



DECIMOSEXTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

El ciclo de los TLCS y el enfoque de la política de comercio exterior para los próximos años

Investigador:
Eduardo Alonso



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Decimocuarto Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Índice

Índice de Gráficos y Cuadros.....	1
Resumen Ejecutivo	2
Descriptores.....	2
Antecedentes e Introducción.....	3
I. BALANCE COMPARATIVO DE LAS NEGOCIACIONES	4
II. La negociación del DR-CAFTA.	5
III. La negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.	8
El tema de la cooperación en el Acuerdo de Asociación con la UE.....	14
IV. La negociación del TLC con China.	16
V. La negociación del TLC con Singapur.	22
VI. Conclusiones.	24
V. Los ejes de la política de comercio exterior.....	26
Las negociaciones comerciales internacionales.....	27
La promoción de exportaciones y la atracción de inversiones.	28
La reforma a la ley de zonas francas.....	33
VI. La administración de los acuerdos comerciales.	33
VII. La coordinación interinstitucional interna.	35
La coordinación interinstitucional interna de los socios comerciales.....	40
Las críticas a la administración de TLCs.	41
La renegociación de los TLCs.	43
VIII. Conclusiones y recomendaciones.....	44
Lista de personas entrevistadas	49
BIBLIOGRAFÍA	50

Índice de Gráficos y Cuadros

Gráfico 1 COSTA RICA BALANZA COMERCIAL CON MÉXICO 1994 – 2009 (en millones de dólares). 2009	3030
Gráfico 2 COSTA RICA BALANZA COMERCIAL CON CHILE 2002 – 2009 (en millones de dólares). 2009	30
Gráfico 3 COSTA RICA BALANZA COMERCIAL CON CANADA 2002 – 2009 (en millones de dólares). 2009	31
Cuadro 1 Valoración de la capacidad institucional existente para la administración del comercio internacional	399

Resumen Ejecutivo

Con la entrada en vigencia de los TLCs firmados recientemente (China, Singapur y la Unión Europea), Costa Rica tendrá TLCs con más de cuarenta países y el comercio internacional del país estará cubierto en alrededor de un 90%. De ahí que el énfasis y los desafíos de la política de comercio exterior en el futuro no pareciera estar en la negociación de más tratados de libre comercio, sino en su administración y en su mejor aprovechamiento. La administración de los TLCs consiste en velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los mismos por parte de diferentes instituciones públicas nacionales. Para ello se requiere mejorar la coordinación interinstitucional y fortalecer las instituciones, mejorando su capacidad para cumplir con sus obligaciones. Para lograr un mejor aprovechamiento de los TLCs, es necesario definir políticas de fomento al desarrollo productivo tendiente a incrementar y diversificar la oferta exportable así como diversificar los mercados de destino, además de emprender acciones para mejorar la competitividad internacional de las empresas.

Descriptor

Administración de acuerdos comerciales, mejora regulatoria, negociaciones comerciales, Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, DR-CAFTA, políticas de fomento al desarrollo productivo, promoción de exportaciones, atracción de inversiones, lecciones aprendidas, cooperación, emprendedurismo, tema laboral, tema ambiental, evolución del comercio, diversificación de exportaciones, coordinación interinstitucional, capacidad institucional, encadenamientos productivos, competitividad, renegociación.

Antecedentes e Introducción

Desde hace ya veinticinco años, Costa Rica ha venido aplicando de manera consistente una política económica de apertura e inserción en la economía mundial. A partir del año 1984, Costa Rica inició un proceso unilateral de desgravación arancelaria acompañado, entre otros, de una política cambiaria de minidevaluaciones, modificando la rentabilidad relativa de las actividades productivas para favorecer la competitividad de los productos exportables.¹

El proceso de apertura unilateral fue seguido de las negociaciones para la adhesión del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), proceso que concluyó en el año 1990. Como miembro del GATT, el país participó activamente en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Internacionales y suscribió el Acta Final de la Ronda Uruguay, con la que se crea la Organización Mundial del Comercio (OMC). Con ello, el país adquirió derechos así como obligaciones según la normativa establecida para el comercio mundial.

No obstante, muchos países alrededor del mundo han querido profundizar sus relaciones comerciales con sus socios comerciales, y con países que en el futuro pueden llegar a serlo, mediante la negociación de tratados de libre comercio (TLCs) y así avanzar más rápidamente en su proceso de apertura económica, en comparación con los avances que se puedan lograr en ese campo dentro del contexto de las negociaciones multilaterales de la OMC.

La estrategia de esos países ha sido la creación de un acceso preferencial de sus exportaciones a los mercados externos y, al mismo tiempo, la creación de condiciones para que las importaciones de otros países compitan entre sí en el mercado local, propiciando una mayor diversidad de fuentes de abastecimiento, tanto de materias primas, bienes intermedios y bienes finales. Esa estrategia también está dirigida a la atracción de inversión extranjera directa (IED). Al dar acceso preferencial al mercado local a países con los que se firman TLCs, se da acceso a los mercados de otros países con los que se firmen TLCs.² Los países más activos en Latinoamérica en la negociación y firma de tratados de libre comercio han sido Chile y México. Chile ha suscrito TLCs con más de cincuenta países;³ México lo ha hecho ya con cuarenta y nueve países.⁴

Costa Rica también ha seguido esa estrategia. A partir de los años noventas el país inicia una política de negociación y firma de TLCs. El primer TLC que Costa Rica firmó fue con México, en el año 1994. Posteriormente se firmaron TLCs con los siguientes países: Canadá, en el año 2002; Chile, en el año 2002; la República Dominicana, en el año 2002; y con los países del CARICOM, en el año 2005 (Barbados (aprobado en agosto del 2006), Guyana (aprobado en abril del 2006) y Trinidad y Tobago (aprobado en noviembre del 2005))⁵. Otros TLCs negociados más

¹ A partir del año 2008 se modificó el sistema cambiario introduciendo el sistema de bandas cambiarias.

² Obviamente, la facilidad de acceso a los mercados depende de las reglas de origen que se negocien.

³ Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales; www.direcon.cl

⁴ Secretaría de Economía de México; www.economia.gob.mx

⁵ Los países miembros del CARICOM son: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Saint Vincent y Las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago. Sin embargo, a la fecha solamente Trinidad y Tobago, Barbados y Guyana han aprobado el TLC con Costa Rica.

recientemente son el TLC con los Estados Unidos,⁶ firmado en agosto del 2004, y el TLC con Panamá, firmado en el 2008. Esos TLCs están vigentes en la actualidad. En el mes de abril del presente año se firmaron TLCs con China y Singapur, los que deberán ser ratificados por el Congreso en los próximos meses. En el mes de mayo del presente año se concluyeron las negociaciones para un Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea (UE), que fue firmado en ese mismo mes durante la VI Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea – América Latina, el Caribe y Centroamérica, que se realizó en Madrid, España. Con la entrada en vigencia de esos TLCs, mediante la aprobación legislativa respectiva en los países, el país tendrá TLCs en operación con más de cuarenta países y el comercio internacional del país estaría cubierto en alrededor de un 90%.⁷

Dada la cantidad de TLCs negociados y dada la cobertura del comercio internacional del país con esos TLCs, el énfasis y los desafíos de la política de comercio exterior en el futuro no pareciera estar en la negociación de más tratados de libre comercio, sino en su administración, su revisión para mejorarlos así como en un mayor aprovechamiento de los mismos.

En el presente documento se realiza, primeramente, un balance comparativo de las negociaciones del TLC con los Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés⁸), las negociaciones con la UE para un Acuerdo de Asociación y las negociaciones con China y Singapur, considerando el proceso de inclusión y articulación con los sectores productivos, la naturaleza de las negociaciones emprendidas, los determinantes en la posición de los diversos sectores productivos, los factores positivos y negativos de las negociaciones y las lecciones aprendidas. Posteriormente, se analizan las oportunidades o posibilidades de renegociación de los tratados vigentes así como los desafíos institucionales y de política para una mejor administración y un mejor aprovechamiento de los TLCs.

