyendo la telefonía pública, la telefonía fija residencial y la telefonía celular. Con la creación de un entorno favorable para que entren a competir las empresas extranjeras, éstas no estarán obligadas a cumplir con los principios de solidaridad y acceso universal, lo que implica un cambio en el modelo de desarrollo del país sin consulta a la ciudadanía.

En cuanto al impacto financiero de la apertura, ésta haría imposible mantener un esquema de subsidios internos cuyos recursos provienen en gran medida de los servicios que se propone abrir (celulares, comunicaciones corporativas e Internet). Calculan estos analistas que en esta eventualidad planteada por el CAFTA las tarifas en telefonía fija podrán subir hasta 400%. Téngase en cuenta que 70% de los suscriptores son personas cuyos ingresos no les permitirán sufragar ese nivel de tarifas.

Otros datos avalan la probable no sostenibilidad del sistema de solidaridad tras la apertura de los servicios de comunicaciones corporativas, celulares e Internet. En cuanto a los primeros, dado que conllevaría una apertura de todo el mercado de los servicios internacionales, eso significaría —según quienes plantean este argumento crítico— la pérdida, todavía hoy, del 22% del total de los ingresos. En cuanto a celulares, representa actualmente 36,5% de los ingresos y hay que pensar que hacia esa modalidad se encaminan cada vez más los servicios telefónicos.

Finalmente, en cuanto a Internet, el significado financiero puede ser mayor. En el año 2004 la telefonía por Internet representaba entre 25% y 40% del total mundial, según diversas estimaciones. Pero se prevé que a mediano plazo, 100% de la telefonía fija pasará por Internet. Es decir, que todos los servicios serán suministrados desde esa plataforma a mediano plazo. De cualquier manera, hoy día los tres servicios representan más del 70% de los ingresos de telecomunicaciones. En caso de cederse en esto, terminan su argumento, el ICE sólo se aseguraría para sí el mercado residencial, precisamente el que en la actualidad se subsidia en más de un 300% para quien solo paga la cuota básica.

### c) **La supervivencia del ICE**

Dimensiones implicadas: económico-financiera.

i) El problema. Si con la apertura negociada es posible la supervivencia del ICE y en qué condiciones.

ii) Los argumentos. Si en cualquier circunstancia competir con enormes transnacionales es ya un reto titánico, los que se oponen a lo negociado en el CAFTA llaman la atención sobre varios aspectos de lo acordado que tienden a colocar al ICE en situación incluso más desventajosa, al garantizar un trato diferente —menos favorable— a la entidad nacional del que se otorga a las empresas extranjeras. Varios ejemplos utilizados —entre ellos el que se refiere a la “interconexión regulada”, la cual obliga al ICE a permitirla con tarifas basadas en el costo— muestran que el ICE deberá poner su infraestructura desarrollada a disposición de las empresas extranjeras. Mientras que éstas podrán usarla para obtener altas ganancias, el ICE quedaría obligado a obtener recursos que sólo permitan mantener la operación.

Consideran estos mismos analistas que el trato también es discriminatorio cuando se establece que para servicios de información se exige al operador estatal ser transparente, mientras que se permite a los privados establecer sus propias tarifas, sin necesidad de regulación y menos aún de justificación.

Otra situación similar, considerada inaceptable desde este punto de vista, es la creada por la disposición del tratado de “permitir a los proveedores de servicios de otras partes suministrar servicios de telecomunicaciones en términos y condiciones no menos favorables que aquellas establecidas por u otorgadas de conformidad con la legislación nacional vigente al 27 de enero del 2003”. En esto consideran que habría, al menos, una concesión de beneficios retroactivos. Además, cabría la seria duda de si al amparo de esta cláusula podría concederse parte del espectro radioeléctrico a los nuevos operadores privados en las mismas condiciones en que se concedieron a las instituciones del Estado antes de 2003.

Todavía existen otros puntos del texto negociado que, conforme al análisis de quienes lo cuestionan, debilitan en gran medida al ICE. Por su número, baste mencionar únicamente dos más. Uno es el caso de las disposiciones que permiten que empresas establecidas en otros países puedan operar legalmente servicios de telecomunicaciones en Costa Rica. En esto se advierte una forma de debilitar la capacidad de atracción de inversión extranjera y de la generación de empleo, así como de legalizar, además, las millonarias defraudaciones por medio de los sistemas llamados “*Call Back*” y “*By Pass*”.

El otro es la exigencia exclusiva para el “proveedor importante” (ICE), con el ánimo de eliminar prácticas anticompetitivas, del suministro de “información técnica sobre instalaciones esenciales” y “comercialmente relevantes”, pero no exigir lo mismo a los demás.

#### **d) Cuestionando que la apertura implique competencia**

Dimensiones implicadas: económico-jurídicas.

i) El problema. Existe otro aspecto de la posición crítica con relación al CAFTA, que plantea dudas sobre la forma de presentar el significado de lo que se ha negociado. Hay que comprender si las condiciones naturales del mercado de telecomunicaciones en Costa Rica condicionan el tipo de mercado (de proveedor dominante, de monopolio, y otros), si en estas circunstancias la “apertura” es sinónimo de competencia y si ésta puede crearse en el mercado costarricense de telecomunicaciones.

ii) Los argumentos. El debate sobre el carácter monopolista de las telecomunicaciones constituye por varias razones un tema de confrontación. Desde un ángulo conceptual, algunos sectores plantean la apertura como algo positivo, por cuanto permitiría la participación de otras empresas, lo cual, se dice, redundaría en beneficio para los usuarios. Pero este planteamiento ha sido criticado, entre otras cosas, en la medida en que supone que “apertura” es sinónimo de “competencia”. El tema se puede discutir a nivel teórico, remitiéndose a planteamientos sobre los condicionamientos “naturales” del mercado. Habría que examinar las

condiciones y particularidades del mercado costarricense y lo que éstas permiten.<sup>17</sup> Estudiando el tamaño del mercado nacional, las características de la plataforma tecnológica prevaleciente, las barreras de distribución y otras barreras de entrada, se puede concluir que habrá un proveedor dominante y otros pequeños proveedores que serán seguidores de precios y que ajustarán su comportamiento al del proveedor dominante, más que un verdadero mercado competitivo de telecomunicaciones. Si no es posible configurar un mercado competitivo, entonces no es posible asegurar a priori que la apertura garantizará mejores condiciones en cuanto a precio y calidad de las que existen en la actualidad. "Conceptualmente existen los monopolios, oligopolios y competencia, esa es la gama, pero la apertura, o sea, permitir que en un mercado haya un proveedor dominante y otros proveedores pequeños no asegura que estaremos en una situación mejor que la que hay con un monopolio público que está sujeto a las disposiciones de un ente regulador" (Villasuso, 2004a).

Además, el tema puede evaluarse desde la experiencia de otros países. En un buen número de ellos en América Latina, en los que se ha abierto el mercado de telecomunicaciones, no se ha generado un auténtico mercado competitivo (ICE, 2003). Tanto en los mercados de telefonía móvil de los diferentes países, como en los de telefonía fija local y también en Internet, en su gran mayoría se distribuyen entre uno, dos o tres operadores máximo, en condiciones de monopolio, duopolio y oligopolio privados.

**e) “Selectiva, gradual y regulada”**

Dimensiones implicadas: tecnológico-jurídica y jurídico-política.

i) El problema. Si la apertura de estas tres áreas es selectiva, gradual y regulada o conduce a la apertura total. En particular, si la gradualidad negociada es posible.

ii) Los argumentos. Tanto Comex como los analistas que se encuentran en una línea similar han defendido como un logro del CAFTA el carácter limitado de la apertura, la cual estaría calificada en cuanto a selectividad, gradualidad y regulación.

Este argumento es rechazado por los analistas críticos del texto que sostienen que tal y como está presentado el documento permite una apertura total. Parte del asunto tiene que ver con la definición utilizada de los “servicios inalámbricos móviles”, que llevaría a la apertura de la telefonía fija del país por medio de equipo terminal inalámbrico fijo.

En cuanto a la “gradualidad” prometida, no se condice con los plazos acordados, afirman. Éstos implican una apertura que resulta precipitada, incompatible con los ritmos tradicionales que

---

<sup>17</sup> Villasuso (2004a) comenta cómo, si bien el mercado de las telecomunicaciones incluye una diversidad de servicios y en algunos de ellos podrían darse condiciones de oferta y demanda que permitan la participación competitiva de varios operadores, lo cierto es que todos esos servicios requieren de una infraestructura sobre la cual descansan las diferentes plataformas. En naciones pequeñas no tiene mucho sentido, por razones de escala y tecnología, crear más de una infraestructura básica, la propiedad de la cual define al operador dominante. En todos los países centroamericanos se observa esta situación.

necesita la Asamblea Legislativa para producir consensos y leyes, y además con la necesaria consulta popular para un proyecto de esta magnitud. En ese caso, si por razones comprensibles como éstas no se cumplen las metas en el tiempo acordado, queda la duda de si la apertura de mercado tendría que realizarse sin ninguna restricción y sin ninguna medida real de fortalecimiento del ICE.

## **D. SEGUROS**

(Capítulo 11 del tratado)

### **1. Preocupaciones sectoriales <sup>18</sup>**

En esta materia, un problema relevante lo plantea la posibilidad de que se rompa el sistema solidario al abrir a la competencia las actividades que generan los mayores porcentajes de ingresos del Instituto Nacional de Seguros (INS). También se incluiría en esta preocupación el tema de la salud, al existir la posibilidad de que los seguros sociales entraran en la apertura. Ello implica abordar, en términos generales, el tema del impacto de la apertura que conlleva el CAFTA sobre los servicios públicos.

Existe un particular interés porque se informe lo que va a pasar con el servicio de bomberos y las leyes en riesgos del trabajo.

Algunas organizaciones se preocupan, en dirección contraria, por la no ruptura inmediata de todos los monopolios públicos al considerar que éstos violan los derechos de los consumidores a la libre elección.

### **2. Las posiciones analíticas <sup>19</sup>**

Se incluye seguidamente una sistematización de los temas discutidos en torno a las preocupaciones expresadas por las organizaciones sectoriales en este capítulo. Examinar las preocupaciones de los sectores, juntamente con lo elaborado por los diversos analistas, permite agrupar los puntos de discusión y argumentos empleados, tal y como aparecen en esta sección. También es útil distinguir en cada uno de esos puntos las diversas dimensiones del problema, como se señalan en el recuadro 5.

---

<sup>18</sup> El X Informe del Estado de la Nación (2004) añade como punto de controversia: si es conveniente o no que las empresas multinacionales puedan asegurar sus instalaciones con empresas aseguradoras establecidas en el exterior y no en Costa Rica.

<sup>19</sup> La fuente principal lo constituye el trabajo de síntesis realizado por Juan Manuel Villasuso (2004b).

### Recuadro 5

#### DIVERSOS ASPECTOS PARA CONSIDERAR EN EL ESTUDIO DEL TEMA DE SEGUROS

Aspecto socioeconómico y político-jurídico central: Posible ruptura de Sistema solidario al abrir a la competencia actividades subsidiantes.

Si el mandato constitucional abarcaría a todos los proveedores en cuanto a “procurar una política permanente de solidaridad nacional”.

Si las primas actuales que se pagan son superiores a las de otros países, y si esto es por subsidios internos o por falta de adecuada regulación del mercado.

Si las pólizas de vida actuales del INS pueden llegar a costar hasta tres veces más de lo que por los mismos servicios cobran empresas multinacionales.

Si hay reciprocidad en compromisos.

Aspecto económico financiero: Si los retos de modernizarse para ser más eficiente puede realizarlos el INS.

Si se podrá ajustar a escala de planta; ampliar canales de venta, aceptar la no exclusividad de *brokers* ante presencia de nuevos proveedores, realizar alianzas estratégicas y en qué condiciones.

Si la apertura le permitirá acceso a mejores tecnologías y conocimientos especializados y posibilidad de expansión a otros mercados como Centroamérica y Caribe.

Aspecto socioeconómico central 2: Si se están modificando o no los seguros obligatorios de vehículos y contra riesgos de trabajo.

Si hay algo más que se elimina o se modifica aparte del monopolio.

Si se permite a proveedores de los Estados Unidos venir a Costa Rica a hacer negocios u oferta pública de sus servicios. ¿Cuáles servicios transfronterizos se podrán ofrecer?

Si para los trabajadores hay implicado algo más, aparte de la posibilidad de libre escogimiento de proveedor de seguros (similar a la situación en pensiones).

Si se contradice la constitución y el código de trabajo en cuanto a que riesgos del trabajo es irrenunciable, universal y forzoso.

Si al amparo de dicho mandato constitucional está el trabajar sin búsqueda de lucro y destinando excedentes a mejoras del propio sistema.

Cuál es el futuro del servicio de bomberos con este tratado.

Aspecto socioeconómico central 3: Si esta apertura amenaza al resto de la economía, al perder gran parte de las rentas producto de este negocio y además los depósitos de las reservas y primas en nuestros bancos y fuga de capitales producto de ambos rubros.

### Recuadro 5 (Conclusión)

Si mejoraría el crecimiento del empleo.

Si las primas saldrían del país sin generar beneficios económicos.

Aspecto ideológico-económico-jurídico: Si el monopolio público existente (la apertura) sirve o no a los consumidores, si permite operación eficiente.

Si el monopolio actual viola los derechos de todos los consumidores a la libre elección.

Si se salvaguarda del interés de consumidores con medidas cautelares.

Si el ingreso de nuevas empresas promueve mayor eficiencia, es decir, mejores servicios a menor precio, diversificación de riesgos, cobertura geográfica y ventajas administrativas.

Si se atraería afluencia de capital extranjero.

Si el INS estaría en condiciones de competir con las nuevas aseguradoras.

Aspecto jurídico: Si los plazos establecidos para la apertura son realistas después de 80 años de régimen monopolístico.

Qué legislación cubre antes de 2008.

Si está corriendo el tiempo hacia esa fecha aun cuando no se haya ratificado el CAFTA.

Si se trata de una apertura gradual y regulada sobre base de legislación.

Aspecto jurídico: Relación entre la necesidad de regulación y supervisión independiente del mercado de seguros.

Si es mediante una superintendencia de seguros, o la de pensiones.

Los analistas de Comex afirman categóricamente que los compromisos asumidos en materia de seguros dentro del tratado no implican la privatización del INS, sino que le permiten al país asegurarse una *apertura gradual y regulada sobre la base de legislación prudencial*, dando así oportunidad de mayores opciones a los consumidores costarricenses.

Se definen ante esta afirmación inicial dos líneas de análisis. Por una parte, están quienes ponen el énfasis en los problemas de eficiencia y costo actual de los servicios del INS, juntamente con las perspectivas optimistas sobre lo que acarrearía la apertura del mercado de seguros. Por otra parte, se cuentan los que señalan el peligro de pérdida del sistema solidario, al lado del desfinanciamiento que se produciría en la institución. En alguna medida, se replica en clave menor la discusión que tiene lugar en torno al tema de la apertura de telecomunicaciones.