I. BALANCE COMPARATIVO DE LAS NEGOCIACIONES

La negociación de los TLCs no ha sido un proceso fácil. Tanto desde el punto de vista institucional como desde el punto de vista de coordinación entre instituciones públicas y entre éstas y los representantes de los diversos sectores productivos, las negociaciones comerciales internacionales son un tema relativamente nuevo en el país que ha hecho necesario que todas las partes pasen por un proceso de aprendizaje.⁹

Desde el punto de vista institucional, el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), como ente responsable de las negociaciones comerciales internacionales, ha tenido que aprender a negociar y desarrollar los recursos humanos requeridos para conducir las negociaciones adecuadamente. Asimismo, se han tenido que ir creando

⁶ El TLC con los Estados Unidos es un TLC multilateral / subregional, al haber sido negociado entre los países centroamericanos y los Estados Unidos, y al cual posteriormente se incorporó la República Dominicana.

⁷ www.comex.go.cr

⁸ Dominican Republic, Central American Free Trade Agreement.

⁹ El país había suscrito muchos años atrás Acuerdos de Alcance Parcial, que son negociaciones comerciales para lograr acuerdos de reducciones arancelarias en listas restringidas de productos, con México y los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Esas negociaciones fueron muy distintas a las negociaciones actuales de tratados de libre comercio, en las cuales las reglas sanitarias y fitosanitarias y los mecanismos de solución de controversias, entre otros, han adquirido una importancia fundamental.

las diversas instancias de coordinación entre las entidades del sector público y entre las entidades del sector público y del sector privado, con el propósito de contar con la colaboración e involucramiento de las distintas entidades públicas según los diferentes temas de negociación así como para conocer en detalle la situación de los diferentes sectores productivos y, con base en ello, definir las posiciones y las estrategias de las negociaciones. El sector privado, por su parte, también ha tenido que aprender en relación a su participación e involucramiento en las negociaciones; mientras en un inicio los sectores productivos tenían una actitud reactiva y de oposición a las negociaciones, las organizaciones gremiales han evolucionado hacia una elaboración más técnica de sus posiciones de negociación y hacia una mayor colaboración y coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior y las otras entidades públicas en la elaboración conjunta de posiciones de negociación.

El aprendizaje que han venido experimentando tanto las instituciones públicas como las instituciones privadas en el tema de las negociaciones comerciales internacionales se ha visto reflejado en los distintos momentos en los que se han realizado las negociaciones de los diferentes TLCs, y según la complejidad e importancia de cada uno de ellos. En cierto sentido el proceso de aprendizaje puede dividirse en dos etapas: antes y después de la negociación del DR-CAFTA.

Para la negociación del primer TLC, con México, se requirió de cuatro años, habiéndose tenido que superar muchas diferencias entre los sectores productivos y los negociadores dentro de un contexto institucional en el que no había mayores mecanismos de coordinación y consulta para la elaboración de posiciones de negociación;¹⁰ se trataba de la primera negociación de un TLC, con un país mucho más grande que Costa Rica, al que se veía como una gran amenaza para la sobrevivencia de los sectores productivos nacionales por el abaratamiento de las importaciones que ese tratado iba a generar, y porque se trataba de una profundización de la apertura económica iniciada pocos años atrás. Las negociaciones de los TLCs con Chile, Canadá, la República Dominicana y los países del CARICOM en los años siguientes también se vieron afectadas por ese proceso de aprendizaje de todas las partes, aunque esas negociaciones se realizaron más rápidamente.¹¹

II. La negociación del DR-CAFTA.

La negociación del TLC con los Estados Unidos generó una muy fuerte discusión a nivel nacional, no sólo por tratarse de un TLC con el principal socio comercial del país, sino porque en este TLC se incluyeron temas de negociación que anteriormente no habían sido incluidos en las negociaciones con los otros países, tales como los temas de asuntos ambientales, asuntos laborales y la ampliación en el tema de los servicios, con la apertura de los monopolios en telecomunicaciones y seguros.¹² En ese sentido, el TLC con los Estados Unidos es mucho más amplio que

¹⁰ La negociación se planteó en 1990 como una negociación conjunta entre los países centroamericanos y México. No obstante, los países centroamericanos no lograron ponerse de acuerdo y prefirieron negociar individualmente. Costa Rica fue el primer país de la región centroamericana en negociar ese TLC, pero las negociaciones se estancaron y no fue sino hasta el año 1994 que se hicieron las negociaciones. Las negociaciones propiamente requirieron de un año.

¹¹ En ello contribuyó que el país negociara individualmente.

¹² En el TLC con Canadá se incluyeron los temas ambiental y laboral, pero como acuerdos de cooperación, sin que el país asumiera compromisos específicos en esos temas.

los TLCs que el país había suscrito anteriormente con otros países; abarca temas que no fueron parte de las anteriores negociaciones, va más allá de los compromisos ante la OMC en el tema de la propiedad intelectual y, además, contrario a los otros TLCs, abarca la totalidad del comercio internacional del país, con excepción de la cebolla y la papa para el caso de Costa Rica, y del azúcar para el caso de los Estados Unidos.^{13 14}

A pesar de que el COMEX estableció amplios mecanismos de consulta, invitó a los diferentes sectores productivos a participar en el proceso de definición de las posiciones de negociación, informó a la opinión pública acerca de las negociaciones, su estrategia de comunicación no logró disminuir la fuerte oposición a las negociaciones por parte de sectores importantes de la sociedad, oposición que estaba fuertemente influenciada tanto por los asuntos comerciales como por ideologías políticas. Al incluirse en la negociación la apertura de los monopolios en seguros y telecomunicaciones, los temas ambiental y laboral así como el tema de la propiedad intelectual, yendo más allá de los compromisos en la OMC,¹⁵ se generó en el país un fuerte debate acerca de su política de desarrollo, que rebasó la discusión sobre un tratado de índole comercial y las competencias de COMEX en cuanto a la comunicación con la opinión pública. En ese sentido, faltó una estrategia de comunicación desde las más altas esferas del Gobierno, liderada por el señor Presidente de la República, tendiente a promover los objetivos de la negociación. Aún así, era inevitable el fuerte debate nacional que se dio, en tanto esa negociación mercaba cambios importantes en el estilo de desarrollo que el país venía impulsando.

Si bien las negociaciones se realizaron en doce meses, pues así se estableció desde un inicio, tal fue la complejidad y el debate que se generó alrededor de este TLC, que su aprobación tuvo que ser sometida a un referendo, en el que fue la sociedad costarricense la que se tuvo que expresar acerca de su aprobación o no. La firma del tratado se dio en agosto del 2004¹⁶ y la aprobación del mismo, por parte

¹³ Para Costa Rica, con excepción de la cebolla y la papa (para los cuales se negociaron cuotas), la totalidad de las partidas arancelarias están sujetas a un proceso de desgravación arancelaria diferenciado, que significará la desgravación total en un plazo máximo de veinte años a partir de la vigencia del tratado. En el caso de los Estados Unidos, con excepción del azúcar (para el cual se negoció una cuota), la totalidad de las partidas arancelarias están sujetas a un proceso de desgravación arancelaria diferenciado que significará la desgravación total en un plazo máximo de diez años a partir de la vigencia del tratado. Texto del Tratado entre Centroamérica, la República Dominicana y los Estados Unidos.

¹⁴ Otro aspecto importante de señalar en relación al TLC con los Estados Unidos es que este es un TLC subregional, negociado entre los países centroamericanos y los Estados Unidos. Si bien cada país de la región centroamericana negoció individualmente el comercio de ciertos productos y servicios con los Estados Unidos, gran parte del Tratado es igual para todos los países de la región, por lo que este tratado en cierta medida se superpone a los acuerdos de integración económica y comercial regional. En el caso de Costa Rica, la negociación en seguros y telecomunicaciones fue diferente a la negociación de los otros países de la región, ya que esos países ya tenían esos mercados abiertos a la competencia.

¹⁵ En los acuerdos de la OMC no están incluidos los temas ambiental y laboral. Con respecto a la propiedad intelectual, el DR-CAFTA va más allá de los compromisos en la OMC, al definir un plazo de protección para los datos de prueba para medicamentos (5 años) y para agroquímicos (10 años), plazo que en la OMC no está definido.

¹⁶ Los países centroamericanos concluyeron las negociaciones con los Estados Unidos en diciembre del 2003; Costa Rica las concluyó en enero del 2004. Luego de finalizadas las negociaciones los países se abocaron a la negociación de la inclusión de la República Dominicana, para finalmente firmar el DR-CAFTA en agosto del 2004.

de Costa Rica, tres años más tarde, en octubre del año 2007, entrando en vigor en enero del año 2009.¹⁷

No obstante, debe aclararse que la aprobación de ese TLC contó, una vez concluidas las negociaciones, con el apoyo de la gran mayoría de los sectores productivos, a pesar de que no hubo exclusiones de productos al libre comercio negociado.¹⁸ La oposición a la aprobación del tratado provenía de sectores académicos, algunos pocos sectores productivos y de ciertos sectores del espectro político del país, que no estaban de acuerdo con la apertura en el sector de telecomunicaciones y seguros, los compromisos adquiridos en materia de inversiones y propiedad intelectual, entre otros, y con la forma en que ese TLC afectaría la política de desarrollo del país.

Desde esa perspectiva, la negociación del DR-CAFTA fue la culminación de un largo proceso de aprendizaje, en el que las partes involucradas en la negociación – sector público y sector privado - tuvieron una muy activa participación, dada la importancia del tratado, pero en el que también la sociedad civil tuvo una muy alta participación, generándose un alto nivel de conciencia en toda la sociedad acerca de la importancia de los TLCs para el desarrollo nacional. La importancia de esta negociación propició, a la vez, un fuerte acercamiento entre el sector público y el sector privado, tanto en la elaboración de estudios previos a las negociaciones como en la definición de las posiciones de negociación. Se realizó una gran cantidad de reuniones técnicas preparatorias a las negociaciones, estando el sector privado siempre presente y con una mucho más activa participación en los cuartos adjuntos y estableciendo una muy cercana colaboración y coordinación con los negociadores. Internamente, dentro del Gobierno, también se dio una más estrecha colaboración entre las diversas entidades que de una u otra forma estaban relacionadas con los temas de negociación.¹⁹

Luego de la aprobación del TLC con los Estados Unidos fue necesario impulsar la aprobación de leyes complementarias en la Asamblea Legislativa para equipararlas con las disposiciones contenidas en el tratado, con lo que fue necesario divulgar aún más los contenidos del mismo. COMEX también se abocó a la divulgación del contenido del acuerdo en todo el país. Ello, y la experiencia en la negociación, sirvió para sensibilizar a los negociadores acerca de la necesidad de mejorar los mecanismos de información, consulta y divulgación de la información, de manera que la ciudadanía estuviera mejor informada a través de un proceso de divulgación de información y comunicación más intensivo, las otras instituciones públicas

¹⁷ Es importante destacar que la fecha de entrada en vigencia del TLC fue el 1 de noviembre del año 2006, con la aprobación legislativa por parte de El Salvador, y que es a partir de esa fecha que rigen los plazos para la desgravación arancelaria. El aprovechamiento del TLC por parte de Costa Rica es lo que rige a partir del 1 de enero del 2009.

¹⁸ Los sectores productivos comprendieron la importancia de ese TLC para el desarrollo futuro de Costa Rica y finalmente aceptaron la inclusión de todos los productos en el tratado, con plazos de desgravación, ya que de lo contrario no hubiese sido posible concluir esas negociaciones.

¹⁹ Por vez primera, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Justicia estuvieron involucrados en las negociaciones, dada la negociación en propiedad intelectual, asuntos ambientales y asuntos laborales. Otras instituciones fueron también consultadas, como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y el Instituto Nacional de Seguros (INS). No obstante, es importante aclarar que el resultado de las negociaciones no fueron del agrado de la totalidad de los participantes interesados. El jerarca del INS durante la administración Pacheco de la Espriella (2002 – 2006) consideró que no había sido considerada su posición en las negociaciones. También el sector productivo de genéricos (medicinas y agroquímicos) consideró que la negociación del DR-CAFTA le perjudicó.

conocieran mejor los compromisos adquiridos y las consecuencias que ello tendría para su accionar, pero también para lograr una mejor comunicación con los sectores productivos, conocer mejor su situación particular, las dificultades que enfrentan en el mercado y el porqué su posición en cuanto a las negociaciones, de manera que a futuro la definición de posiciones de negociación se realizara dentro del contexto de una mejor relación con los sectores productivos.

La experiencia con el TLC con los Estados Unidos también sirvió para sensibilizar a los sectores productivos sobre la necesidad de un mayor involucramiento en los procesos de negociación, mostrando más interés en los mismos, preparando mejor sus posiciones de negociación, y contratando asesores y especialistas para definir y defender sus posturas.

Finalmente, el debate sobre el estilo de desarrollo que la negociación de ese tratado generó, sensibilizó a la sociedad civil y resaltó la importancia de los TLCs para el desarrollo nacional, lo que se expresó en un mayor interés del ciudadano, los partidos políticos, la Asamblea Legislativa y la prensa en obtener información y participar en jornadas de información y discusión sobre los TLCs que se negociaron posteriormente.

III. La negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

En el mes de junio del 2007, tres meses antes de ser aprobado el TLC con los Estados Unidos, el Gobierno anunció el inicio de negociaciones con la Unión Europea (UE) para lograr un Acuerdo de Asociación entre los países centroamericanos y la UE, según lo acordado en la IV Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea – América Latina, el Caribe y Centroamérica, celebrada en Viena, Austria, en el mes de mayo de 2006.

La UE es el cuarto socio comercial más importante del país, luego de los Estados Unidos, Centroamérica y el continente asiático, absorbiendo el 16% de las exportaciones totales de bienes. De ahí el interés de Costa Rica de firmar un acuerdo de libre comercio con esa región.

Contrario a los otros TLCs negociados, incluso el TLC con los Estados Unidos, el TLC con la UE es más que un tratado comercial. El Acuerdo de Asociación busca el establecimiento de compromisos mutuos en tres áreas complementarias: Diálogo Político, Cooperación y el establecimiento de una zona de libre comercio entre la UE y los países centroamericanos.²⁰

A pesar de que las negociaciones comerciales con la UE tienen un contenido similar a las negociaciones con los Estados Unidos, contrario a lo esperado, no se dio el

²⁰ El componente del Diálogo Político persigue establecer una institucionalidad para promover la discusión y el intercambio de información en diferentes instancias sobre asuntos bilaterales y regionales que podrían permitir la definición de posiciones conjuntas en temas importantes a nivel internacional, tales como el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento del Estado de Derecho, entre otros. Con el componente de Cooperación se busca ir más allá de la ayuda financiera actual, complementándola para alcanzar objetivos identificados en el componente de Diálogo Político y en el componente comercial. El tercer componente es el establecimiento de una zona de libre comercio entre Centroamérica y la UE. www.comex.go.cr

debate ni la discusión a nivel nacional como sí fue el caso con la negociación del DR-CAFTA. En esto influyeron de manera decidida varios factores. Por una parte, si bien importante, la UE no es el socio comercial más importante para el país, como sí lo son los Estados Unidos, y un acuerdo comercial con la UE no despertó las pasiones que el TLC con los Estados Unidos despertó, fundamentalmente por razones políticas. Por otra parte, la apertura en materia de telecomunicaciones y seguros, y el debate sobre propiedad intelectual ya se habían dado con el TLC con los Estados Unidos y el país había ya tomado decisiones al respecto. Un tercer factor es el reconocimiento, por parte de los negociadores, de que es el sector privado quien mejor conoce el mercado. COMEX inició un acercamiento con el sector privado agrícola, en cuyos productos se centran mayoritariamente las exportaciones a ese mercado, para explorar en detalle su situación de acceso, y se realizaron, con mayor dedicación y profundidad, estudios sectoriales tanto para el sector agrícola como para el sector industrial, lo que también sirvió para identificar oportunidades comerciales de interés para otros sectores productivos.

Por otra parte, el tema ambiental y laboral se incluyó en las negociaciones con la UE, pero sin incluir mecanismos sancionatorios. De hecho, contrario a las obligaciones de los países como beneficiarios del régimen SGP Plus, el Acuerdo de Asociación con la UE excluye la posibilidad de suspender preferencias arancelarias y aplicar sanciones en virtud de un incumplimiento a la legislación ambiental o laboral de las Partes. La principal obligación que se asume es aplicar efectivamente la legislación laboral y ambiental de cada país.