**a) Eficiencia y costo del INS. Posible modernización del INS con y sin tratado**

Dimensiones implicadas: económico-financiera, administrativa y tecnológica.

i) El problema. Son varios los problemas, en realidad, que aquí se conectan. Básicamente están vinculados con el costo actual de los servicios de seguros y sus justificaciones, y con las posibilidades de modernización y mayor eficiencia del INS con apertura y sin ella.

ii) Los argumentos. Análisis de índole periodística han identificado problemas de costo y eficiencia en el actual servicio de seguros. Se refieren a la existencia de indicios de que las primas de algunos seguros son superiores a las que se pagan en otros países, y lo hacen argumentando que apelan a la voluntad de subsidiar internamente, de esta manera, al régimen de riesgos profesionales y para financiar al cuerpo de bomberos. Sin embargo, sin rebatir este razonamiento, estos analistas atribuyen el problema también a la falta de una adecuada regulación del mercado. Se ha constatado, dicen, que las pólizas de vida del INS pueden llegar a costar hasta tres veces más de lo que, por los mismos beneficios, cobran algunas de las empresas internacionales. Consideran que esto sólo es posible por el carácter monopolístico de la institución y por la falta de regulación, factores que operan como una discriminación en contra de los costarricenses en la prestación de un servicio vital. Según los que arguyen con base en esta investigación periodística, el problema se refiere a los seguros de tipo voluntario, como las pólizas de vida temporales y con vencimiento a la muerte o incapacidad permanente de las personas. Las pólizas de vida para los costarricenses son tan elevadas porque deben cubrir beneficios extraordinarios —considerados arbitrarios— que contienen las convenciones colectivas en el sector público. Por otra parte, añaden, el INS no actualiza las pólizas denominadas y pagaderas en colones, y tienen la desventaja de erosionar el valor real de la prestación, diluyendo el beneficio. En cambio, las primas en dólares tienen la ventaja de preservar el valor real de lo pactado, pero pueden llegar a ser hasta tres veces más altas, comparadas con las de la competencia internacional.

Siempre desde el punto de vista financiero, afirman que las aseguradoras tienden a acumular reservas muy cuantiosas, al igual que las operadoras de pensiones, y para no mantener recursos ociosos, tienen que invertirlos. Eventualmente pueden canalizar recursos a largo plazo para financiar necesidades de desarrollo que a veces no son atendidas por los bancos comerciales. La amortización a largo plazo produce efectos positivos en los respectivos flujos de caja y los costos anuales de operación. Con ese propósito, podrían seguirse la legislación, regulación y la práctica chilenas, donde el mercado de seguros ha alcanzado un desarrollo y niveles de eficiencia excepcionales. Además, el Estado costarricense recibiría mayores ingresos fiscales por los respectivos impuestos de renta que pagarían las nuevas empresas.

Con esta apertura, adecuadamente regulada, continúan estos analistas, se apuntaría a lograr una mayor eficiencia del mercado, con el ingreso de nuevas empresas cuya presencia aseguraría mejores servicios a más bajos precios. Por el contrario, los monopolios poseen pocos incentivos para la reducción de costos, para la innovación y la tarifación eficiente, en comparación con las empresas que operan bajo un esquema de competencia, que conllevan importantes beneficios para los consumidores. A esto contribuyen los rasgos propios de las empresas multinacionales: mayor diversificación geográfica, productos novedosos y ventajas en cuanto al manejo administrativo, características todas ellas de suma relevancia en el mercado de

seguros, para lograr la diversificación de los riesgos. De manera que es de esperarse que el INS, junto con las otras empresas que ingresen al mercado nacional, mejoren la eficiencia, calidad y diversidad de los productos y servicios de seguros. Mirando así al futuro de un mercado de seguros abierto, consideran que éste ofrecería al país un mayor desarrollo financiero, mediante una incrementada afluencia de capital extranjero hacia el mercado, en especial como inversiones de largo plazo. Pero no todo el beneficio lo constituiría el aspecto financiero, sino también en el orden del conocimiento. Una potencial transferencia de conocimiento de parte de las empresas aseguradoras extranjeras podría realizarse en la medida en que el asegurador doméstico se vea en la necesidad de mejorar sus prácticas dentro de un mercado competitivo frente a las foráneas, más sofisticadas en cuanto a sistemas de clasificación del riesgo y otras técnicas avanzadas de trabajo introducidas desde fuera.

Se debe reconocer, concluyen, que en cuanto al INS la apertura le impone diversos retos: entre otros, de modernización para ser más eficiente y no perder fácilmente participación de mercado. Parte de los cambios que deberá realizar la institución tienen que ver con el probable ajuste de su escala de planta ante la presencia de nuevos oferentes, que atraerían a actuales empleados del INS para trasladarse a las nuevas empresas. De ahí la necesaria ampliación de sus canales de venta, y la admisión de no exclusividad de los *brokers*, quienes querrán también realizar negocios con las empresas competidoras. El INS, desde un punto de vista de nuevas oportunidades, tendría la posibilidad de establecer alianzas estratégicas con aseguradoras extranjeras clasificadas como “triple A”, lo que le daría acceso a mejores tecnologías y conocimientos especializados. Además, tendría la posibilidad de expansión a otros mercados como Centroamérica y el Caribe, en la medida en que se lleve a cabo un proceso de desregulación que le permita ser más eficiente.

Sobre este punto de vista no todos concuerdan. En una línea parcialmente opuesta, posiciones alternas indican que no sería posible para el INS competir con las aseguradoras externas, teniendo en cuenta las bajas tarifas que aquellas están en capacidad de imponer, dado el enorme volumen de sus capitales económicos, y su experiencia a nivel mundial. Sería más probable que los grandes competidores extranjeros se limitaran a constituir en el país casas de representación administradas por un grupo mínimo de empleados que, por lo general, serían ejecutivos de aquellas compañías no nacionales, y ello restringiría la creación de nuevas fuentes de empleo. Por otra parte, la salida del país de las primas que se emitan no producirá realmente beneficios económicos internos, y así se neutralizaría la capacidad que tienen los seguros de ser uno de los principales motores de la economía.

En resumen, esta posición analítica viene a responder a la anterior de que no todo lo que está en juego es un asunto de competencia de precios y servicios. Hay otros aspectos fundamentales afectados por el mercado de seguros, como las fuentes de trabajo, el fortalecimiento del INS y el crecimiento de la economía del país.

## **b) ¿Ruptura del sistema solidario?**

Dimensiones implicadas: socioeconómica, política y jurídica.

i) El problema. Hay que aclarar si se dará ruptura del sistema solidario al abrir a la competencia un área de actividades que actualmente subsidia a otros servicios; en qué medida esto contradice un mandato constitucional y el código de trabajo, y si esta apertura amenaza al resto de la economía.

ii) Los argumentos. Mientras que los analistas partidarios de la apertura centran la discusión en los temas de eficiencia, costo y modernización, quienes se oponen a lo negociado en el CAFTA atienden prioritariamente otro aspecto, central para la vida del país: la posible ruptura del sistema solidario actual.

En la actualidad prevalece el mandato constitucional que declara beneficio irrenunciable el seguro de riesgos del trabajo, al tiempo que el Código de Trabajo lo considera universal, obligatorio y forzoso. Esto quiere decir, entre otras cosas, que el patrón responde por su costo y el ente asegurador le da al trabajador las prestaciones sanitarias, de rehabilitación y en dinero, aunque no esté asegurado. Las prestaciones se ajustan con base en el salario real y se cobran al patrón las sumas erogadas así como los intereses. Además, el INS opera centros de salud especializados sin obtener lucro, trabajando al costo, y los excedentes logrados se destinan en un 50% al Consejo de Salud Ocupacional y otro tanto a incorporar mejoras. Éstas son sólo algunas de las características del actual sistema de riesgos del trabajo dentro de un Estado Social de Derecho, que debe, por mandato constitucional, “procurar una política permanente de solidaridad nacional”. El alegato contra el CAFTA se produce en la medida en que señala que las regulaciones actuales se mantienen siempre que sean consistentes con las obligaciones asumidas en este tratado. Pero no parece que esas obligaciones sociales del Estado costarricense, al costo y sin lucro alguno, sean “consistentes” con las obligaciones establecidas por un tratado comercial que busca el beneficio económico. Podría preverse la materia para un primer arbitraje internacional en torno al tema de la exclusión del lucro en los seguros solidarios.

Alguno de estos analistas añaden a su argumentación que si estos aspectos no han sido comprendidos, ello se debe a que los resultados del tratado en este rubro fueron producto de un hermético proceso de negociación, caracterizado por el desconocimiento técnico de la materia por parte de los negociadores. En concreto, aducen que el gobierno no hizo un amplio, intenso y documentado esfuerzo de consulta nacional, antes y después de su firma. En este tema nunca envió a los responsables correspondientes el texto de la propuesta estadounidense. Sólo informó pocos días antes de la última ronda la pretensión de incorporar seguros a la mesa de discusión, sin que se diera oportunidad de participación en las definiciones, pese al principio constitucional que recomienda la consulta previa a las entidades afectadas. Eso permitió que se aceptaran acuerdos que amenazan seriamente no sólo al mercado asegurador costarricense, abriendo indiscriminadamente la puerta del comercio transfronterizo,<sup>20</sup> sino también al sistema de seguridad social entero, al incluir en el tratado los seguros sociales o solidarios y, por este mismo hecho, a la economía del país en un importante grado, pues no sólo se perderán gran parte de las rentas producto de estos negocios sino también los depósitos de las reservas y primas en los bancos nacionales, lo que implica una importante fuga de capitales.

---

<sup>20</sup> Este aspecto se trata más adelante.

**c) Modificación de seguros de vehículos y riesgos del trabajo**

Dimensiones implicadas: social y económica.

i) El problema. Si se están modificando o no los seguros obligatorios de vehículos y contra riesgos de trabajo.

ii) Los argumentos. Los analistas de Comex han enfatizado que el tratado no implica la desnaturalización de los seguros contra el riesgo de trabajo. El texto del CAFTA establece que Costa Rica no está obligada a modificar su regulación del seguro obligatorio de vehículos y de seguros contra riesgos de trabajo, “siempre que dicha regulación sea consistente con las obligaciones asumidas en este acuerdo” (anexo correspondiente). Para el ministerio, el objetivo de esta cláusula es garantizar que, salvo el carácter monopolístico actual de los seguros contra riesgos del trabajo, que es el único elemento incongruente con el CAFTA, la legislación costarricense en la materia no debe modificarse. Por el contrario, la única modificación que implicará el tratado en los seguros de riesgos de trabajo es que los trabajadores tengan, al igual que hoy en el caso de las pensiones, la posibilidad de escoger entre diferentes proveedores.

**d) El futuro del servicio de bomberos con este tratado**

No aparece en las posiciones discutidas.

**e) Seguros transfronterizos. El ingreso de las aseguradoras extranjeras**

Dimensiones implicadas: económica y jurídica.

i) El problema. Se trata de analizar en qué medida el tratado permite a proveedores de los Estados Unidos hacer negocios u oferta pública de sus servicios en Costa Rica, y cuáles servicios transfronterizos se podrán ofrecer.

ii) Los argumentos. Los analistas de Comex aseguran en este punto que el CAFTA permite que un número limitado de servicios puedan ofrecerse de manera transfronteriza, es decir, por un proveedor localizado en el extranjero hacia un consumidor ubicado en Costa Rica, o viceversa. Los únicos seguros que se podrán ofrecer de esta manera son aquellos aplicables a actividades que ya hoy de por sí son internacionales, como el transporte aeroespacial, marítimo y aéreo, así como los reaseguros y las “cuentas globales” (seguros de cobertura mundial adquiridos por compañías multinacionales). Estos seguros transfronterizos se ofrecerían en dos jurisdicciones y estarían regulados tanto en el país en donde se localiza el abastecedor como en el país en donde se localiza el consumidor. Es decir, existiría doble supervisión. Costa Rica también podrá tomar cualquier medida que estime necesaria para proteger al consumidor en el país, como exigir el registro de proveedores de estos servicios. Comex añade que el acuerdo garantiza a las partes todo el margen de maniobra necesario para salvaguardar el interés de los consumidores por medio de la adopción de medidas cautelares para proteger a los tenedores de pólizas y para garantizar la integridad y estabilidad del sistema financiero.

La interpretación contraria parte de la situación actual en la cual, dicen, el comercio transfronterizo de seguros ya lo acepta Costa Rica con amplitud. Hay seguros que por su propia naturaleza siempre han sido como transfronterizos: carga espacial, mercancías en tránsito internacional o el vehículo que las transporta. En cambio, con la nueva negociación, Costa Rica tendría que admitir otros servicios necesarios para apoyar cuentas globales a favor de empresas transnacionales en sus operaciones extranjeras, tales como servicios auxiliares de seguros e intermediación, mientras que los demás países lo harían solamente para aquellos seguros transfronterizos antes mencionados.

Esto lleva la discusión al tema de la certeza de reciprocidad.

#### **f) ¿Reciprocidad en compromisos?**

Dimensión implicada: jurídica.

i) El problema. Constatar si realmente los compromisos obligan de la misma manera a las partes firmantes.

ii) Los argumentos. Los analistas de Comex afirman que los otros países de Centroamérica y los Estados Unidos también han adquirido compromisos en materia de servicios transfronterizos, prácticamente los mismos que asumió Costa Rica. Todos los países legalizan el consumo en el exterior y todos tienen compromisos transfronterizos. De acuerdo con el tratado, los residentes de Costa Rica podrán hacer lo que ya muchos hacen hoy día, es decir, suscribir contratos de seguros en otros países. Cuando esto sucede, ese seguro es supervisado y gobernado por las leyes del país que indique el contrato. En efecto, las leyes nacionales de cada país son territoriales. Esto implica que, por ejemplo, contratos negociados bajo la ley de los Estados Unidos serán supervisados por las autoridades de los Estados Unidos y serán exigibles en esa jurisdicción. Lo mismo sucederá a la inversa, si se tratara de seguros negociados al amparo de la legislación costarricense. Legalizar el consumo en el exterior no significa que proveedores de los Estados Unidos puedan desplazarse a Costa Rica a hacer negocios u oferta pública de sus servicios. Precisamente, esto es lo que de manera expresa el CAFTA no fomenta. Por eso, añaden, los compromisos de seguros del tratado no dejan desprotegido al consumidor.

#### **g) Efecto en el empleo**

Dimensiones implicadas: económica y laboral

i) El problema. La apertura del INS podría significar un aumento o una disminución del empleo.

ii) Los argumentos. Analistas que se inclinan por la apertura consideran que las posibilidades de empleo podrían verse aumentadas, y no así la temida reducción de trabajos del INS. Para ellos es de esperarse que las compañías extranjeras que lleguen al país requieran personal nacional para sus labores, y probablemente paguen salarios más altos que la empresa

estatal. Obviamente, las compañías extranjeras se beneficiarían del conocimiento del mercado nacional que tienen los trabajadores locales.