En cuanto a los productos agrícolas y pecuarios considerados como sensibles, la anuencia de los negociadores a escuchar las posiciones del sector privado logró sensibilizar a los negociadores acerca de las sutilezas del sector, lo que se manifestó también en las posiciones de negociación. Sin embargo, esta afirmación, proveniente de las entrevistas con algunos representantes del sector privado, merece ser comentada. Haber logrado sensibilizar a los negociadores acerca de las sutilezas del sector se expresó en la pretensión de excluir de la negociación algunos productos (importación de azúcar y leche en polvo, por ejemplo) o en la fijación de plazos amplios para la desgravación de otros, lo cual fue posible incluir en las negociaciones, ya que la negociación con la UE daba margen para ello, contrario a la negociación del DR-CAFTA. En ese sentido, la sensibilización en cuanto a las sutilezas del sector podría interpretarse como la complacencia de los negociadores con la posición de esos sectores, favoreciéndolos, pero perjudicando al productor nacional que utiliza materias primas nacionales más caras que las importadas y, en general, al consumidor, privándosele de la posibilidad de adquirir productos más baratos, producidos localmente o importados, como consecuencia del Acuerdo de Asociación.^{21 22}

²¹ A inicios del mes de mayo del presente año, las negociaciones con la UE prácticamente habían fracasado debido, fundamentalmente, a la negativa de los países centroamericanos de aceptar una cuota de importación de 4.500 toneladas anuales de leche en polvo, con un incremento anual del 10% hasta llegar eventualmente a la liberalización comercial total del producto. COMEX argumentaba que la UE subsidia la producción de leche y que ello afectaría al sector lácteo nacional. No obstante, es importante recalcar que en el TLC con los Estados Unidos el COMEX, en el cual no era posible lograr exclusiones, el argumento era otro: que ello más bien favorecería al consumidor y que, en caso de que ello representase comercio desleal, se podría recurrir a los mecanismos existentes en la OMC. En el TLC con los Estados Unidos se incluyó la liberalización total de productos lácteos en un período de veinte años.

²² En un gran esfuerzo adicional de ambas partes para concluir las negociaciones, luego de cinco días de intensas negociaciones, el 17 de mayo se logró un acuerdo sobre los temas que habían puesto las

Esa posición es respaldada por la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA), que considera que la negociación de los TLCs en general se ha distorsionado, dando lugar a la negociación de exclusiones o tratamientos diferenciados para sectores productivos que, además, no tienen un peso relativo importante dentro de la producción nacional, en especial la leche y el azúcar, pero que sí son importantes como actores políticos y como tales ejercen presión para ser excluidos o bien obtener cuotas de exportación sin abrir a cambio el mercado local. CACIA sostiene que dicha situación ha colocado a la industria agroalimentaria en una situación en la que se le expone a la competencia internacional en productos finales, manteniendo altos niveles de protección para las materias primas, y en consecuencia de precio, afectando su capacidad de competir en el mercado.²³ Si bien en la negociación ningún producto industrial fue excluido, sí se establecieron plazos de hasta 15 años para su desgravación.

COMEX también hizo mucho más énfasis en la celebración de reuniones sectoriales, con el propósito de informar ampliamente a los sectores productivos y definir conjuntamente los objetivos de la negociación, los componentes de la negociación, las oportunidades comerciales que un tratado de libre comercio generaría para los sectores productivos y la forma en que el país se estaba organizando para las negociaciones (con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en aspectos relacionados con el componente de Diálogo Político y la participación del Ministerio de Planificación en los aspectos relacionados con la Cooperación). El interés de los partidos políticos, la Asamblea Legislativa, la prensa y en general, de la sociedad civil de informarse sobre las negociaciones, como resultado de la concientización que generaron las negociaciones del DR-CAFTA, ayudó en mucho a que la información fluyera mejor entre todos los interesados.

Otra particularidad de esta negociación es la denominada negociación “fuera de mesa”, en la que los negociadores prepararon conjuntamente con el sector privado lo que se iba a discutir en la mesa de negociación y realizaron gestiones ante diversas entidades de la contraparte para influir en la consecución ex ante de acuerdos que luego se confirmaran en la mesa de negociaciones. Pero no solo COMEX inició ese proceso, sino que el mismo sector privado se abocó a negociar “fuera de mesa”, en coordinación con el equipo negociador, reforzando los esfuerzos

negociaciones muy cerca del fracaso. Las negociaciones se concentraron en las áreas que aún estaban pendientes: banano, productos lácteos, textiles, azúcar e indicaciones geográficas. En banano, la UE se comprometió a reducir progresivamente el arancel durante un plazo de diez años hasta llegar a 75 euros por tonelada. En lácteos, Costa Rica acordó una cuota de 200 toneladas métricas (TM) anuales de leche en polvo, de un total 1900 que otorgó Centroamérica. En quesos maduros, la cuota para el país fue de 317 TM anuales de las 3000 TM acordadas por el istmo, con un crecimiento del 5% anual. En textiles se obtuvo acceso inmediato libre de aranceles al mercado europeo para la totalidad de productos del sector y un contingente de siete millones de prendas de vestir para Costa Rica que gozan de una regla de origen flexible, que permite utilizar materias primas de terceros países y favorece la competitividad del sector. En azúcar, Centroamérica obtuvo una cuota anual de exportación de 162.000 TM que deberá ser distribuida entre los países. Dicha cuota incluye además azúcar orgánico y productos con alto contenido de azúcar. En indicaciones geográficas se logró establecer una normativa que le permitirá a Costa Rica diferenciar productos importantes en el mercado europeo como banano y varios tipos de café, entre otros. Por otro lado, el país también reconocerá indicaciones geográficas europeas conforme a las disposiciones ya establecidas en la legislación nacional. Comunicado de Prensa CP-1116 del 18 de mayo del 2010. Ministerio de Comercio Exterior.

²³ Otra situación con la que no está de acuerdo CACIA es la aplicación de reglas de desabasto para permitir la importación de determinado producto – materias primas - al alegar que sería más eficiente bajar el arancel en lugar de que un solo importador haga la importación creando, en la práctica, un monopolio.

para influir en la posición de negociación de la contraparte y conseguir una confirmación de la misma en la mesa de negociación.²⁴

Otros esfuerzos importantes en el campo de la información y comunicación que se desarrollaron en la negociación de este acuerdo, contrario a la negociaciones anteriores, y con miras a lograr una mayor divulgación de los temas de negociación y la forma en que se iban formando las posiciones de negociación, fue la celebración periódica de teleconferencias, con cobertura en diversas zonas del país y la celebración de foros y jornadas de información con regularidad en las universidades.

En ese sentido, las lecciones aprendidas de las negociaciones anteriores – informar más y mejor, establecer relaciones más fuertes con el sector privado antes de las negociaciones y el mayor interés de la sociedad civil en esos temas- se pusieron en práctica y se han ido perfeccionando en la negociación con la UE. Todo ello se ha traducido en la creación de un clima de mayor confianza entre los negociadores y los sectores productivos, que permitió la consecución más expedita de acuerdos en cuanto a las posiciones de negociación. Además, como se mencionó, en la negociación del Acuerdo de Asociación con la UE el tema de la apertura en telecomunicaciones y el tema de la propiedad intelectual ya eran temas superados con la negociación del TLC con los Estados Unidos, por lo que la confrontación interna en esos temas no se dio. Asimismo, contrario al TLC con los Estados Unidos, la apertura en algunos productos sensibles es menor, además de que se negociaron plazos de desgravación.

Por su parte, el sector privado está hoy en día mucho más conciente de que su participación en las negociaciones debe ir acompañada de una mejor preparación, facilitando la labor de coordinación con los negociadores. Aquí, de nuevo, cabe cuestionarse si la participación del sector privado con una mejor preparación más bien ha servido para aumentar su poder de negociación, logrando que los negociadores apoyen la posición de exclusión de los productos sensibles de la negociación, en una situación de negociación en la que ello era posible, contrario al DR-CAFTA.

Con la aplicación de esas lecciones aprendidas de parte del sector público y de parte del sector privado antes y durante la negociación del DR-CAFTA, la consecución de acuerdos entre ambos sectores sobre las posiciones de negociación con la UE se ha facilitado, por lo cual la gran mayoría del sector privado ha estado de acuerdo y apoya el proceso de las negociaciones con la UE. Además, el apoyo del sector privado provino también de otra lección aprendida con la negociación del DR-CAFTA. En el DR-CAFTA se trataba, como punto de partida, de obtener la seguridad jurídica del acceso al mercado mediante un tratado, no mediante una concesión unilateral (la Iniciativa de la Cuenca del Caribe) que en cualquier momento podría ser eliminada. En el caso de la UE, se trataba de obtener la

²⁴ Las negociaciones “fuera de mesa”, si bien siempre se dan, son una particularidad especial en el caso de la UE, dada la complejidad de su estructura de funcionamiento, en el sentido de que no se negocia directamente con quien toma las decisiones. Se negocia con la Comisión Europea, pero ésta llega a la mesa de negociaciones luego de desarrollar la posición de negociación a través de comités, teniendo cada comité 27 miembros, tantos como países miembros de la UE. Así, la negociación “fuera de mesa” se convierte en esencial para preparar la negociación, pues a la hora de la misma se encuentra con posiciones firmes, no negociables, pues la comisión no tiene el poder de decisión. Para el Acuerdo de Negociación se ha tenido que negociar “fuera de mesa” con cinco comisiones: Relaciones Exteriores, Comercio, Agricultura, Pesa y Marítimo y Sanitaria.

seguridad jurídica de acceso al mercado europeo mediante el Acuerdo de Asociación, y no mediante una concesión arancelaria unilateral (el Sistema Generalizado de Preferencias, SGP Plus), que en cualquier momento podría también ser eliminada. Actualmente, una gran cantidad de productos de Costa Rica se exportan a la UE al amparo del SGP; se trata, con el Acuerdo de Asociación, de consolidar esa preferencia así como de ampliar la gama de productos con acceso preferencial a ese mercado.

Otras ventajas, como aspectos positivos que el sector privado prevé de un Acuerdo de Asociación con la UE son: 1. que el Acuerdo de Asociación contempla la negociación de una zona de libre comercio entre Centroamérica y la UE, lo cual tendrá repercusiones sobre el mejoramiento de las condiciones para facilitar el desarrollo del comercio regional así como el mejoramiento de la institucionalidad regional; 2. que el Acuerdo de Asociación incluye explícitamente el tema de la cooperación, siendo uno de sus tres pilares, y que en ella se cifran esperanzas para obtener asistencia técnica y financiera con el fin de desarrollar capacidades de parte de los sectores productivos nacionales para mejorar los niveles de calidad y de competitividad de los productos costarricenses en los mercados mundiales. Siendo la UE un mercado muy exigente en cuanto a normas de calidad, normas sanitarias y fitosanitarias, especificaciones técnicas, uso de tecnologías limpias, cumplimiento de estándares laborales y ambientales, entre otros), la obtención de cooperación podría facilitar los esfuerzos que ya se realizan para cumplir con las altas exigencias de ese mercado.²⁵

Las negociaciones con la UE fueron diferentes de las negociaciones con los Estados Unidos. Al incluirse los temas de diálogo político y cooperación, además del tema comercial, como los tres pilares de la negociación del Acuerdo de Asociación con la UE, fue necesario conformar un grupo interinstitucional compuesto por COMEX, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Planificación y Política Económica para la negociación. Otra diferencia entre el DR-CAFTA y la negociación del Acuerdo de Asociación con la UE es que en el DR-CAFTA los países negociaron individualmente el tema de acceso a mercados, mientras que en el caso de la UE el acuerdo es, en su totalidad, igual para todos los países de la región.

Otras lecciones aprendidas de la negociación del Acuerdo de Asociación con la UE, que además marcan la naturaleza de esta negociación, son las siguientes:

La negociación conjunta de los países de la región centroamericana, con un socio comercial que exige que la negociación ha de ser igual para todos los países, hace la negociación sumamente difícil. Lo anterior no solamente por las dificultades para lograr un único acuerdo a nivel regional, sino porque conforme avanzan las negociaciones se identifican temas en los que es difícil llegar a acuerdos, sobretodo cuando el resultado va a ser igual para todos, siendo la importancia relativa de cada tema diferente para cada país. A lo anterior se agrega la importancia relativa que cada país de la región otorga a la negociación del Acuerdo. Siendo el 60% del

²⁵ La reciente incorporación de Panamá a las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con la UE, luego de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y ese país en el 2002, es otro aspecto positivo de esta negociación, ya que al buscar este acuerdo el establecimiento de una zona de libre comercio entre los países centroamericanos y la UE, Panamá se estaría incorporando como miembro pleno del esquema de integración económica centroamericano.

comercio entre la región centroamericana y la UE comercio de Costa Rica, el interés por el Acuerdo es mucho mayor para Costa Rica que para los otros países de la región, por lo que el esfuerzo para concluir las negociaciones resulta diferente para cada país.

Por otra parte, la negociación específica con la UE también es sumamente complicada por la estructura de su administración, donde es la Comisión Europea la que negocia, pero no es quien decide, por lo que las negociaciones “fuera de mesa” adquieren una importancia mayor. Además, mientras la Comisión Europea vela por el interés comunitario, el Consejo Europeo, representado por los países, es la máxima autoridad. No obstante, con la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa en el año 2009, ahora es el Parlamento Europeo quien aprueba el Acuerdo de Asociación una vez finalizada la negociación. Sin embargo, el Acuerdo de Asociación tiene varios componentes y el proceso de aprobación de los mismos es diferente, ya que existen las denominadas competencias mixtas (comunitarias y nacionales) y competencias exclusivas de los países miembros de la UE y de los órganos comunitarios. La aprobación del componente de Diálogo Político es una competencia mixta, y como tal debe ser aprobada por el Parlamento Europeo así como por los Parlamentos Nacionales. Igual sucede con el componente de cooperación. En cuanto al componente comercial, éste es una competencia exclusiva de las autoridades comunitarias. De esta manera, la aprobación del Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la UE se va a dar por partes.

Las negociaciones multidisciplinarias son muy complicadas. En el caso de Costa Rica sí se ha logrado consolidar un frente unido entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Comercio Exterior, pero en el caso de los otros países centroamericanos la negociación ha sido fragmentada. Ello ha hecho que no se avance al mismo ritmo en los tres frentes de negociación, además de que hay varios negociadores por país, lo que dificultó el logro de consensos a nivel de la región y, en consecuencia, el avance en las negociaciones hasta el cierre de las mismas.

La coordinación con el sector privado y entre las entidades del sector público ha funcionado mucho mejor que en el pasado. Para la negociación con la UE se creó el equipo nacional de negociación, con la participación de más de veinte instituciones. Esas instituciones tuvieron una alta participación y articulación en las negociaciones, respetando a COMEX como el ente negociador, y éste consultando y articulando con las otras instituciones del sector público. De hecho, los ministros respectivos sostuvieron reuniones de coordinación regularmente para evaluar el avance en las negociaciones, respetando las competencias de cada uno de ellos. La coordinación con el sector privado también ha mejorado mucho. El sector privado siempre ha participado en las negociaciones, pero ahora tiene un mayor grado de preparación aunque, como se mencionó anteriormente, ello puede haber servido para lograr un mayor poder de negociación y lograr que los negociadores exijan exclusión o plazos de desgravación más amplios para los productos considerados como sensibles. Aún así, hoy se puede afirmar que ha habido un proceso de maduración de todas las partes para las negociaciones comerciales internacionales que ha reducido los niveles de confrontación interna, con algunas excepciones, ya que la inclusión de excepciones para productos considerados como sensibles no es del agrado de otros sectores productivos que se consideran afectados.

El tema de la cooperación en el Acuerdo de Asociación con la UE.

Como se mencionó, uno de los pilares de la negociación con la UE fue el tema de la cooperación y, como tal, fue objeto de una negociación paralela a la negociación en el campo del diálogo político y del tema comercial.