Lo que la parte contraria arguye se señaló párrafos atrás.

## **h) Efecto sobre los consumidores**

Dimensiones implicadas: jurídica, ideológica y económica.

i) El problema. Es presumible que el mantenimiento o la eliminación de un monopolio tiene efectos sobre los consumidores y sus derechos. Se trata de ver lo que sucede con el caso de la apertura del INS.

ii) Los argumentos. No ha habido mayor debate directamente centrado en este aspecto. Es un subtema derivado del respectivo enfoque dado a los anteriores. De ahí que algunos medios de prensa hayan abogado por la mayor conveniencia para el país de la apertura completa de la comercialización de seguros en el territorio costarricense en el plazo más corto posible. Con base en argumentos ya expuestos, consideran que esto brindaría mayores oportunidades a los usuarios. Según esta posición, sería un error enfocar la apertura selectivamente para tratar de lograr plazos mayores, al igual que sería un error establecer un plazo de cinco años para aprobar la ley y otros más para la apertura.

Esto se relaciona con el tema de los plazos establecidos en el CAFTA.

## **i) Realismo de los plazos de apertura**

Dimensión jurídica implicada.

i) El problema. El tratado establece plazos cuyo realismo es preciso valorar, tanto en cuanto a posibilidades de cumplirlos como en cuanto a su carácter verdaderamente “gradual”.

ii) Los argumentos. Los más duros críticos de los resultados de la negociación consideran que éstos establecen plazos absurdos y con fechas fatales, sin pensar realmente en el beneficio del consumidor general ni basarse en un marco jurídico con una regulación y una supervisión óptimas. En el caso de aprobarse una apertura en seguros, los plazos deberían de ser graduales y suficientes, pero esto, después de 80 años de régimen monopolístico de seguros, es lógico que exija para cualquier cambio mayor tiempo que los que podrían ofrecerse a países con libre competencia y mercado regulado. No es éste el enfoque del tratado en materia de seguros, donde los plazos ya empezaron a correr para Costa Rica, y tienen fecha fija, mientras que con otros temas negociados el plazo se inicia cuando se apruebe el tratado. Se da como ejemplo la obligación adquirida de abrir totalmente el mercado estatal comercial de seguros, y permitir el establecimiento de compañías extranjeras el 1° de enero del 2008, aun en el caso de que el tratado se llegara a aprobar tan sólo días antes de esa fecha. En cambio para Guatemala, con superintendencia y mercado libre, únicamente habrá sucursales de esas compañías cuatro años después de la aprobación.

No se ha encontrado respuesta de una posición contraria.

**j) La regulación y supervisión del mercado de seguros**

Dimensión implicada: jurídica.

i) El problema. Se discute la necesidad de regulación del mercado de seguros y del INS en particular, con o sin apertura, así como sobre el ente que debería ejercer la regulación.

ii) Los argumentos. Los analistas que abogan por la apertura, en este aspecto son muy críticos en lo concerniente a la actual regulación de los seguros. En el país no existe una superintendencia de seguros, afirman. Es por ello que consideran inexplicable e inconveniente que una empresa estatal titular de un monopolio no haya estado sujeta durante 80 años a la más mínima regulación. El INS ha sido “invisible”, dicen, para cualquier esfuerzo de supervisión prudencial o regulación.

De ahí que se considere conveniente adoptar una rutina de regulación financiera independiente, técnica y seguidora de estándares internacionales, incluso antes de la apertura del mercado que implicaría la eventual aprobación del CAFTA. Haya apertura o no, amplia o restringida, haya tratado o no, es impostergable, reafirman, para beneficio de toda la sociedad costarricense la supervisión prudencial del mercado de seguros. Esta supervisión, dependiendo del curso que siga el tratado, debería ser extensiva y rigurosa con los nuevos participantes de un mercado eventualmente competitivo.

Las medidas recomendadas por Comex ante la apertura del mercado de seguros consideran la creación de una superintendencia de seguros, y el gobierno se inclina porque sea la Superintendencia de Pensiones la que asuma esta función. Incluyen también el dotar al INS con capacidades administrativas para que opere con más flexibilidad en un mercado abierto. Y en cuanto a la supervisión del mercado, poner las reglas que regirán los servicios que ofrecerán, públicos y privados, estableciendo los requisitos que deben cumplir las firmas para que puedan comercializar seguros en el país.

Por lo que se refiere a la compra de seguros en el exterior, Comex afirma que esta actividad que ya se hace en Costa Rica se legalizará una vez que entre en vigencia el tratado con los Estados Unidos.

## E. LABORAL

(Incluido en el capítulo 16 del tratado)

### 1. Preocupaciones sectoriales <sup>21</sup>

Entre todas las organizaciones que expresaron preocupación por los resultados de la negociación en este capítulo, sólo una manifestó su posición totalmente en contra de que cuestiones laborales sean tratadas en un TLC. Otro tipo de inquietudes se dieron a conocer por las organizaciones vinculadas con el sector laboral y el campesino.

Unas se refieren a la forma en que se afectaría la legislación costarricense en la materia. Por una parte, dicen, en la Asamblea Legislativa se están impulsando proyectos como “La flexibilización laboral”, cuyos alcances aún no están claramente explicitados. Por otra, consideran que las normas de respeto a los derechos laborales que aparecen en el tratado son menores que los de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC); en el caso de ésta, los derechos son irrenunciables y aplicables a todos los factores y se considera inapropiado promover el comercio mientras afecte los derechos laborales. Además, los artículos del CAFTA suavizan los términos relacionados con la defensa de los derechos de los trabajadores, utilizando palabras exhortativas pero no obligantes, y en el tratado no se considera el derecho a la sindicalización y a la convención colectiva, entre otros derechos fundamentales. En el tema específico de los mecanismos de solución de controversias, existe una resistencia a llevar las disputas laborales al arbitraje internacional, o a la Organización Internacional del Trabajo (OIT). También preocupan las consecuencias, según el CAFTA, en los casos de incumplimiento a las leyes laborales, ya que solamente puede existir un reclamo si al mismo tiempo existe una afectación al comercio de bienes, y los que pueden reclamar son las empresas y no los estados. Además, cada país debe cumplir la legislación propia, por lo que a mayor avance al respecto será más vulnerable ante posibles sanciones.

Un segundo grupo de temores se refiere a la posibilidad de que el tratado acarreará un deterioro en el empleo y en la regulación laboral. El aumento o disminución del empleo se daría en la medida en que los sectores sensibles entren en crisis productiva, con el consiguiente impacto laboral. Por el contrario, los pocos productos que mejorarían (azúcar y etanol, por ejemplo) emplean una tecnología ahorradora de mano de obra. Esta posición no declara, en cambio, que exista fundamento para el temor de que en caso de no firmarse el tratado peligre la existencia de empleos, dado que el sector amenazado hipotéticamente sería únicamente el textil y éste está cubierto por la ICC y la *Caribbean Basin Trade Partnership Act* (CBTPA). La ICC no

---

<sup>21</sup> El X Informe del Estado de la Nación (2004) añade o matiza los puntos de controversia, incluyendo los siguientes: a) si el recurso a los tribunales de trabajo internos garantiza la aplicación de la legislación, por los problemas actuales para dispensar justicia pronta y cumplida; b) si es conveniente o no que las multas por incumplimiento las deba pagar el país infractor y no las empresas que incurren en violaciones laborales.

tiene plazo de vencimiento <sup>22</sup> y por su medio exportan gran cantidad de empresas de capital estadounidense. Mientras que la CBTPA <sup>23</sup> se verá amenazada —afirman quienes sostienen este punto de vista— pero por la exportación de textiles chinos a partir del año 2005, con los cuales es prácticamente imposible competir debido a sus bajísimos costos de producción.

No queda claro cuáles exportaciones quedarían afectadas, mientras no se sepa cuáles son los subsectores que producen para el mercado de los Estados Unidos. Una cosa sería, piensan, si los que dependen de las exportaciones a ese país pertenecen al 2% de los exportadores que controla 87% de las exportaciones, y otra si se tratara del 98% de los exportadores (micro, pequeño y mediano empresario) en cuyas manos se encuentra 13% de las exportaciones restantes. Mientras esto no se aclare, no se sabrá a ciencia cierta cuál será el impacto que el tratado tenga en el empleo.

El eventual cese de trabajadores del INS y del ICE, en caso de que estas instituciones se reorganicen por razones de eficiencia, lo mencionó también una organización como objeto de preocupación.

Ante eventuales pérdidas de puestos de trabajo, en el CAFTA no se incluyen mecanismos de compensación laboral de los desplazados, es decir, no se contempla cómo se van a reubicar o compensar a las personas que pierdan empleos debido a que algunas actividades productivas podrían quebrar a la entrada en vigor del tratado.

Algunas organizaciones consideran que con relación a la calidad del empleo, dado que el tratado ignora las diferencias de legislación entre los países centroamericanos, se propiciaría una estandarización de la legislación laboral hacia abajo, en caso de no reconocerse en el CAFTA las

---

<sup>22</sup> Sobre las bases que puede tener esta afirmación respecto a la ICC, “On August 20, 1990 President Bush signed into law the Customs and Trade Act of 1990, which includes the Caribbean Basin Economic Recovery Expansion Act of 1990 (CBI II). CBI II provides several measures to extend and expand the original CBI legislation passed in 1983. The most important provision of CBI II is the permanent extension of the duty-free treatment that most goods produced in the Caribbean Basin region receive upon entry into the U.S. market. Under the original legislation, this duty-free eligibility was to expire on September 30, 1995.

While the bill does not greatly expand the list of products eligible for duty-free treatment, it does contain other benefits and provisions that should provide a considerable degree of support for continued growth and diversification of Caribbean Basin economies.” U. S. Department of Commerce/ International Trade Administration, *Guide to the Caribbean Basin Initiative*, Appendix A, Caribbean Basin Economic Recovery Expansion Act & Caribbean Basin Trade Partnership Act, November 2000. <http://www.mac.doc.gov/CBI/webmain/guide3.htm>

<sup>23</sup> En cuanto a fecha de vencimiento de los beneficios de la CBTPA, el acta correspondiente define lo que sigue: (D) TRANSITION PERIOD- The term ‘transition period’ means, with respect to a CBTPA beneficiary country, the period that begins on October 1, 2000, and ends on the earlier of:

- i) September 30, 2008; or
- ii) The date on which the FTAA or another free trade agreement that makes substantial progress in achieving the negotiating objectives set forth in 108(b)(5) of Public Law 103-182 (19 U.S.C. 3317(b)(5) enters into force with respect to the United States and the CBTPA beneficiary country.” *U.S.-Caribbean Trade Partnership Act of 2000. TITLE II--TRADE BENEFITS FOR CARIBBEAN BASIN, Sec. 211 (5) Definitions and Special Rules.* <http://www.mac.doc.gov/CBI/Legislation/cbileg-00.htm#211b5D>

asimetrías en los costos de producción. En un país como Costa Rica, donde el salario real es más alto que en el resto de Centroamérica, se produciría una presión para bajar costos mediante una restricción del salario real y de la flexibilización de la jornada laboral con miras a no pagar jornadas extraordinarias. La presión también puede generarse en la medida en que el respeto a los derechos laborales se consideren un tipo de barrera no arancelaria.

Ante esta situación, las expectativas de encontrar apoyo en la agenda de cooperación serían vanas porque los mecanismos que ésta incluye para tutelar el empleo son muy débiles.

## 2. Posiciones analíticas <sup>24</sup>

Se incluye en seguida una sistematización de los temas discutidos en torno a las preocupaciones manifestadas por las organizaciones sectoriales en este capítulo. Examinar las preocupaciones de los sectores, juntamente con lo elaborado por los diversos analistas, permite agrupar los puntos de discusión y argumentos empleados, tal y como aparecen en esta sección. También es útil distinguir en cada uno de esos puntos las diversas dimensiones del problema, como se señalan en el recuadro 6.

### a) **Por qué se incluye el tema laboral en el TLC**

Dimensiones implicadas: jurídica, económica y política.

i) El problema. Durante las últimas décadas, los acuerdos comerciales han ido abordando áreas que no son propiamente comerciales. Una de ellas ha sido el empleo. ¿A qué se debe?

ii) Los argumentos. En la medida en que se considera que los países pueden reducir el costo de la mano de obra como una forma de obtener ventajas competitivas en el comercio, incluso en perjuicio de los derechos laborales internacionalmente reconocidos, el tema laboral se relaciona con el comercio (competitividad, costos, entre otros).

Por lo tanto, en los TLC más recientes se incluyen disposiciones que establecen la posibilidad de adoptar medidas en represalia ante lo que podría asimilarse como un “*dumping* laboral”. En el aspecto formal, los TLC no tratarían de sustituir los acuerdos internacionales en materia laboral, ni las responsabilidades de los gobiernos, la legislación y políticas nacionales, sino atender el vínculo entre la cuestión laboral y la comercial.

Críticos nacionales han apuntado no al hecho de la inclusión sino a que ésta se realice subordinando el tema laboral al comercial.

---

<sup>24</sup> Una de las fuentes principales de este estudio lo constituye el trabajo de síntesis realizado por Carlos A. Herrera, quien trabajó sobre los estudios que aparecen en la bibliografía correspondiente a este capítulo. Adicionalmente, se han tomado en cuenta para este apartado los siguientes trabajos: Mauricio Castro y Juliana Martínez (2004) y María Eugenia Trejos (2004b).

### Recuadro 6

#### DIVERSOS ASPECTOS PARA CONSIDERAR EN EL ESTUDIO DEL TEMA LABORAL

Aspecto jurídico, económico, político formal: Si debe o no incluirse el tema laboral en un TLC.

Posibilidad de reducción artificial de costo para obtener ventajas competitivas.

Posibilidad de represalias en TLC recientes ante *dumping* laboral.

Aspecto jurídico, económico, social básico: Posibles cambios en legislación laboral local a raíz del CAFTA (vgr. flexibilización laboral).

Aspecto económico, social: Si es posible el deterioro de la calidad de empleo. ¿Estandarización de legislación laboral hacia abajo?

No reconocimiento de asimetrías en costos de producción.

Presión para bajar costos (vía salarios y jornada).

Consideración de derechos como barreras no arancelarias.

Aspecto jurídico y económico-financiero: Cuándo puede reclamarse y quién puede hacerlo por un incumplimiento de ley laboral.

Si el país más avanzado en estos derechos es más vulnerable ante sanciones,

Aspecto jurídico: Comparación con respecto a normas laborales en la ICC.

Carácter exhortativo y no obligante de términos.

Si se condiciona la capacitación laboral a que ésta ofrezca ventajas para el inversionista.

Aspecto jurídico: Derechos que quedan fuera en el CAFTA (sindicalización, convención colectiva y otros).