El Pilar de Cooperación provee un enfoque integral de cooperación de la UE con la región centroamericana. Entre los objetivos de este pilar, se encuentran:

- Fortalecer la paz y la seguridad;
- Contribuir a reforzar las instituciones democráticas, buena gobernanza y plena aplicación del Estado de Derecho, igualdad de género, no discriminación, diversidad cultural, pluralismo, promoción y respeto de los derechos humanos, libertades fundamentales, transparencia y participación ciudadana;
- Contribuir a la cohesión social;
- Promover el crecimiento económico;
- Profundizar el proceso de integración regional;
- Reforzar las capacidades de producción y gestión y mejorar la competitividad.

En este pilar se abordan temas como democracia y derechos humanos, buena gobernanza, modernización del Estado, migración, tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, lucha contra la corrupción, las drogas, el terrorismo y la pobreza, empleo y protección social, educación, salud pública, género, juventud, ambiente, energía, integración regional, ciencia y tecnología, transporte, turismo sostenible, microcrédito y finanzas, entre otros. Se estipula que las Partes pueden decidir, de conformidad con sus respectivas legislaciones, cooperar en otras áreas o actividades.

Algunos temas del pilar de cooperación que están directamente relacionados con temas comerciales son los siguientes:

Micro, Pequeñas y Medianas Empresas: promover su competitividad e inserción en los mercados, a través de asistencia técnica; fortalecimiento de los marcos institucionales para crear y operar MIPYMES; promoción; encadenamientos productivos; financiamiento; transferencia de tecnología y conocimiento, entre otros.

Política de Competencia: asistencia técnica para la creación de capacidades institucionales y formación del recurso humano con el fin de apoyar en el fortalecimiento y la aplicación efectiva de las leyes.

Cooperación Aduanera y Asistencia Mutua: se incluirá, entre otros: el intercambio de información respecto a legislación y procedimientos aduaneros, desarrollo de iniciativas conjuntas y promoción de coordinación entre todas las agencias fronterizas relevantes.

Asistencia Técnica en Aduanas y Facilitación del Comercio: se incluirá, entre otros: proporcionar conocimientos y creación de capacidades para cumplir con los procedimientos aduaneros regionales; aplicación de mecanismos y técnicas aduaneras modernas; sistemas de información y automatización de aduanas y otros procedimientos comerciales.

Cooperación y Asistencia Técnica en Propiedad Intelectual y Transferencia de Tecnología: cooperación en intercambio de información; cooperación entre y dentro de los círculos comerciales, la sociedad civil, los consumidores y las instituciones educativas; desarrollo y mejora de los sistemas electrónicos; transferencia tecnológica, entre otros.

Cooperación en Establecimiento, Comercio de Servicios y Comercio Electrónico: mejorar la habilidad de los proveedores de servicios de Centroamérica para exportar y cumplir con las regulaciones y estándares de la Comunidad Europea; promover el intercambio de información, experiencias y asistencia técnica y establecer mecanismos para promover la inversión.

Obstáculos Técnicos al Comercio: proporcionar conocimientos, capacidad institucional, capacitación y asistencia técnica en reglamentación técnica, normalización, evaluación de la conformidad, acreditación y metrología.

Contratación Pública: mejorar la capacidad institucional y el intercambio de información; incluyendo formación al sector privado; desarrollo, establecimiento y funcionamiento de un punto único de acceso a información para la región Centroamericana y mejorar las capacidades tecnológicas de las entidades públicas.

Pesca y Acuicultura: promover la explotación sostenible y el uso de mejores prácticas en el manejo de la pesca; mejorar la recopilación de datos; fortalecer el monitoreo, control y sistema de vigilancia y luchar contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

Mercancías Artesanales: facilitar oportunidades de acceso a mercados, creación de capacidades necesarias para la manufactura y exportación de las mercancías, incluyendo los procedimientos aduaneros y los requerimientos técnicos establecidos en el mercado europeo.

Mercancías Orgánicas: facilitar acceso a mercados, promover exportaciones; mejorar el desempeño empresarial de los productores y cooperación en el desarrollo de redes de distribución en el mercado europeo, entre otros.

Inocuidad de los Alimentos y en Asuntos de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y de Bienestar Animal: incluye actividades como: armonización de legislación y procedimientos, desarrollar sistemas de control MSF (incluidos los programas de erradicación, los sistemas de inocuidad de los alimentos y la notificación de alertas) y desarrollar las capacidades para cumplir con los requisitos.

Comercio y Desarrollo Sostenible: cooperar en áreas como el desarrollo de incentivos para fomentar la protección del medio ambiente y las condiciones de trabajo decente; promoción de mecanismos de cooperación relacionados con el comercio para ayudar en la aplicación del actual y futuro régimen de cambio climático; promoción de productos derivados de un manejo sostenible de los recursos naturales; entre otros.

Para el desarrollo de las actividades de cooperación se creó el Subcomité de Cooperación, el cual asistirá al Comité de Asociación en el desempeño de sus funciones relativas al Pilar de Cooperación. Entre sus labores están:

- Atender cualquier asunto encomendado por el Comité de Asociación.
- Dar seguimiento a la implementación general del Pilar de Cooperación.
- Discutir cualquier asunto que pueda incidir en el funcionamiento del Pilar de Cooperación.

Cabe mencionar que en el Pilar de Cooperación no se hace referencia a montos específicos para el desarrollo de los diferentes programas. Los fondos de cooperación europeos para Centroamérica fueron establecidos en un Plan de Trabajo que llega hasta el 2013. Vencido ese plazo, se definirán montos y prioridades a partir de ese momento.

IV. La negociación del TLC con China.

De manera consistente con lo que los gobiernos anteriores habían venido haciendo en materia de incremento de la relación comercial por la vía de la negociación de TLCs, el Gobierno del Presidente Arias (2006 – 2010), además de impulsar la aprobación del DR-CAFTA y las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con la UE, inicia un proceso de acercamiento al Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), un foro para facilitar el crecimiento económico, la cooperación, el comercio y las inversiones en la región Asia – Pacífico. APEC está conformado por 21 miembros, que representan en 40.5% de la población mundial, producen el 54.2% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial y representan el 43.7% del comercio mundial,²⁶ siendo la región de más crecimiento en el mundo.

El acercamiento al continente asiático y la eventual conexión de la economía costarricense con esa región del mundo, puede contribuir de manera importante al desarrollo del país, por la vía de las exportaciones, pero también por la vía de la atracción de IED, convirtiendo a Costa Rica en una plataforma para la exportación a países con los cuales tiene TLCs en operación. En ese sentido, Costa Rica emula los pasos seguidos por otros países del hemisferio americano que también se han incorporado a APEC (México, Chile y Perú, además de los Estados Unidos y Canadá).

El Gobierno abrió una embajada en Singapur, sede de la APEC, en octubre del año 2007, luego de haber establecido relaciones diplomáticas con China en junio del 2007 y de haber establecido también una embajada en ese país.²⁷ En pleno conocimiento de la moratoria vigente en APEC de no aceptar más miembros hasta el año 2010, el acercamiento a la APEC ha servido para lograr el estatus de observador en los grupos de trabajo de pequeñas economías y de inversión, propiciando un proceso de conocimiento y aprendizaje, en preparación a una posible incorporación a ese foro en el presente año, que está fijado para hacer una revisión de la moratoria existente.

²⁶ www.apec.org

²⁷ Otras embajadas de Costa Rica en el continente asiático son las de Corea del Sur y Japón.

El establecimiento de relaciones diplomáticas con China y la decisión de negociar un TLC con ese país responde a la estrategia de llegar a formar parte de APEC y conectarse con el dinamismo económico en esa región del mundo, tanto en exportaciones como en atracción de IED hacia Costa Rica.²⁸ China, por su parte, tiene una intensa agenda para negociar TLCs; ya negoció un TLC con Chile y con Perú y se encuentra en proceso de negociación con los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) y con Australia. Habiendo establecido relaciones diplomáticas con Costa Rica, a China le interesó un TLC con Costa Rica, tanto por su interés comercial como por su interés político y estratégico de estrechar relaciones con países de la región centroamericana y del Caribe que todavía sostienen relaciones con Taiwán.