Aspecto jurídico, económico y social: Ausencia de mecanismos de compensación laboral a desplazados por posibles quiebras ante la puesta en vigor del CAFTA.

Aspecto jurídico: Implicaciones de que algunos mecanismos de solución de controversias no queden bajo la OIT.

Aspecto económico-social: Sobre tipo de impacto del CAFTA y también en caso de no aprobarse.

¿De qué depende el impacto en el empleo (en manos de quiénes, porcentaje de exportaciones)?

Relación productividad e impacto del tratado. Riesgo diverso.

Si en el caso de empleados del INS y del ICE el impacto será negativo o positivo.

Condiciones de éxito en cumplimiento de compromisos laborales (cooperación e impacto de apertura comercial sobre crecimiento).

Inutilidad de mecanismos de cooperación para tutelar el empleo.

**b) ¿Afecta el CAFTA la legislación actual?**

Dimensiones implicadas: jurídica, económica, financiera y social.

i) El problema. En general cabe preguntarse en qué medida la legislación laboral del país puede ser afectada, dado el carácter de los tratados que los ubica por encima de las leyes locales. Hay mayor interés en verificar los posibles cambios que puedan darse en virtud del buen nivel costarricense de desarrollo en este campo.

ii) Los argumentos. En la medida en que un TLC mantenga el ámbito que le es propio no tendría por qué ampliar o reducir los compromisos existentes en materia laboral, sino limitarse a reforzar su cumplimiento efectivo. Sin embargo, analistas críticos observan cómo el tratado, “para los efectos de este capítulo” entiende por legislación laboral solamente leyes o regulaciones de una parte, o disposiciones de aquellas, que estén directamente relacionadas con los siguientes derechos laborales internacionalmente reconocidos: a) el derecho de asociación; b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente; c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; d) una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, y e) condiciones aceptables de trabajo respecto de salarios mínimos, horas de trabajo, seguridad y salud ocupacional. No se contemplan normas relativas al contrato de trabajo; tampoco la no discriminación por sexo, religión, nacionalidad y otras, ni el derecho a la huelga; muchos derechos laborales como aguinaldo, vacaciones, seguro de salud, pensión; y los procedimientos para el despido.

Por otra parte, se determina que las demandas laborales, como norma general, serán tramitadas y resueltas en tribunales internos. Ningún Estado puede exigir a otro el cumplimiento de la normativa laboral, con lo que se elimina la disposición de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, en el sentido de excluir como beneficiario al país en que los trabajadores no disfruten de condiciones razonables en cuanto a lugar de trabajo y del derecho de organizarse y entablar negociaciones colectivas. Sólo en el caso de que se afecte al comercio se puede acudir al procedimiento de solución de controversias. Esta subordinación al comercio, añade la crítica, aparece en otras disposiciones de manera explícita o indirecta. Una demanda, por ejemplo, sólo se podrá expresar si hay un incumplimiento que afecte al comercio. En conexión con este tema, el tratado indica que, cuando la demanda se formula, se tramita entre estados partes y no se demanda a la empresa que incumple la legislación. De modo que, añaden los comentaristas de esta línea, si se llegara a una sanción, ésta sería pagada con los recursos de todos los contribuyentes. Además, en la medida en que el incumplimiento de la legislación laboral sólo puede elevarse al procedimiento de solución de controversias cuando afecta el comercio, se aplica una lectura de la ley laboral a favor de los inversionistas y no a favor de los derechos de los trabajadores.

Desde una posición satisfecha con los resultados del CAFTA, hay quienes consideran que Centroamérica gana con éste en lo referente a legislación, porque toda sociedad gana en la medida en que existan mayores garantías para el cumplimiento de la legislación relacionada con el desarrollo humano, y ese es el caso del tema laboral.

Por lo demás, añaden, se produce una mejora en relación con el marco procesal previo en estos temas en la ICC. Ésta supeditaba a una valoración del *United States Trade Representative*

(USTR) la detección de incumplimientos de la normativa, valoración que no admitía recurso alguno en caso de ser negativa. En cambio, en el tratado el procedimiento establecido incorpora aspectos modernos y procesalmente equilibrados de los mecanismos de solución de controversias, a la vez que se permite participación de la sociedad civil.

En cuanto al cumplimiento de las leyes, las diversas posiciones parecen concordar en que esto va a depender en buena medida de los programas de cooperación que logren desarrollarse y del impacto positivo que tenga la apertura comercial sobre el crecimiento económico.

**c) CAFTA: ¿creación o destrucción de empleo local?**

Dimensiones implicadas: jurídica, económica y social.

i) El problema: La apertura supone problemas de competitividad para empresas locales y la posible desaparición de algunas de ellas. Se comprende el interés por verificar el impacto correspondiente en el empleo.

ii) Los argumentos. Con anterioridad a la negociación del CAFTA, se venían realizando estudios de los efectos de la apertura en el mercado de trabajo y la redistribución del ingreso en Costa Rica y Centroamérica.

De acuerdo con los resultados obtenidos por una de estas investigaciones (Trejos, 2004), se destaca que en Costa Rica, durante los años posteriores al inicio de la apertura comercial (mediados de los ochenta), se observa un comportamiento favorable del empleo, de la productividad y de los salarios reales.

Sin embargo, esta evolución ha venido acompañada por el crecimiento del subempleo, de la economía informal y de una mayor desigualdad, reflejada en el índice Gini, el cual había mejorado hasta mediados de los años ochenta y empezó a deteriorarse en el período siguiente. Entre 1987 y 1992 el aumento de la desigualdad pareciera atribuirse al deterioro del sistema educativo, mientras que entre 1992 y 1999 el factor de mayor influencia es la disminución de las horas trabajadas (tiempo parcial).

Al comparar la situación de Costa Rica con Centroamérica se observan resultados más favorables en este país, atribuibles a una serie de factores.

La apertura comercial fue más tardía en los países centroamericanos y por lo tanto el proceso ha sido más acelerado. Además, su ingreso por habitante era menor y su grado de desigualdad mayor al inicio y durante este proceso.

Desde el punto de vista sectorial, mientras que en Centroamérica el sector agrícola tiene un mayor peso, en Costa Rica la industria no tradicional, la de alta tecnología y el turismo están más desarrollados, al igual que los servicios básicos, empresariales y estatales. Aun en la zona rural, el empleo y los salarios son mayores en Costa Rica y también se cuenta con mejores condiciones en educación, salud e infraestructura.

El porcentaje de empleo asalariado es mayor en Costa Rica (70%) que en el resto de Centroamérica, en tanto que las microempresas y empresas informales tienen una menor representación en Costa Rica (50%) y las unidades de alta productividad tienen mayor peso (50%). No obstante, mientras que El Salvador ha venido incrementando el porcentaje de personal calificado (30%), en Costa Rica se observa cierto estancamiento [alrededor del 30%, muy por debajo de países más competitivos como los Estados Unidos (90%) República de Corea (95%) e Irlanda (70%).

En consecuencia, a la luz de esta evolución y características del mercado laboral, se considera que la entrada en vigencia del CAFTA podría favorecer al sector de alta productividad (50% del mercado laboral de Costa Rica), que tiene buenas posibilidades de competir e incrementar sus exportaciones, pero hay un alto riesgo para el otro 50% del mercado laboral, compuesto por las microempresas y empresas informales. Esta relación es menos favorable para el resto de los países de Centroamérica, donde el sector de alto riesgo es más significativo (alrededor del 70%). En este sentido, la gran incógnita se halla en la dificultad de anticipar si el eventual crecimiento de las actividades de alta productividad compensará la baja en otras actividades y si se podrán absorber los recursos productivos que queden desempleados en estas últimas.

Existe una línea de respuesta a quienes defienden que no firmar el CAFTA afectaría el empleo por no ofrecer la ICC compromisos estables. Esa réplica subraya, en primer lugar, que no es cierto que la ICC tenga fecha de vencimiento y, por lo tanto, que no están en peligro las exportaciones de Costa Rica a los Estados Unidos que dependen de dicha iniciativa y los puestos de trabajo correspondientes a éstas.

Reconocen que sí existe la posibilidad de que los Estados Unidos unilateralmente decidan establecer la exclusión de un país de la ICC. No obstante, además de que los Estados Unidos han aplicado este tipo de exclusión sólo para países como Cuba, este escenario es prácticamente imposible en el caso de Costa Rica, dado que los principales productos exportados a los Estados Unidos por medio de la ICC (piña y melones) provienen de grandes empresas estadounidenses ubicadas en Costa Rica, aunque también existen productores nacionales. También se incluyen productos que los Estados Unidos no cultivan, como es el caso de los tubérculos (yuca, malanga y otros), o finalmente, productos que, aunque los Estados Unidos producen, no son autosuficientes en ellos (el concentrado de jugo de naranja, por ejemplo).

Lo que sí tiene vencimiento (septiembre de 2008) es la CBTPA (el acuerdo sobre textiles), de la que dependen exportaciones nacionales. Sin embargo, salvo que en un plazo de tres años la industria de la maquila evolucione a algo distinto de lo que es actualmente, las quiebras de esas empresas empezarán a suceder a partir de ese año, y con su desaparición se dará la pérdida de empleos en ese sector. Esto no es atribuible al CAFTA, pero tampoco puede ser resuelto por éste.

En otra dirección, un estudio de síntesis realizado sobre la base de varios trabajos econométricos (CEPAL, 2004a) arriba a conclusiones diferentes en materia de producción y empleo, que difieren de algunas de las expectativas mencionadas. Se afirma que los beneficios estáticos del tratado son muy bajos (cerca de cero), debido probablemente a que en la actualidad la mayor parte del comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos se beneficia de

aperturas unilaterales que ya han llevado a cabo ambas partes. Pero un tanto distintos son los resultados de la aplicación de modelos dinámicos, que consideran el impacto posterior de las migraciones y de economías de escala y, en el caso de una de las investigaciones, el efecto asociado a la inversión. En estos casos, los beneficios totales —evaluados por el crecimiento del PIB y la creación de empleo— se sitúan entre 0%, 5% y 1,1% adicional por año y entre 20.000 y 60.000 nuevos puestos de trabajo anuales. Hay variaciones según el país centroamericano de que se trate, pero lo relevante es que en todos los países, sin excepción, el resultado es positivo y significativo.

Al preguntarse por la razón del aumento total de 2,5% en el PIB regional, por la confiabilidad de las estimaciones presentadas, por otros efectos adicionales que se podrían obtener asociados al TLC con los Estados Unidos, y por acciones adicionales que se requieren para que estos resultados se concreten, recurren a instrumentos técnicos de cálculo. Luego, los autores se refieren a un crecimiento que podría dar lugar a una reducción de la pobreza entre alrededor de 2 puntos y de 6,5 puntos porcentuales, según diversos enfoques que por su origen, se reconoce, podrían sobreestimar el efecto en el caso de los países centroamericanos.

**d) Sobre el deterioro de la calidad. ¿Estandarización de legislación laboral hacia abajo?**

Dimensiones implicadas: económica y social

i) El problema. Aun cuando no se perdiera empleo, interesa prever la calidad del empleo que el CAFTA ayudaría a crear. Se duda del efecto que la asimetría de las partes firmantes del tratado podría tener sobre el empleo.

ii) Los argumentos. También se han planteado posiciones críticas al tratamiento otorgado por el tratado al tema laboral, en el sentido de que refuerza el tipo de empleo propio de la industria maquiladora, caracterizado por bajos estándares laborales, bajos salarios y ritmos muy intensos. Esto se evidencia en el tratamiento de los salarios, migrantes, empleo y trabajo en las maquilas y plantaciones. El texto del CAFTA, por ejemplo, no incluye obligaciones en materia de salarios mínimos, sino únicamente lo que se refiere a la aplicación efectiva del nivel del salario mínimo general que ya haya sido establecido por cada parte. Así, este tema se conectaría con el peligro de *dumping* social, con la competencia entre trabajadores de los distintos países y con el desplazamiento de puestos de trabajo.

Otro argumento crítico resalta los mayores costos de producción que tiene Costa Rica debido a las garantías sociales que se pagan en el país. Contrasta esta situación con la de los Estados Unidos, donde no existe aguinaldo ni pagos por diferentes derechos sociales. Esta realidad, comentan, permite captar lo inadecuado que resulta establecer comparaciones partiendo sólo de los salarios mínimos. Debe tomarse en consideración más bien un “salario mínimo global”, que incluye las contribuciones sociales. “No se trata, entonces, de si el salario mínimo global (incluyendo “cargas” sociales) es nominalmente superior en los Estados Unidos que en Costa Rica. Está claro que lo es. El punto fundamental es si el costo relativo en Costa Rica es igual, menor o mayor, que el costo relativo en los Estados Unidos.” (Castro y Martínez, 2004). Con esta perspectiva puede apreciarse, por ejemplo, que el costo relativo de los salarios mínimos globales en Costa Rica es superior al costo relativo del salario mínimo global en los

Estados Unidos. Esto implica asimetrías que deberían reconocerse en el tratado. De lo contrario se perjudicaría a los trabajadores costarricenses, pues inevitablemente el sector productivo nacional sufriría una presión hacia el incumplimiento de normas y estándares laborales, sociales y ambientales, hacia la precarización del empleo y hacia el crecimiento de la informalidad. Otro peligro sería el eventual traspaso de propiedad de las firmas nacionales a transnacionales, sin excluir el cierre de empresas.

Sin embargo, posiciones alternativas creen que es preciso valorar en qué medida el problema radica en el CAFTA o en vacíos y falta de aplicación rigurosa de la legislación nacional vigente, y por otra, si aspectos como el control del desempleo y la estabilidad del empleo deben ser asumidos como una responsabilidad nacional y no como un objetivo del tratado. Pero este argumento no parece referirse al de las asimetrías mencionadas, sino al de salarios mínimos.

## **F. ACCESO A MERCADOS Y APERTURA COMERCIAL** (Capítulos 3 al 8 del tratado)

### **1. Preocupaciones sectoriales**

El tema de acceso a mercados ha sido uno de los que más preocupación ha causado, particularmente por la apertura y consecuente competencia que implica para la producción nacional dirigida al mercado interno; en especial, de los llamados productos sensibles (lácteos, carne de cerdo, carne bovina, carne de pollo y arroz).

En primer lugar, se hace referencia a los plazos de apertura obtenidos para los productos sensibles, que oscila entre 12 y 20 años. Se consideran insuficientes para la reconversión de los productores nacionales, dadas las millonarias políticas de subsidios que operan en los Estados Unidos. Se opina que, además, existe una diferencia en este punto con este país que ha tomado el tema de la soberanía alimentaria como una “política de seguridad nacional”, mientras que no es así en Costa Rica, como lo muestra el desmantelamiento del sector público agropecuario aplicado desde los años ochenta con las políticas de ajuste estructural. Se señala además la imprecisión tanto en las directrices a seguir como en cuanto al financiamiento de los fondos de reconversión. La realidad del sector agrario nacional es de indefensión e incertidumbre muy difíciles de revertir.

Otro problema de plazos de desgravación arancelaria es que no se ha cobijado la importación de productos agroindustriales procesados (papa y aceite vegetales) a los que se otorga entrada libre a Costa Rica. Relacionado con este punto, como factor agravante se cuentan las cuotas de importación para productos como papas y cebollas, que cada año se incrementan porcentualmente.

Preocupa también la posibilidad de “triangulación” desde los demás países centroamericanos, como elemento adicional que afectaría la competencia para la producción nacional.

Se trataría, en conjunto, de factores por los cuales el CAFTA contribuiría al desplazamiento del consumo de los productores primarios, claves para la política de seguridad alimentaria del país.

Por otra parte, en la medida en que el tratado permite a las empresas transnacionales la importación de insumos desde su país de origen, se desalientan los procesos de encadenamiento locales. A su vez, los pequeños productores no tienen capacidad para generar procesos de encadenamiento y en el CAFTA no se contemplan alternativas para ellos.

Ante quienes han insistido en las oportunidades de exportación que abre el tratado, su perspectiva no es compartida por los productores para el mercado interno, quienes opinan que se favorece a los mismos productores de productos no tradicionales que ya resultaban beneficiados con la ICC y que, por añadidura, se trata de empresas exportadoras transnacionales en su mayor parte. Existen excepciones, como la producción orgánica y minivegetales.

A diferencia de la mayor parte de los sectores, que expresan las preocupaciones mencionadas, algunas organizaciones de consumidores, de orientación más liberal, se han preocupado más bien por los grados de proteccionismo que se mantienen y por la pretensión de que se eliminen los subsidios en los Estados Unidos. Para estas agrupaciones, los plazos de desgravación acordados para los productos sensibles son muy largos, obran en detrimento del consumidor e implican una consolidación de privilegios a los grupos de presión. Están a favor de los subsidios a la exportación de los Estados Unidos porque vislumbran que al permitir precios más bajos se genera una transferencia de un país rico a uno pobre.

## 2. Posiciones analíticas <sup>25</sup>

Se incluye en seguida una sistematización de los temas discutidos en torno a las preocupaciones expresadas por las organizaciones sectoriales en este capítulo. Examinar las preocupaciones de los sectores, juntamente con lo elaborado por los diversos analistas, permite agrupar los puntos de discusión y argumentos empleados, tal y como aparecen en esta sección. También es útil distinguir en cada uno de esos puntos las diversas dimensiones del problema, como se señalan en el recuadro 7.

### a) **Los plazos de desgravación, las cuotas, salvaguardias y posibilidades que abren de reconversión**

Dimensiones implicadas: jurídica, económica y política.

i) El problema. En qué medida los plazos, cuotas, y salvaguardias constituyen mecanismos efectivos de defensa frente a las asimetrías, y cuáles condiciones de cooperación darían factibilidad a las decisiones de reconversión que tomen los gobiernos.

---

<sup>25</sup> La fuente principal en este apartado lo constituye el trabajo de síntesis realizado por Carlos A. Herrera (2004), quien tomó en cuenta los estudios que aparecen en la bibliografía correspondiente a este capítulo.

**Recuadro 7****DIVERSOS ASPECTOS PARA CONSIDERAR EN EL ESTUDIO DEL TEMA DE ACCESO A MERCADOS**

Aspectos jurídico y económico: En qué medida los plazos, cuotas y salvaguardias constituyen mecanismos reales de defensa frente a las asimetrías.

Condiciones de cooperación que harían posible la reconversión

Factibilidad de decisiones de los gobiernos para apoyar la reconversión.

Aspectos jurídico, económico y político: Elementos que pueden impedir la triangulación desde los demás países centroamericanos.

Aspectos jurídico, económico y social: Factores que facilitan encadenamientos desde empresas más dinámicas.

Cláusulas del CAFTA que obstaculizan los encadenamientos.

Capacidad de pequeños y medianos productores para realizarlo.

Consideración de derechos como barreras no arancelarias.

Aspecto político-económico: Disparidad entre las partes en materia de política de seguridad alimentaria.

Relación con una estrategia de desarrollo nacional.

Aspecto jurídico: El CAFTA como aumento de oportunidades de exportación.

Caso de sectores dinámicos.

Caso de sectores rezagados.

Aspectos jurídico, económico y social: Efectos del proteccionismo y de los subsidios en los Estados Unidos sobre consumidores nacionales en Costa Rica.

ii) Los argumentos. Con base en los trabajos analíticos existentes, se consideran válidas las preocupaciones sobre el impacto del tratado en sectores específicos, en particular en los más sensibles a la competencia de los Estados Unidos. En relación con estas preocupaciones, en el CAFTA se establecieron plazos y mecanismos de salvaguardia, que fueron considerados razonables por los sectores afectados, que podrán ser utilizados como mecanismos de defensa mientras se logran desarrollar estrategias apropiadas de apoyo para el fortalecimiento de su competitividad.

Sin embargo, no existe una discusión sobre lo adecuado de estos instrumentos —convencionales en política comercial— para enfrentar eficazmente el problema de las asimetrías, sobre todo para los sectores más sensibles.

En todos los estudios esta problemática se liga estrechamente con la necesidad de agendas de cooperación y otras medidas internas complementarias, ya sea para mejorar la competitividad de las empresas y de la economía nacional, ya sea para paliar los efectos negativos sobre algunos sectores. No se ha discutido la factibilidad de realización de estas medidas, ni los condicionamientos que pesan sobre la capacidad del Estado para responder oportunamente con el establecimiento de estos programas de apoyo sin que el plazo negociado se agote antes de lograr ese mejoramiento competitivo. Es una preocupación que cobra fuerza considerando que durante el proceso de apertura realizado en los años anteriores, los gobiernos han sufrido serias limitaciones para desarrollar actividades en respuesta a la problemática de los sectores más sensibles. Tampoco se han discutido adecuadamente los elementos requeridos para mejorar la capacidad real de algunos sectores de manera que puedan mejorar sustancialmente su competitividad, aun contando con programas especiales de apoyo.

Existen fuertes restricciones de carácter presupuestario para la adopción de medidas de apoyo a los sectores productivos, así como otros condicionamientos de carácter político y económico que podrían limitar el alcance de las medidas que se logren adoptar en esta dirección.

Queda pendiente la respuesta a la inquietud de organizaciones sectoriales que avizoran un agravamiento de esta situación si con el tratado también se reduce el margen de maniobra de los gobiernos para adoptar ciertas políticas de fomento a sus actividades productivas.

**b) El peligro de triangulación desde los demás países centroamericanos**

Dimensiones implicadas: jurídica, económica y política.

i) El problema. Elementos que pueden impedir la triangulación desde los demás países centroamericanos.

ii) Los argumentos. El tema no ha sido desarrollado en las discusiones de los analistas locales examinados.

**c) El reto del encadenamiento**

Dimensiones implicadas: jurídico, económico y social.

i) El problema. Aunque todas las posiciones reconocen la necesidad de promover encadenamientos, se duda si el CAFTA los promueve u obstaculiza.

ii) Los argumentos. El tema no ha sido desarrollado en las discusiones de los analistas locales examinados.

**d) La disparidad entre las partes en cuanto a política de seguridad alimentaria**

Dimensiones implicadas: jurídica, política económica.

i) El problema. Se pregunta en qué medida existe homogeneidad entre las partes firmantes en el uso del criterio de política de seguridad alimentaria, relacionado con una estrategia de desarrollo nacional.

ii) Los argumentos. Los estudios muestran que el CAFTA fortalece al modelo de apertura y a los sectores dinámicos desarrollados durante el período anterior a su discusión. De ahí que hayan surgido fuertes diferencias entre los sectores que se cuestionan si con este fortalecimiento se profundizarán los efectos excluyentes y se limitarán los grados de libertad para la aplicación de políticas orientadas a lograr una mejor distribución del ingreso y la riqueza, o si por el contrario, el mayor crecimiento permitirá la inclusión de más actividades en el sector dinámico de la economía y atender mejor los problemas sociales.

En estos estudios sobre el modelo de crecimiento no se incluyen referencias a políticas de seguridad alimentaria.

Por tanto, aunque existen preocupaciones válidas sobre los efectos a más largo plazo, asociadas a la forma en que el tratado incidirá en los resultados del modelo de crecimiento adoptado por el país en las últimas décadas, apenas se están iniciando algunas investigaciones para contar con mayores elementos de juicio que corroboren o desechen los temores relacionados con la seguridad alimentaria y la inclusión de mayor cantidad de sectores agrícolas en los beneficios del comercio internacional.

#### **e) Significado de las oportunidades de exportación**

Dimensiones implicadas: jurídica, económica y social.

i) El problema. Uno de los temas más manejados en torno a la negociación del CAFTA tiene que ver con la posible ampliación de oportunidades de exportación que conllevaría el acuerdo. Comparando, sobre todo, con las que ya se han obtenido y están vigentes con la ICC, se ha generado la discusión. Un matiz importante de ésta es el de distinguir entre los efectos sobre diversos tipos de empresas.

ii) Los argumentos. Los estudios recientes sobre las ventajas comparativas reveladas corroboran que hay diversos productos de los sectores de la agroindustria, la producción de productos eléctricos y electrónicos y algunos productos de alta tecnología, en que el país ha sido competitivo y tiene buenas perspectivas en el futuro. En cambio, en otros sectores más tradicionales, como los productos primarios, los textiles y la confección, hay cierta incertidumbre por la tendencia hacia una pérdida de la ventaja comparativa. En algunos casos, esta ventaja podría mejorar con las condiciones de acceso más favorables que ofrece el tratado, especialmente si en forma paralela se logran adoptar las medidas internas apropiadas para mejorar el desempeño de estos sectores.

En el corto plazo los resultados de la negociación del CAFTA darán origen a cambios menores en las condiciones de acceso, tanto al mercado de Costa Rica como al de los Estados Unidos. Ello obedece a que antes de entrar en vigencia el acuerdo, ambos países ya

habían realizado una apertura considerable de sus mercados. Además, aunque podría esperarse que la ampliación de las condiciones de acceso sea mayor en el caso de los países centroamericanos, se ha buscado compensar esta situación con el establecimiento de plazos de desgravación más amplios y la posibilidad de aplicar otros mecanismos de defensa frente a posibles importaciones durante un período de transición.

En todo caso, estos estudios sugieren que el CAFTA profundizará el proceso de especialización de la producción y las exportaciones que se viene experimentando desde que inició la apertura en el decenio de 1980 y, por lo tanto, reafirman la necesidad de atender las dificultades de los sectores rezagados que han visto deteriorada su competitividad, o bien canalizar esos recursos productivos hacia otras actividades más dinámicas.

Por lo tanto, el principal efecto inmediato de la negociación fue consolidar el *statu quo* con pequeñas mejoras y, principalmente, brindar seguridad jurídica, en el sentido de eliminar el riesgo de que estas condiciones puedan ser modificadas unilateralmente y en forma arbitraria por parte de los Estados Unidos

A cambio de ello, los países centroamericanos también han brindado concesiones en materia de seguridad jurídica, especialmente por el lado de la protección de la inversión de los Estados Unidos en la región, lo cual es juzgado como algo positivo por algunos sectores, por el estímulo que las disposiciones del CAFTA brindarían a dicha inversión. Sin embargo, es considerado negativo por otros sectores de opinión, dadas las limitaciones que esas mismas disposiciones establecen en el manejo de la política económica.

Un estudio sobre las pequeñas y medianas empresas exportadoras (Yong, 2003), refleja que si bien existen problemas de competitividad en este sector, también es cierto que un porcentaje mayoritario de las firmas han logrado salir adelante y ven con optimismo la posibilidad de obtener beneficios del tratado. Asimismo, estas empresas han identificado sus principales obstáculos para concretar estos beneficios y las áreas de gestión de sus firmas que deben ser fortalecidas. No obstante, todas las expectativas positivas dependen del establecimiento de programas de apoyo significativo que faciliten el aprovechamiento de estas oportunidades.

El mismo estudio citado plantea el doble desafío de fomentar la inversión nacional en los sectores con mejores perspectivas, que han estado mayoritariamente a cargo de la inversión extranjera, así como de promover mayores encadenamientos de estos sectores con el resto de la economía para generar un mayor valor agregado y un mayor efecto multiplicador, preferiblemente impulsando una transición desde las inversiones más tradicionales orientadas a procesos intensivos en la absorción de conocimiento hacia nuevas inversiones que busquen la generación de conocimientos, apoyadas por políticas adecuadas de educación y de tecnología orientadas a la innovación. También se identifica un conjunto muy amplio de medidas que deberían adoptarse para el mejor aprovechamiento de las oportunidades que se generarían con el acuerdo y para minimizar sus efectos perjudiciales. Sin embargo, el país deberá hacer un esfuerzo para establecer prioridades a la luz de sus posibilidades económicas para llevar a cabo las reformas requeridas en su agenda nacional.

**f) Proteccionismo, subsidios y beneficio del consumidor**

Dimensiones implicadas: jurídica, económica y social.

i) Problema. Conocer los efectos del proteccionismo y de los subsidios en los Estados Unidos sobre los consumidores nacionales en Costa Rica.

ii) Los argumentos. El tema no ha sido desarrollado en las discusiones de los analistas locales examinados.

## V. DIFICULTADES EN LA DISCUSIÓN DEL CAFTA

### A. CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL DE UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Una de las primeras dificultades que surgen en un diálogo o debate sobre el CAFTA se refiere a las múltiples dimensiones de sus contenidos, la manera como se interrelacionan y, por consiguiente, las diversas disciplinas requeridas para un análisis adecuado. Este obstáculo se presenta no sólo para quienes desean conocer del tema y aportar a su enriquecimiento desde la sociedad civil, sino incluso para los profesionales de la academia y para los tomadores de decisiones en la esfera política. Un tratado es básicamente un instrumento jurídico de utilidad en las relaciones internacionales, que a su vez enmarca las políticas internas de un país. Sin embargo, ni su naturaleza ni el alcance de sus contenidos se pueden manejar con propiedad exclusivamente desde el campo del derecho, ni siquiera cuando se lo enfoca dentro de una de las especialidades de éste, el derecho comercial internacional. Gran parte de los temas a que se refiere exigen el aporte de economistas, incluso de economistas políticos, aunque ellos mismos por sí solos puedan tener dificultades en los aspectos puramente jurídicos. A su vez, si por economía se entiende de manera restringida una disciplina que maneja sobre todo la teoría del mercado, y que prioriza la perspectiva de eficiencia y competitividad, apuntando a una asignación adecuada de recursos, tampoco su aporte cubriría la entera gama de problemas relacionados con un tratado de libre comercio. Cuando se piensa que éste, en definitiva, es un instrumento al servicio de un país que trata de insertarse mejor en el contexto internacional, de colocarse allí de tal manera que pueda lograr beneficios para toda la comunidad nacional, aportando también a aquellos con quienes trata, se comprende entonces que la dimensión política y la social entran de inmediato en juego. Cada una de las cláusulas y de los acuerdos contenidos en el texto, de una u otra forma, tienen impacto potencial sobre el bienestar de cada uno de los grupos sociales y, por tanto, sobre sus relaciones y sus posicionamientos relativos en la estructura socioeconómica. Muchas de las disposiciones acordadas tendrán también efecto sobre el ambiente y, por tanto, sobre las posibilidades de vida en el planeta. Pero comprender cuáles sean esos impactos requiere, en muchas ocasiones, del manejo de análisis técnicos y científicos propios de las llamadas ciencias “duras”, que son los que pueden apuntar con alguna certeza en qué medida determinadas acciones desencadenan ciertas consecuencias.