Aprovechando la visita del Presidente Arias a China en octubre del 2007, cuyo objetivo principal fue la atracción de inversiones y la promoción de exportaciones,²⁹ en enero del 2008 ambos países acordaron realizar un estudio de factibilidad para un TLC, el cual arrojó como resultado complementariedades importantes y beneficios para ambas economías.³⁰ Luego de un proceso de consulta interno, de información y diálogo sobre los resultados del estudio de factibilidad, durante la visita del Presidente Hu Jintao a Costa Rica, ambos países firmaron un Memorándum de Entendimiento con el cual acordaron iniciar, en enero del 2009, la negociación de un TLC entre ambos países.

Contrario a otros TLCs, que no requirieron de la firma de un memorándum de entendimiento para iniciar las negociaciones, para el TLC con China ese memorándum de entendimiento sí fue necesario, como condición de China para negociar un TLC. La razón para ello es que China establece como requisito para la negociación de un TLC que se le reconozca como economía de mercado, con lo cual se aplica la normativa de la OMC, en contraposición a lo establecido en sus negociaciones para su adhesión a la OMC, catalogando a China como una economía en transición, con lo cual se aplican mecanismos alternativos para determinar dumping y aplicar salvaguardias. De hecho, en el Artículo 3 de ese Memorándum de Entendimiento se señala:

“El Gobierno de la República de Costa Rica reconoce a la República Popular China como una Economía de Mercado completa y acuerda no aplicar las siguientes disposiciones del Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China a la OMC:

a) *"Comparabilidad de Precios en la Determinación de Subsidios y Dumping", Sección 15, Protocolo de Adhesión de la República Popular China;*

²⁸ Al respecto, ya se negoció con China un Tratado de Protección Recíproca de las Inversiones, pendiente de aprobación en la Asamblea Legislativa. La inclusión del capítulo de inversiones en el TLC ratifica ese tratado.

²⁹ Comunicado de prensa de la Presidencia de la República, Dirección de Prensa, 17 de octubre del 2008.

³⁰ Estudio de factibilidad para un TLC entre China y Costa Rica. www.comex.go.cr Es interesante observar que solo para este TLC se hizo de previo un estudio de factibilidad. De hecho, para los anteriores TLCs no se han realizado estudios de factibilidad, en el sentido de identificar, de previo, cuáles serían los beneficios que esos acuerdos comerciales tendrían, en términos de exportaciones, en términos de importaciones, así como en términos de IED.

- b) *"El Mecanismo de Salvaguardia de Transición para Productos Específicos", Sección 16, Protocolo de Adhesión de la República Popular China; y,*
c) *"La Salvaguardia Textil para Productos Específicos", Párrafo 242, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China."*³¹

Al ser catalogada como una economía en transición, China es catalogada como una economía que no tiene mecanismos transparentes que permitan aplicar la normativa de la OMC para corroborar asuntos relacionados con el dumping y las salvaguardias. Por evitar el dumping y poder aplicar medidas de salvaguardia en economías en transición, la OMC establece mecanismos alternativos que permitan a los países corroborar la existencia de prácticas de dumping y la aplicación de salvaguardias. De no estar de acuerdo China con los resultados de la aplicación de esos mecanismos alternativos, ese país debe demostrar que los resultados de las investigaciones, o el procedimiento para determinar dumping y aplicar medidas de salvaguardia, no son los correctos. En cambio, si el país es catalogado como una economía de mercado, aplican los procedimientos normales de la OMC. Ello significa que el país supuestamente afectado debe corroborar en China que existen prácticas de dumping y procede la aplicación de medidas de salvaguardia, lo cual, dada la falta de transparencia existente en ese mercado, resultaría difícil de determinar, además de que la carga de la prueba de un supuesto comercio desleal recae en el país supuestamente afectado, no en China. No obstante, el reconocimiento de China como una economía de mercado y las implicaciones del mismo se relativiza al tener las disposiciones del Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la OMC y del Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China a la OMC fechas de vencimiento, después de las cuales entran a regir las disposiciones de la OMC. Así, la disposición a) del Memorándum de Entendimiento vence en el año 2016; la disposición b) expira en el año 2013; y la disposición c) expiró a fines del año 2008. Aún así, persiste la duda si para esas fechas la economía de China será lo suficientemente transparente como para aplicar la normativa de la OMC.

La negociación del TLC con China fue una negociación bilateral, contrario a la negociación con los Estados Unidos y a la negociación con la UE, que fueron negociaciones multilaterales / subregionales. Ello hizo posible avanzar más rápidamente en las negociaciones, iniciadas en enero del 2009 y concluidas en el mes de febrero del presente año. Otro elemento que facilitó las negociaciones es el carácter geopolítico de este tratado y la diferencia de tamaño entre las dos economías, que hizo más fácil solicitar y obtener exclusiones de productos en las negociaciones por parte de Costa Rica, contrario al caso de los Estados Unidos, en el que ese país exigía la liberalización total del comercio. Por otra parte, al igual que en la negociación con la UE, el sector público tuvo el cuidado de informar ampliamente y de manera más efectiva a la opinión pública y a los sectores productivos acerca de los objetivos de la negociación y las oportunidades comerciales que se generan con el TLC, habiéndose realizado gran cantidad de estudios sectoriales que fueron presentados a los sectores productivos. Por su parte, al igual que en la negociación con la UE, el sector privado mantuvo una alta participación y, sobretodo, presentó propuestas concretas para la elaboración de las

³¹ Memorando de Entendimiento sobre el lanzamiento de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio entre China y Costa Rica entre el Ministerio de Comercio de la República Popular China y el Ministerio de Comercio Exterior de la República de Costa Rica, 17 de noviembre del 2008. www.comex.go.cr

posiciones de negociación, trabajando muy de cerca con los negociadores. En ese sentido, las lecciones aprendidas de las anteriores negociaciones también sirvieron en este caso para avanzar más rápidamente en las negociaciones y para contar con el apoyo de los sectores productivos, aunque en el caso de China la Cámara de Industrias (CICR) ejerció una gran oposición, como se detalla más adelante.

El TLC con China despertó mucho interés en el sector comercial, dadas las crecientes importaciones que se realizan desde ese país o de productos chinos desde otros países. Tal es el caso de las importaciones de productos fabricados en China pero importados desde los Estados Unidos, los que con un certificado de origen avalado por las autoridades chinas, podrían ser importados desde los Estados Unidos u otros países sin el pago de aranceles, contrario a como se hacen esas importaciones actualmente. En ese sentido, ha habido mucho mayor conciencia del beneficio de un TLC con China desde el punto de vista de los posibles beneficios para el sector comercial y el consumidor.

Una novedad con respecto a otros TLCs es la exclusión de productos, no de sectores, de los procesos de desgravación arancelaria, a petición de algunas empresas, incluso del sector industrial. Por ejemplo, se excluyeron de la desgravación cierto tipo de llantas también producidas en Costa Rica, liberalizando la importación de aquellas que no se producen en el país, así como ciertos productos de la industria del plástico y de la metalmecánica. Ello requirió de un trabajo detallado y cuidadoso por parte de COMEX y de las empresas afectadas, facilitado por la mayor disposición de China a aceptar exclusiones, como se mencionó anteriormente. Por otra parte, para los temas ambiental y laboral se negociaron acuerdos paralelos, como se había hecho en el caso de Canadá, en los cuales se establecen mecanismos de cooperación para subsanar eventuales problemas en esos campos, en lugar de activar el mecanismo de solución de controversias y aplicar medidas sancionatorias al comercio.