Esta diversidad, traducida en la práctica en una pluralidad de intereses a menudo contrapuestos, es la que enfrenta un gobierno en el momento previo a la negociación de un TLC, cuando trata de definir lo que se conoce como la “posición nacional” y debe coordinar los distintos intereses dentro de una visión común de país y de desarrollo. No caben simplismos a la hora de discutir y analizar uno de estos instrumentos de relaciones comerciales internacionales. No cabe excluir a ninguno de los especialistas que por formación profesional conocen mejor que cualquiera de esos diferentes aspectos mencionados. Menos aún pretender que su estudio y definición es sólo tarea de un grupo de expertos, sean éstos abogados o economistas. Tampoco cabe ignorar a quienes están más familiarizados con la experiencia de la vida económica, como productores, comerciantes o consumidores. La elaboración de una propuesta nacional para negociar un tratado de libre comercio —más aún cuando se incluyen acuerdos sobre inversiones

y una agenda de cooperación— requiere el aporte de equipos interdisciplinarios que sepan articularse además con el conocimiento aportado por la sociedad civil, que se obtiene mediante un diálogo ciudadano. De este enlace puede alimentarse de manera más fecunda el gobierno que define los objetivos políticos y el equipo a quien corresponde llevarlos a la mesa de negociación, no sin antes contar con una apreciación de las condiciones de factibilidad de lo que se pretende, en el contexto internacional dado. De todo este conjunto, de la seriedad con que se trate, de no dejar ninguno de estos cabos sueltos, depende también la realización ética de un tratado de libre comercio.

Basta examinar los diferentes aspectos de la discusión de los llamados seis “temas críticos” o “sensibles” para Costa Rica, para darse cuenta de esta pluridimensionalidad de los contenidos del CAFTA y de la dificultad que impone. Al examinar la síntesis de la discusión actual sobre cada uno de ellos, el presente estudio empezó por distinguir esa pluralidad de aspectos, con el ánimo de dar una visión más completa de lo que está en discusión y recordar a quienes participan en ésta, que a cada uno de los diversos aspectos corresponden uno o más objetivos, y que no es inteligente sacrificar al logro excluyente de otros. No se puede tampoco, en el momento de firmar o de ratificar un tratado, fijarse en sólo uno o en pocos de los elementos implicados. A diversas perspectivas de disciplina científica corresponde no sólo un estudio especializado, sino además el uso específico de categorías conceptuales particulares. Cada una de ellas prioriza un interés específico entre las diferentes dimensiones de un problema. Entre varias que pueden mencionarse con relación a un tratado de libre comercio, es importante manejar simultáneamente —y no de forma excluyente— las de rentabilidad, formalidad legal, viabilidad política, equilibrio social, factibilidad tecnológica y realización ética. Hay que buscar la forma de complementariedad, más que la de realizar un “intercambio compensatorio” (*trade off*, según la jerga comercial). La importancia es mayor si se toma en cuenta que el alcance de cada una de ellas depende, con frecuencia, de lo que se haya logrado con las otras. Para ilustrar esta reflexión, véase por ejemplo el caso de una discusión sobre una cláusula jurídica. Pierde sentido concentrarse en ella si no se toma en cuenta su relación con sus eventuales efectos económicos. Éstos, a su vez, tienen impactos sociales y dependen también de la factibilidad que pueda definir un enfoque técnico y científico.

Las democracias representativas latinoamericanas son todavía jóvenes y no tienen procedimientos institucionalizados de elaboración de políticas públicas o de definición de mecanismos de relaciones internacionales que correspondan a las exigencias que se acaban de describir. Esto no es óbice para desechar como demasiado idealista este complejo procedimiento de definición y de análisis de los contenidos de un tratado.

De hecho, por omitirlo, se puede caer fácilmente en el empantanamiento del debate, en la mutua incompreensión, o en “discursos paralelos” o “diálogo de sordos”.

## B. DISCURSOS PARALELOS

Al examinar los esfuerzos de síntesis de discusión de cada tema, se percibe que muchos de los argumentos elaborados por una de las partes no encuentran su correspondiente réplica en los que presenta la contraparte. A partir de ahí se dificulta el avance en la elaboración de acuerdos, sobre todo en torno a decisiones integradoras de objetivos e intereses. Varios casos de estos defectos de comunicación se cuentan en los respectivos capítulos temáticos. A título ilustrativo, si cuando se discute cómo preservar un sistema solidario en el establecimiento de precios de servicios de telecomunicación, o de seguros, se “contesta” con argumentos relativos a la necesidad de modernización del proveedor principal, puede darse la situación contraria. O si, cuando se discute el problema de supervivencia de pequeños productores de bienes básicos para la seguridad alimentaria, se “contesta” con razones de peso, pero útiles para mostrar un aspecto distinto, como lo que son las exigencias para que un producto pueda ser competitivo en el mercado global. Este esquema de “discursos paralelos” o, dicho más popularmente, de “diálogo de sordos”,<sup>26</sup> puede explicarse por razones diversas: por demasiado apego a la posición propia, defendida con celo ideológico más que con cuidado analítico; o por el intento más o menos consciente de imponer lo que más conviene a los intereses propios; o por confundir lo que son los medios o instrumentos —por ejemplo, mecanismos jurídicos— con las metas, sociales o políticas que se persiguen. Pero también, a menudo, el problema pareciera deberse a la no comprensión de la multidimensionalidad de los problemas, a la que se hacía referencia en el apartado anterior. Una formación en exceso especializada puede conducir a la incapacidad de visión de relaciones entre objetivos, dimensiones, intereses. En consecuencia, a renunciar sin darse cuenta a la posibilidad de encontrar soluciones adecuadas a los problemas que nunca son simples, ni unidimensionales.

## C. UTILIZACIÓN CONFUSA DE CATEGORÍAS CONCEPTUALES

El extraordinario desarrollo de la especialización científica presenta al menos dos desventajas. Una es la desconexión entre los especialistas a la hora de plantear soluciones integrales a un problema. La otra, el uso por los especialistas de su propio “dialecto” o lenguaje especializado para comprender y explicar un fenómeno determinado que puede ser aprehendido desde diversos ángulos disciplinarios académicos. Esta tendencia última, que induce de manera normal a utilizar sólo en sentido unívoco un mismo término, que, en realidad desde perspectivas distintas tiene significado distinto y puede conducir a que el choque o la incompreensión sea total en una conversación pluridisciplinaria. No es de extrañar que en la práctica asociada a la elaboración de tratados de libre comercio surja este problema, obstaculizando en gran medida el debate sobre sus ventajas y costos.

Un ejemplo ilustrativo muy importante es el del uso del término asimetría, habitual en el campo de negociaciones comerciales y presente de manera implícita o explícita detrás de muchas

---

<sup>26</sup> El problema viene de muy atrás. Sobre este problema, véase Jorge A. Chaves (1993).

de las discusiones expuestas. ¿Qué se entiende y cómo se maneja habitualmente este concepto en dicho contexto? <sup>27</sup>

En su origen, en la disciplina de los organismos comerciales el término surge con un contenido muy similar al que puede imaginarse en otras áreas de las ciencias sociales. Al examinar los retos de integración entre países pequeños y de menor desarrollo con países grandes e industrializados se suscitaba de inmediato el tema de su “asimetría” y los interrogantes sobre cómo superarla dentro de un marco adecuado o justo. Ha sido, en particular, en el espacio de la OMC y en la elaboración de tratados bilaterales y regionales de comercio donde se ha ido perfilando el sentido que hoy predomina en relación con los temas de un TLC.

Es importante observar que una de las primeras precisiones teóricas y prácticas del término lo separa de la variable “tamaño”, para pasar a enfatizar las de “nivel de desarrollo” y “vulnerabilidad”. Esto no niega que las pequeñas economías presenten ciertos rasgos específicos de vulnerabilidad, pero no se sigue de ahí que puedan manejarse como sinónimos. Por eso se rechaza en la práctica de las negociaciones el establecimiento de listas de países a los que, por su tamaño, se les dé un tratamiento uniforme. En cambio, se admite que a diverso grado de vulnerabilidad —comprobable frente a crisis reales y financieras, fluctuaciones de precios, y otros—, es correcto responder con medidas apropiadas. En ningún momento, sin embargo, éstas suponen la exclusión de la disciplina comercial. Entonces, se ha ido construyendo en la práctica una serie de instrumentos para enfrentar las asimetrías, que varían según se trate de acuerdos recíprocos, como los tratados de libre comercio, o preferenciales no recíprocos, como el Sistema General de Preferencias (SGP), o la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Básicamente, en los primeros, entre los cuales se colocaría el CAFTA, las medidas tienden a un ajuste más gradual (plazos), a las exigencias o determinadas concesiones favorables (umbrales diferenciados, cláusulas de máximo desempeño, entre otras). Sin embargo, todas éstas no se ven como concesiones *ex ante*, sino como objeto de negociación —sujeta, por tanto a la habilidad de las partes— que puede variar de país a país y de producto a producto. Nada hay, por ende, que pueda garantizar de antemano que el resultado final en el reconocimiento de las asimetrías, sea el que corresponde. Puede observarse que ni en el TLCAN, ni en la práctica de los TLC anteriormente suscritos por Costa Rica, existe cláusula alguna que se justifique explícitamente por diferencias de tamaño o de nivel de desarrollo.

La “nueva filosofía que surgió de la Ronda Uruguay fue que los países en desarrollo deberían eventualmente converger con los mismos estándares y compromisos que los desarrollados, excepto que se les dio períodos más largos para esto y algunas diferencias permanentes en cuanto a umbrales” (Salazar, 2003). Al mismo tiempo, se ha ido viendo más claro que dicha convergencia no es posible sin un componente de asistencia técnica muy fuerte y, sobre todo, de un nivel de recursos verdaderamente relevante. Las asimetrías, por ejemplo, que se dan entre los Estados Unidos y Costa Rica no sólo son económicas, sino institucionales y de necesidades y, por tanto, de objetivos. Basta referirse a la experiencia de la Unión Europea, con sus miembros más pobres para darse cuenta de que, como lo recuerda Salazar Xirinach: “tan importante como tener un TLC recíproco bien diseñado, es movilizar nuevos recursos de cooperación y otras transferencias para ayudar a la región centroamericana a cerrar las brechas en materia de infraestructura, educación, institucionales y sociales”.

---

<sup>27</sup> Se utilizan a continuación conceptos contenidos en José Manuel Salazar Xirinach (2003).

Puede entenderse que para la definición de asimetrías se proceda de manera diferente desde una perspectiva más ética y política; incluso desde una economía política, con una perspectiva más dinámica, histórica y sistémica. En el enfoque comercial, tal y como se acaba de reseñar en los párrafos precedentes, se acierta al independizar el concepto de asimetría de la variable de tamaño territorial. Pero al proponer el criterio de vulnerabilidad no se coloca éste en una perspectiva dinámica de desarrollo histórico que incluya la consideración de antecedentes, ni se toman en cuenta las interrelaciones entre las partes que continúan en movimiento. Es decir, las medidas con que se responde a la asimetría sólo atienden a la diferencia existente en el momento dado, sin incluir la comprensión del proceso por el cual cada parte llegó a la situación actual. Al aplicar una de las medidas —por ejemplo, la de prolongación de un plazo para una desgravación total—, se omite considerar tanto las condiciones reales de factibilidad de que se produzcan los cambios requeridos durante ese período, como la propia dinámica de crecimiento que mantendrá a la contraparte mejorando en su posicionamiento internacional como, en fin, la forma en que éste estará gravitando sobre los demás países participantes del tratado.

De manera más o menos implícita, al atender la exigencia de una agenda de cooperación financiera y técnica de magnitud extraordinaria, que suponga transferencia de fondos desde la parte más sólida a la más débil, se está reconociendo que los instrumentos habituales para enfrentar las asimetrías no garantizan por sí solos un tratamiento eficaz de éstas.

Esta reflexión no resulta distante de la práctica. Al contrario, apunta a comprender cómo la visión con que muchas organizaciones sectoriales enfocan el problema, a las que no les importa tanto el cumplimiento de medidas propias que satisfagan la disciplina comercial establecida, como la relación que éstas tengan con las brechas reales que separan dinámicamente los países.

Esta óptica diferente puede explicar por qué cuando se habla de si el CAFTA toma o no en cuenta las simetrías, la respuesta varía según provenga de Comex y algunos analistas, o de los sectores de la sociedad civil, que parten más de su experiencia.

#### **D. CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS**

En los apartados correspondientes se mostró que la discusión interna en torno a un tema era cruzada por algunos analistas con la que tenía lugar en otros capítulos distintos. Esta práctica se considera muy conveniente desde dos puntos de vista. Primero, porque muchos de los temas están estrechamente ligados, como partes de una misma realidad estructural que pueden influirse recíprocamente. Pero también porque permite mostrar la coherencia de criterios con que los equipos negociadores enfrentaron el tratado en su integridad. Un caso que ha sido resaltado es el relativo a la suscripción de los convenios internacionales. Una es la manera como se consideran en el capítulo de propiedad intelectual, y otra distinta en lo relativo al ambiente. Este tipo de detalles contribuye también a dificultar la discusión del TLC negociado. Al menos, saca el debate de un marco de lógica con argumentos objetivos, llevándolo al de un realismo político, donde es previsible un comportamiento ligado más bien a la coherencia de los intereses de cada una de las partes.

## **E. ¿PERCEPCIONES, OPINIONES O RESULTADOS DE ANÁLISIS?**

El presente estudio ha seguido la siguiente lógica: parte de las preocupaciones de las organizaciones sectoriales, sintetiza y sistematiza las diversas posiciones participantes en el debate costarricense conectadas con dichas preocupaciones, y concluye así con un panorama de conjunto que permite enriquecer el debate legislativo en la etapa de ratificación, así como el diálogo social que debe acompañarlo. Se distingue entre lo que son percepciones e intuiciones sustentadas en la experiencia, de los argumentos analíticos con base empírica, que pueden apoyar o no la interpretación de aquéllas. A menudo, algunos de los sectores mezclan la expresión de sus experiencias productivas, comerciales o de consumidores con enunciados apriorísticos de carácter ideológico. Otras veces, en un esfuerzo propio por fundamentar los planteamientos que creen favorable a sus intereses, anticipan explicaciones analíticas, aunque no siempre son fruto de estudios de la realidad nacional, sino más bien de otras latitudes. No sólo es problema en el ámbito de organizaciones sectoriales, también a nivel de las mismas investigaciones en algunos temas se mezclan resultados de lo que son “encuestas de opinión”, sondeos, percepciones, con los que son postulados teóricos, con los resultados de mostrar analítica y científicamente las relaciones entre variables, tal y como pueden comprobarse o proyectarse en la realidad del propio país con base empírica.

## **F. ENTRE EL QUÉ Y EL CÓMO**

Al escuchar a representantes de organizaciones sectoriales, e incluso al leer a quienes analizan el texto del CAFTA, más que encontrarse con una rotunda oposición o un apoyo incondicional, con mayor frecuencia se escuchan expresiones que subordinan la posición que se asuma al cumplimiento de determinados requisitos. Queda abierta la puerta entonces, aunque no se haya desarrollado su discusión, a la formulación de preguntas sobre cómo lograr que se cumplan esos requisitos, sobre todo cuando algunos de ellos se refieren a rasgos contrarios a los que existen en la realidad internacional contemporánea, o cuando implican transformaciones de envergadura en el interior de Costa Rica y de cada uno de los países centroamericanos.

Con relación a este tratado, no existe posición alguna que trate de idealizarlo y darle valor absoluto. Desde distintos ángulos se ha coincidido en afirmar que no es más que un instrumento de política comercial y que, por lo mismo, “no se trata de una panacea”, que su aporte está sujeto al tipo de políticas comerciales que se hayan definido dentro de una estrategia de desarrollo del país, así como a la disponibilidad de un programa relevante de cooperación para la puesta en práctica de muchas de sus implicaciones. De manera similar se reconoce que maximizar y extender sus beneficios y minimizar sus costos en gran medida dependen de que su ratificación vaya acompañada de una “agenda” que algunos llaman “de competitividad”, otros “complementaria” y otros más “de desarrollo”. Tanto quienes se alegran como quienes lamentan los resultados de la negociación, identifican el CAFTA como un elemento más, de gran importancia, dentro de la estrategia y estilo de crecimiento que ha seguido el país durante las últimas dos décadas. Las expectativas optimistas o pesimistas están ligadas a la continuación o al perfeccionamiento de dicho modelo y no se juegan por completo en los contenidos específicos del texto que será sometido a ratificación legislativa.

Este mismo condicionamiento se expresa en temas particulares de discusión. Así, por ejemplo, en cuanto a plazos de desgravación para diversos productos, algunos insisten en que el problema no consiste tanto en si el tiempo acordado fue acertado, sino en los esfuerzos que el país realice en ese período, preparándose para competir en el momento de la apertura: un esfuerzo interno de reconversión de las empresas afectadas; de financiamiento, no sólo compensatorio de los productores perjudicados, sino para la capacitación competitiva de quienes aún no estén preparados. Otro caso puede apreciarse en el capítulo de propiedad intelectual. Sobre los plazos concedidos para proteger los datos de prueba, no se trata tanto de discutir el número adecuado de años, sino de desplazar la atención también de éste a las condiciones reales del mercado. Si en el momento que sea, las características comerciales son determinadas por la presencia de empresas oligopolísticas, ¿qué condiciones favorables podrán encontrar empresas que se interesen por ingresar a producir genéricos? Otras discusiones implican un razonamiento similar. Particularmente significativas son la apertura en el campo de las telecomunicaciones y de los seguros. Aparte de que fueran “selectivas, graduales y reguladas”, podrá ser una decisión suicida o exitosa, se argumenta, dependiendo de los procesos de fortalecimiento y modernización de las instituciones estatales proveedoras de estos servicios, que les permita competir con las multinacionales extranjeras que ingresarán al país con la apertura.

En todos estos casos, y en otros más, se ha mostrado que la discusión sobre ventajas o desventajas que tendrá el CAFTA para Costa Rica, y para los demás países centroamericanos, no puede conducir a conclusiones categóricas, sino a proyecciones sujetas siempre a determinados rasgos de la realidad internacional y a cambios radicales internos que tienen que hacerse para poder ubicarse en aquélla. El punto de debate parece girar, por consiguiente, no tanto en relación al “qué” se quiere aprobar, sino al “cómo”, con qué condiciones se puede dar esta aprobación para que no resulte mortal o seriamente riesgosa. De inmediato, entonces, una consideración se impone tanto a los que tendrán que tomar las decisiones políticas, como a quienes alimenten éstas en el debate nacional: ¿son las condiciones requeridas factibles?; ¿lo son de inmediato? Y, en cualquier caso, ¿se tiene clara la estrategia para crear las que son necesarias y posibles? Los interrogantes cubren tanto los ámbitos financiero y tecnológico, como el político y el cultural, por mencionar los más importantes.

A los países centroamericanos, por su tamaño, su pobreza, así como por su posición geopolítica, la realidad internacional les impone retos aparentemente ineludibles que tienen que responder en contextos determinados no controlables por su capacidad. Uno de estos desafíos es el de definir activamente sus relaciones —no sólo las comerciales— con un socio cuyas dimensiones en todos los órdenes no admite comparación posible con los rasgos propios de los países del Istmo. Pareciera, en consecuencia, que esta situación agudiza la necesidad de ser creativos en la definición de políticas públicas, para enfrentar estos retos, identificando condiciones factibles de ingreso en ese contexto internacional, que realmente maximicen beneficios y minimicen pérdidas para todos los sectores de cada uno de los países centroamericanos y no sólo para quienes han sido dinámicos y exitosos en las dos décadas precedentes.

## VI. COMENTARIO FINAL: PARA MEJORAR LA DISCUSIÓN NACIONAL

En las páginas anteriores no se incluye una toma de posición sobre el tratado de libre comercio con los Estados Unidos. No hay una valoración crítica del acierto o desacierto de los argumentos expuestos en cada uno de los temas. Sólo se han seleccionado los problemas que las organizaciones sectoriales consideraron más críticos en el texto negociado para mostrar, primero, los diversos aspectos que incluyen su comprensión y estudio. En seguida, en torno a cada uno de ellos se han expuesto de manera sistemática los argumentos que desde uno y otro lado han aparecido en la discusión de los analistas nacionales, sin tomar partido por unos u otros.

El propósito ha sido, en primer lugar, poner a disposición de todas las organizaciones sectoriales y de otras personas interesadas, un panorama lo más completo posible de la discusión costarricense de cada uno de los seis temas críticos escogidos, sistematizándolos por posiciones, en torno a problemas y sus dimensiones. Esto permite ayudar a que cada uno se forme su propia opinión, tras sopesar la complejidad de aspectos de cada uno de los temas, la naturaleza de los razonamientos y la medida en que éstos se contraponen, se complementan o, quizá, se ignoran mutuamente.<sup>28</sup> Esto permitiría estar en mejores condiciones para retomar una discusión nacional sobre el CAFTA con mejor información y, por tanto, de forma más penetrante, evitando simplismos e inflexibilidades.

Pero este tipo de trabajo tiene, además, otras metas. Al examinar el desarrollo de las discusiones de la manera como se ha hecho,<sup>29</sup> se han podido captar y poner en evidencia ciertos defectos del debate.<sup>30</sup> El reconocimiento de esos defectos resulta fundamental para su superación, la cual, a su vez, también contribuye a despejar el campo para permitir un intercambio de ideas desde puntos de vista diversos que enriquezcan la comprensión de los problemas planteados al país con el CAFTA y, de manera más amplia, con las políticas orientadas a lograr una mejor inserción de Costa Rica en la economía internacional, cuando no se quiere perder una perspectiva de desarrollo sostenible.

Hay, finalmente, otra razón doble que impulsó la realización del presente estudio y, con él, todo el ejercicio de un diálogo ciudadano intersectorial en torno al CAFTA. Se ha partido de la convicción —moral, política y científica— de que para la formulación de las políticas públicas y de las medidas principales que incluyen, la participación de todos los sectores sociales sobre los cuales va a recaer su impacto constituye un elemento imprescindible. Se ha dado cuenta del reconocimiento que los políticos en la OMC y en el ALCA hacen de la necesidad de contar con todos los sectores de la sociedad civil a la hora de definir las políticas de libre comercio. Al mismo tiempo, sabedores de la diversidad de intereses que existe en el interior de aquélla, se ha

---

<sup>28</sup> Una vez más hay que recalcar que la lectura del presente estudio se amplía y fundamenta en detalle con la de los trabajos de síntesis de los analistas Leonardo Garnier, Juan Manuel Villasuso y Carlos A. Herrera.

<sup>29</sup> Recuérdese que se trabajó sobre la base de estudios de síntesis de las discusiones, elaborados *ad hoc* por varios consultores.

<sup>30</sup> Véase el capítulo V.

considerado que la vía del diálogo intersectorial es una pieza clave en la construcción de una posición de país.

Pero no se trata de cualquier práctica de conversación, sino de un diálogo en sentido propio, debidamente reglado conforme a principios de inclusión, reciprocidad y equidad, en el cual, partiendo de las posiciones y puntos de vista particulares propios de cada sector, exista en cada participante la voluntad decidida de encaminarse a posiciones comunes. Esto se puede realizar sólo de manera progresiva por sucesivas aproximaciones. Sin embargo, hay una etapa inicial imprescindible y difícil para el éxito de ese diálogo, por la actitud que demanda de los participantes. Es el momento de acercarse a la mesa de encuentro con la disposición no sólo de expresar los propios intereses, puntos de vista y preocupaciones sino, especialmente, de atender los de los otros sectores participantes, tratar de escucharlos de la única manera como pueden comprenderse: desde la perspectiva de los otros. Escuchar, como suele decirse popularmente, tratando de ponerse “en los zapatos” del otro y, si fuera posible, “desde dentro de su piel”. Esto no conlleva en lo más mínimo a claudicar en los propios principios, ni renunciar a los intereses del sector a que se pertenece. Se trata, más bien, de adoptar una postura que reconoce, de manera real y no meramente retórica, el valor integral del interlocutor. Esto no elimina las diferencias, ni siquiera los conflictos, pero permite trabajarlos desde una perspectiva más constructiva y con una comprensión más completa de los problemas que se enfrentan. Como ha sido subrayado por estudiosos del tema (Monette, 1999), no es posible ninguna acción cooperativa sin establecer previamente un juicio común. Éste, a su vez, presupone el entendimiento mutuo, y la llave de acceso a éste es el reconocimiento de lo que es, lo que vale, lo que siente y piensa el interlocutor. Esto constituye el principio fundamental, desde el marco que se sustenta en este estudio, de una ética posible y necesaria para una sociedad pluralista y fragmentada. Es además, como puede comprenderse, un principio de significación política, porque profundiza la convivencia democrática, y de valor científico, porque da la oportunidad de describir y analizar los problemas de la realidad social de manera más abarcadora.

Aproximarse al tema del TLC con los Estados Unidos por la vía de este tipo de diálogo constituye, sin duda, un ejercicio muy exigente pero, al mismo tiempo, puede producir resultados que realmente beneficien a todos los sectores del país —o que, al menos, minimicen para todos los costos que acarrea el tratado—, pensando en especial en quienes pueden resultar más perjudicados por los efectos de la dinámica económica que se genere. En todo caso, por este camino se está en mejor condición para alejarse de esa visión propia de un obsoleto darwinismo social que da por supuesto que la única sociedad que puede construirse es fatalmente una de “ganadores” y “perdedores”.

Con esta presentación del “estado del arte” de las discusiones se contribuye a la continuación de un diálogo similar y mejor al realizado, aun cuando no se trate de un ejercicio alrededor de una mesa con los representantes de las diversas organizaciones sectoriales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Jairo y otros (2004), *Reformas necesarias para optimizar los beneficios y reducir los perjuicios del CAFTA*, primer borrador (<http://www.asies.org.gt/>).
- ANEP (Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados) (2003), “Comunicado de Prensa del 5 de diciembre”.
- Arias, Bernal, Óscar Hernández y Jiménez Manrique (2004), *Roces constitucionales del TLC Centroamérica-Estados Unidos*, Instituto de Investigación y Desarrollo, Editorial ULasalle, San José, mayo.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (1949), “Proyecto de Ley de Fortalecimiento y Modernización del ICE”, Reforma parcial a la Ley No. 449 de 1949, Expediente N° 15 083.
- Banco Mundial (1999), *World Development Report 1998/1999: Knowledge for development*, Washington, D. C.
- Barfield, Claude E. (2001), *Free trade, sovereignty, democracy. The future of the World Trade Organization*, Washington, D.C., American Enterprise Institute,
- Bastos Tigre, Paulo (2000), *Las telecomunicaciones en América Latina: Avances e interferencias*, Red Latinoamericana de Comercio Internacional, Serie Brief N° 11, Argentina, octubre.
- Beviglia Zampetti, Américo (2001), “A rough map of challenges to the multilateral trading system at the millennium”, Capítulo 3, en R. Porter, P. Sauvé y otros, *Efficiency, Equity and Legitimacy. The Multilateral Trade System at the Millennium*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Bhagwati, Jagdish (2001), “After seattle free trade and the WTO”, Capítulo 4., en R. Porter, P. Sauvé y otros, *Efficiency, Equity and Legitimacy. The Multilateral Trade System at the Millennium*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Breedy Arguedas, Said (2004), “Competir por igual”, *La Nación*, San José, 4 de marzo.
- Cabrera Medaglia, Jorge (2004), “La evolución de Costa Rica en cuanto a la relación comercio-ambiente y el TLC con los Estados Unidos”, ponencia presentada en las Jornadas de Reflexión sobre el TLC, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Camdessus, Michel y otros (2001), *Global governance. Our responsibility to make globalisation an opportunity for all*, a report to the Bishops of COMECE, Bruselas.

- Castro Bonilla, Alejandra (2004), “Negociación en materia de patentes en el TLC Estados Unidos-Centroamérica”, ponencia presentada en las Jornadas de Reflexión sobre el TLC, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, parcialmente publicada en Weisleder, Saúl, *Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos: procesos y resultados*, San José, EUNED.
- Castro, Mauricio (2004), “El TLC desde la perspectiva laboral”, en Implicaciones del TLC en inversiones y empleo, Jornadas de Reflexión, TLC con Estados Unidos, Mesa 4, Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Castro, Mauricio y Juliana Martínez (2004), *El TLC y el empleo en Costa Rica*, Universidad de Costa Rica.
- CDPI (Comisión sobre Derechos de Propiedad Intelectual) (2002), *Integrando los derechos de propiedad intelectual y la política de desarrollo*, Londres, septiembre (www.iprcommission.org).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004a), *El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos: Resultados de la negociación y características principales* (LC/MEX/R.854), marzo, México.
- \_\_\_\_\_ (2004b), *La integración centroamericana: Beneficios y costos*, documento de síntesis, resultado del trabajo del consultor principal Fernando Herrero Acosta.
- Céspedes, Renzo (2004), “El tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos y la agricultura”, ponencia presentada en las Jornadas de Reflexión sobre el TLC, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Chaves, Jorge A. (2002), “Enfoque y seguimiento de las políticas económicas”, en *Ética y Desarrollo. La relación marginada*, Bernardo Kliksberg, comp. Ed. El Ateneo-BID, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1999), *De la utopía a las políticas económicas. Para una ética de las políticas económicas*, Salamanca.
- \_\_\_\_\_ (1993) “¿Se puede discutir la política económica en Costa Rica?”, en *Cristianos y neoliberales. Teólogos y economistas debaten sobre el ajuste estructural*, Cátedra Víctor Sanabria, Editorial FUNA, 1993.
- Comex (Ministerio de Comercio Exterior) (2004a), *Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos*, documento explicativo, N° 1., Ed. San José.
- \_\_\_\_\_ (2004b), *Tratado de libre comercio entre los gobiernos de la República de Costa Rica, la República de El Salvador, la República de Guatemala, la República de Honduras, la República de Nicaragua y los Estados Unidos*, documento explicativo, San José.

- \_\_\_\_\_ (2004c), *Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos: Derechos de propiedad intelectual. Protección a la información no divulgada*, datos de prueba.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: Posición Nacional*, San José.
- Comisión Especial Mixta (2000), “Informe de la Comisión para atender, recibir y sistematizar propuestas alternativas presentadas por los diferentes sectores de la sociedad costarricense sobre el Instituto Costarricense de Electricidad”, expediente 13 919 de la Asamblea Legislativa, 16 de noviembre.
- Comisión Federal de Telecomunicaciones (2003), *Reforma de las telecomunicaciones en América Latina: Asuntos regulatorios e implicaciones*, México, septiembre.
- Drache, Daniel (2001a), “The fundamentals of our time: Values and goals that are inescapably public. Introduction”, en *The Market or the Public Domain: Global Governance and the Assymetry of Power*, Daniel Drache, editor, Routledge, Londres y Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2001b), “The return of the public domain after the triumph of markets: Revisiting the most basic of fundamentals”, capítulo 1, en *The Market or the Public Domain: Global Governance and the Assymetry of Power*, Daniel Drache, editor, Routledge, Londres y Nueva York.
- Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2004), “Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Costa Rica” (documento preliminar), Costa Rica.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y ACJR (Alianza por un Comercio Justo y Responsable) (2000), *ALCA y ciudadanía. Participación de la sociedad civil en los procesos de negociaciones comerciales*, Claudio Lara, Coral Pey, Editores, Santiago de Chile.
- Garnier, Leonardo (2004), *Síntesis de las posiciones analíticas sobre el tema ambiental en el CAFTA*, Cátedra Víctor Sanabria, Escuela de Economía, Universidad Nacional-CEDI (Centro Dominicano de Investigación), Heredia.
- \_\_\_\_\_ (2000), “El ICE, los mitos y la tarea pendiente”, *Semanario Universidad*, 31 de mayo.
- Gobierno de la República de Costa Rica (1998a), *Documento para la concertación sobre el futuro de las telecomunicaciones en Costa Rica*, San José, julio.
- \_\_\_\_\_ (1998b), *Informe final de la Comisión de Seguros en el proceso de concertación*, San José, 23 de septiembre.
- Herrera, Berlioth (2004a), “Gobierno propone que comisión ICE no vea temas de apertura”, *La Nación*, 16 de junio, San José.

- \_\_\_\_\_ (2004b), *Síntesis de las posiciones analíticas sobre el tema acceso a mercados en el CAFTA*. Cátedra Víctor Sanabria, Escuela de Economía, Universidad Nacional-CEDI (Centro Dominicano de Investigación), Heredia.
- ICE (Instituto Costarricense de Electricidad) (2003), “Apertura en telecomunicaciones: Experiencia y resultados de la apertura y privatización de telecomunicaciones en América Latina”, Dirección de Mercadeo Corporativo y Relaciones Públicas, varias láminas en Power Point, primer semestre.
- Jiménez, Andrés (2004), “Centroamérica ante la vinculación del Tema laboral en las negociaciones comerciales”, Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas (ISEADE/FEPADE), El Salvador (<http://www.asies.org.gt/>).
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye Jr. (2000), *Introduction on governance in a globalizing world*, Washington, D. C., Brooking Institution Press.
- La Nación (2004a), “Apertura total de seguros”, San José, 12 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2004b), "Comisión Técnica prepara reforma sobre seguros", San José, 16 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (2004c), “Ministro Trejos cree que el INS y el ICE pueden competir”, San José, 27 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2004d), “Serrano: Salgo por mi criterio sobre el TL”, San José, 22 de abril.
- \_\_\_\_\_ (2004e), “Trejos desvirtúa versión de Serrano sobre su renuncia”, San José, 23 de abril.
- \_\_\_\_\_ (2003), “Gobierno anuncia consulta a Estados Unidos”, San José, 14 de octubre.
- Lizano, Eduardo (2003), “Comercio Exterior y Desarrollo Económico”, comentarios sobre planteamientos recientes, *Documentos 6*, Academia de Centroamérica.
- Loaiza, Vanesa (2003), “El INS en el banquillo”, *La Nación*, San José, 25 de agosto de 2003.
- Macaya, Román (2004), *Impacto económico y social de la propiedad intelectual en el CAFTA*, Cámara Nacional de Productores Genéricos, Costa Rica, 16 de septiembre.
- Mesalles, Luis (2004), “La apertura del mercado de seguros y el INS”, *La República*, San José, 10 de julio.
- Mideplan (2003), *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, San José, 2003.
- Molina Tejeda, Marco Tulio y Josefita Pardo de León (s/f), “La propiedad intelectual y el acceso a medicamentos en el CAFTA”, en *Revista Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI*, N° 1.

- Monette, P. (1999), *Pluralism and the Structure of Ethical Discourse: Insights from Lonergan, MacIntyre and Conflict Resolution*, Université d'Ottawa, École de Théologie, Saint Paul, Canadá.
- Monge, Ricardo y otros (2004), "Impacto del CAFTA sobre las ventajas comparativas de Centroamérica (primer borrador)" (<http://www.asies.org.gt/>).
- Mora, Alexander (2004), "Cafta y telecomunicaciones en Costa Rica", en *Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos: Procesos y Resultados*, Ed. Saul Weisleder, Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, pp. 242-243.
- Mora Jiménez, Henry (2004), *101 Razones para oponerse al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos*, Escuela de Economía, Universidad Nacional, Costa Rica.
- Morin, Jean-Frederic (2004), *The future of patentability in International Law according to the CAFTA*, Unisfera, Canadá.
- Murillo, Carlos (2004), "El tema ambiental en CAFTA", ponencia presentada en las Jornadas de Reflexión sobre el TLC, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (2002) "Las mesas de negociación del Área de Libre Comercio", *Políticas económicas para el comercio y el ambiente*, Olman Segura y Mary Luz Moreno, comp., CINPE, Universidad Nacional, Costa Rica.
- Nowalski, Jorge y Keynor Ruiz (2003), "CAFTA/TLC: Hacia una apertura laboralmente justa e incluyente", CIDH-CINPE, en *CAFTA/TLC Reflexiones sobre el futuro*, Jorge Urbina, comp., Colección prospectiva, N° 5.
- Ocampo, José Antonio (2004), "Presentación en el ciclo de charlas sobre el contenido y alcances del acuerdo sobre el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los Estados Unidos de América, Academia de Centroamérica.
- OMC (Organización Mundial de Comercio) (2001), "Declaración ministerial de Doha" ([http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min01\\_s/mindecl\\_s.html](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.html)).
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1994), *Our Global Neighbourhood*, Commision on Global Governance (<http://www.cgg.ch/contents.htm>).
- Osterlof, Doris (2004) "Impacto del CAFTA sobre los sectores sociales menos favorecidos en los países centroamericanos. Caso: Costa Rica", documento de trabajo, julio de 2004, Costa Rica, Fundación Friedrich Ebert.
- Piccoto, Sol (2001), "Democratizing globalism", en *The Market or the Public Domain: Global Governance and the Assymetry of Power*, Daniel Drache, editor, Routledge, Londres y Nueva York.

- Pomareda, Carlos (2004), “Posible incidencia del CAFTA en el modelo de desarrollo de Centroamérica”, *Revista Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI*, N° 2 (<http://www.asies.org.gt/ca/revista.htm>).
- Porter, Roger B. (2001), “Efficiency, Equity, and Legitimacy: The Global Trading System in the twenty-first Century”, Capítulo 1, en R. Porter, P. Sauvé y otros, *Efficiency, Equity and Legitimacy. The Multilateral Trade System at the Millennium*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Programa Estado de la Nación (2004), “Aporte Especial: Guía para consultar el estudio sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (TLC-Centroamérica)”, *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José.
- Rodríguez, Silvia (2004), “La propiedad intelectual en el TLC Estados Unidos-Centroamérica: con énfasis en la propiedad intelectual de seres vivos”, ponencia presentada en las Jornadas de Reflexión sobre el TLC, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Rodríguez, Laura y Adolfo Solano (2004), “La Negociación del CAFTA: Principales dificultades, principales resultados, lecciones para futuras negociaciones comerciales”, Programa Regional Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI ([www.asies.org.gt/ca](http://www.asies.org.gt/ca)).
- Rojas, Isaac (2004), “Un modelo insustentable nos imponen a través del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos”, ponencia presentada en las Jornadas de Reflexión sobre el TLC, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Rozas Balbontín, Patricio (2002), *Competencia y conflictos regulatorios en la industria de telecomunicaciones en América Latina*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 a 11 de octubre.
- Sachs, Jeffrey D. (2001), “A New Framework for Globalization”, Capítulo 5, en R. Porter, P. Sauvé y otros, *Efficiency, Equity and Legitimacy. The Multilateral Trade System at the Millennium*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Salazar Xirinach, José M. (2004a), *Integración y desarrollo en las Américas a principios de siglo: Retos de la próxima etapa*, borrador.
- \_\_\_\_\_ (2004b), *Should be enforceable international labor standards* (<http://www.oea.org>).
- \_\_\_\_\_ (2003), *Las asimetrías en los TLC contemporáneos y el TLC Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA)*, San José, Academia de Centroamérica (inédito) (<http://www.oea.org>).
- Salazar, José Manuel y Jaime Granados (2003), *The United States-Central America Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges*, borrador.

- Serrano Pinto, Germán (2004), *El TLC y los Seguros*, ISBN: 9977-12-741-7, San José.
- \_\_\_\_\_ (2003), Carta al Presidente de la República, 5 de diciembre.
- SICE (Sistema de Información sobre Comercio Exterior) (2001), 3ª Cumbre de las Américas, Quebec ([http://www.sice.oas.org/ftaa/quebec/declara\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/ftaa/quebec/declara_s.asp)).
- \_\_\_\_\_ (1998), 2ª Cumbre, Santiago, abril ([http://www.sice.oas.org/ftaa/santiago/sadop\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/ftaa/santiago/sadop_s.asp)).
- Trejos, Juan Diego (2004), *El TLC de Centroamérica con los Estados Unidos: Implicaciones para la economía costarricense. Efectos de la apertura en el mercado de trabajo y la redistribución del ingreso en Costa Rica y Centroamérica* (<http://www.cariari.ucr.ac.cr/iice>.)
- Trejos, María E. (2004a), “Las desigualdades del TLC-EUCA vistas desde los textiles”, en *Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos. Proceso y resultados*, Editado por Saúl Weisleder, BCIE-UNED.
- \_\_\_\_\_ (2004b), “La inversión y el trabajo en el TLC Estados Unidos-Centroamérica”, en *Implicaciones del TLC en inversiones y empleo*, Jornadas de Reflexión, TLC con Estados Unidos, Mesa 4, Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales.
- UCCAEP (Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada) (2003), *Principios y propuestas fundamentales para una reforma eficaz del ICE y sus subsidiarias y de los sectores de energía eléctrica e infocomunicaciones*, San José, 13 de octubre.
- Ulate, Anabelle (2004). *El TLC de Centroamérica con los Estados Unidos: Implicaciones para la Economía Costarricense. Especialización del Comercio Internacional de Costa Rica y Centroamérica*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, 2004. <http://www.cariari.ucr.ac.cr/iice>.
- Universidad de Costa Rica (2004), *Estado actual y futuro de las telecomunicaciones en Costa Rica: un análisis de situación en el contexto del Tratado de Libre Comercio*, Informe de la Comisión Especial nombrada por la Rectoría de la Universidad de Costa Rica, 16 de julio.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Informe de la Comisión Especial*, Consejo Universitario, análisis del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, Costa Rica, septiembre, pp. 24-25.
- \_\_\_\_\_ (2004), Jornadas de Reflexión TLC con Estados Unidos, Mesa N° 7, Instituto de Investigaciones Sociales, Implicaciones del TLC para el sector agropecuario, 27 de abril (Mario Fernández, Renzo Céspedes, Álvaro Monge y Eva Carazo).
- \_\_\_\_\_ (2004), Jornadas de Reflexión TLC con Estados Unidos, Mesa N° 4, Instituto de Investigaciones Sociales, Inversiones y empleo, 30 de marzo.

Universidad Nacional (2003), Cátedra Víctor Sanabria, *Diálogo Ciudadano sobre el TLC entre Centroamérica-Estados Unidos*, Heredia.

\_\_\_\_\_ (2003), *Acceso a Mercados y Agenda de Competitividad*, Heredia, Costa Rica.

Universidad Nacional-CEDI (Centro Dominicano de Investigación) (2004), Cátedra Víctor Sanabria, *Posiciones sectoriales frente al TLC-Estados Unidos-Centroamérica negociado*, sistematización elaborada por Ana Cristina Carmona, con la colaboración de Jorge Andrey Valenciano, Heredia.

Vargas, Gerardo (2004), “Análisis sobre el Convenio Internacional para la protección de las obtenciones vegetales de la Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV)”, Expediente N° 13 756, Asamblea Legislativa, Costa Rica.

Villasuso, Juan Manuel (2004), TLC y las telecomunicaciones: Dimensiones conceptuales, políticas y económicas, ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica”, junio.

\_\_\_\_\_ (2004b), Síntesis de las posiciones analíticas sobre el tema de Seguros en el CAFTA, Cátedra “Víctor Sanabria”, Escuela de Economía, Universidad Nacional-CEDI (Centro Dominicano de Investigación), Heredia, Costa Rica.

\_\_\_\_\_ (2003), “Implicaciones macroeconómicas del CAFTA”, Revista *Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI*, N° 1 (<http://www.asies.org.gt/ca/revista.htm>).

Weisleder, Saúl (ed.) (2004), *Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos: procesos y resultados*, EUNED, Costa Rica.

Yankelewitz, Samuel (2003), Telecomunicaciones, Energía y Monopolio, presentación en el Auditorio Fernando Volio, Asamblea Legislativa, San José, 7 de agosto.

Yong, Marlon (2003), *Investigación sobre PYMES*, San José, FUNDES, borrador.