La CICR ha manifestado su oposición al TLC con China, aún habiéndose tomado en cuenta las peticiones de las empresas industriales en cuanto a la reducción de aranceles para la importación de materias primas, productos intermedios y bienes de capital así como en cuanto a la exclusión de ciertos productos industriales en la negociación, como se mencionó anteriormente. CACIA, al igual que en otros TLCs y acuerdos comerciales, ha abogado por la liberalización del comercio de azúcar y leche, entre otras materias primas para la industria alimentaria. Sin embargo, dicha solicitud no fue atendida, aunque sí se excluyeron los productos de la industria alimentaria de la negociación.³²

Otro aspecto diferente de la negociación del TLC con China en comparación con la negociación de otros TLCs es que mientras que en otros TLCs el sector industrial ha estado a favor y el sector agrícola en contra, en el TLC con China el sector agrícola se ha manifestado a favor y el sector industrial se ha manifestado en contra. El sector agrícola no siente una amenaza por un TLC con China, pues considera que el comercio de productos frescos no es relevante en el comercio entre ambos países, por las distancias existentes entre ambos mercados. Más bien, el sector agrícola ve oportunidades importantes para la exportación de carnes congeladas (res, cerdo y

³² Cabe cuestionarse si la oposición a la continuada protección de la leche y del azúcar se debió más al interés de la industria alimentaria de que sus productos fueran excluidos de la negociación.

aves), en jugos concentrados, en cueros, harina de pescado, café y plantas ornamentales. De hecho, ya se están exportando jugos concentrados y cueros al mercado chino. Al respecto, el tratado permite la negociación de protocolos sanitarios, con los cuales se facilita la exportación de esos productos al mercado chino. Ya se negociaron los protocolos sanitarios para cueros y banano, y se está en proceso de negociación para los tres tipos de carnes (cerdo, res y aves).

El sector industrial, por su parte, aunque también considera que el acercamiento a los países asiáticos es un paso importante, positivo y estratégico para la profundización de la inserción del país en la economía mundial, considera que la firma de un TLC con China es más perjudicial que beneficiosa para el desarrollo nacional. La CICR considera que el reconocimiento de China como una economía de mercado y las implicaciones que ello conlleva desde el punto de vista de verificación y control por parte de Costa Rica generará enormes problemas para la economía del país, dada la escasa capacidad institucional existente en el país para ejercer efectivamente esa actividad de verificación y control de la conformidad. Además, China es, según la CICR, el país con mayor cantidad de denuncias en materia de dumping y de violación de todo tipo de regulaciones en materia ambiental, propiedad intelectual y asuntos laborales, que lo hace un socio no confiable y poco transparente, al ser una economía distorsionada, ya que la asignación de recursos no se da por las fuerzas del mercado. Por otra parte, la CICR considera que la reducción de los aranceles de productos provenientes de China es una seria amenaza para el desarrollo futuro del sector industrial, porque impide el desarrollo de la industria naciente en comparación con un país con capacidad de producción a una escala incomparable con la escala de producción de Costa Rica.

Atendiendo algunas de las objeciones de empresas industriales, el Gobierno negoció la exclusión del 9% del universo arancelario, y un 24% del universo arancelario quedó con plazos de desgravación entre 10 y 15 años, atendiendo las sensibilidades reales del sector productivo nacional, siendo este TLC el que tiene más excepciones a las importaciones; con CAFTA fueron excluidos solamente dos productos del libre comercio, y en los otros TLCs las exclusiones son del 7% u 8%. Asimismo, se logró introducir una disposición dentro de la sección sobre las medidas de salvaguardia bilaterales en el capítulo de defensa comercial, que consiste en un arancel que no exceda el arancel de Nación Más Favorecida (NMF) aplicado al momento de aplicación de la medida, en aquellos casos en que las importaciones ocasionen un retraso importante en la creación de una rama de producción nacional. Dicha disposición tiene una vigencia de siete años a partir de la entrada en vigencia del tratado.

Con respecto a una posible triangulación de productos, se negoció que en el certificado de origen se incluya una casilla donde el exportador o productor tendrá que declarar el valor en factura de la mercancía exportada y además se negoció un acuerdo de asistencia mutua entre las administraciones aduaneras de ambas partes, estableciendo mecanismos de cooperación que pueden utilizar las autoridades para obtener información oficial de China sobre operaciones de comercio, como herramienta para la prevención y detección de fraude y otros ilícitos aduaneros. Igualmente, en el capítulo sobre Propiedad Intelectual se establecen disposiciones que permiten la posibilidad de aplicar medidas en frontera para detener el despacho de mercancías presuntamente falsificadas.

Con respecto a la importación de productos de baja calidad, se incorporó en el TLC una disposición en materia de obstáculos técnicos al comercio que establece que los países tomarán las medidas para prevenir y corregir situaciones de riesgo que se presenten en el comercio de los productos. También se acordó el intercambio de información y experiencias en la vigilancia de mercado, lo que permite un acercamiento de las autoridades en esa área. Adicionalmente, se insta a las autoridades a cooperar y en caso de ser necesario firmar acuerdos en materia de vigilancia, algo similar al Memorándum de Entendimiento que tiene China con Europa para la aplicación del sistema rápido de alerta para productos de consumo peligrosos, denominado RAPEX.

Además, a nivel nacional se promulgó un decreto de verificación conjunta con base en el cual el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) deben coordinar la verificación de productos en el mercado. También existe una comisión conformada por distintos ministerios relacionados con el comercio y la vigilancia que están desarrollando una iniciativa para crear un sello de conformidad en el país.

A pesar de lo anterior, con lo cual se quiso considerar la posición opositora de la CICR al TLC con China, a través de los mecanismos establecidos para la administración del TLC, que significan la posibilidad de ejercer algún control sobre un comercio que en la actualidad es menos controlable,³³ y a pesar de que la producción industrial sensible se excluyó de la negociación, la CICR mantiene su oposición al tratado, pues considera que si bien se tomaron en cuenta sus observaciones en cuanto a las sensibilidades del sector industrial, prevalece el convencimiento de que China no es un socio confiable, por las razones apuntadas, además de que no existe a nivel nacional la capacidad institucional para la verificación de la conformidad.

No obstante, la inclusión de un capítulo de cooperación sí es valorado de forma positiva, como también es el caso de la UE y del DR-CAFTA. En el caso del TLC con China se establece un marco que define objetivos de cooperación a futuro y mecanismos para su implementación y administración en las siguientes áreas de cooperación, no excluyentes de otras áreas de cooperación que se puedan identificar en el futuro:

- Pequeña y mediana empresa
- Promoción de la innovación, ciencia y la tecnología
- Promoción de exportaciones y atracción de inversiones
- Cultura, deportes y actividades recreativas
- Cooperación agrícola
- Manejo de desastres naturales
- Resolución Privada de Disputas
- Competencia

³³ La posición del sector industrial acerca de las amenazas del comercio con China son compartidas en su mayoría por las autoridades nacionales. Sin embargo, éstas más bien consideran que un TLC con China permite establecer procedimientos y normas que procuran controlar mejor ese comercio, en comparación a una situación en la que no haya un TLC.

En general, la negociación del TLC con China es considerada como el aprovechamiento de una oportunidad que puede rendir frutos importantes a futuro, tanto en términos de exportaciones como en términos de inversiones chinas en Costa Rica para la exportación a otros países con los que Costa Rica tiene TLCs, así como también en términos de la cooperación que pueda recibir Costa Rica, al ser el único país de la región que ha negociado ese TLC, mientras los otros países del área siguen manteniendo relaciones con Taiwán. En cuanto al acceso al mercado chino, el Gobierno lamenta no haber logrado una cuota para la exportación de azúcar, producto que fue excluido de la negociación, dado que las autoridades chinas consideran que la cuota de azúcar negociada en la OMC es ya suficientemente grande (un millón trescientos mil toneladas anuales). En cuanto a las observaciones del sector industrial y agroindustrial, el Gobierno considera que sí se han considerado, lo que se expresa, efectivamente, en las exclusiones que se hicieron y en los plazos de desgravación que se acordaron, además de cláusula para la industria naciente. Sin embargo, otras observaciones no fueron atendidas o no fueron atendidas a satisfacción de esos sectores.

Tanto en el Acuerdo de Asociación con la UE como en el TLC con China se dieron más excepciones a las importaciones que en el TLC con los Estados Unidos, habiéndose querido con ello atender las observaciones del sector industrial y del sector agroalimentario para eliminar su oposición a la negociación. En el caso de la CICR su posición de que China no es un socio confiable, por todos los argumentos esgrimidos, y el hecho de que haya sido reconocida como una economía de mercado, con todo lo que ello implica, son cuestiones de fondo que podrían eventualmente afectar el desempeño de la industria nacional una vez en funcionamiento el tratado.³⁴ En el caso de la industria agroalimentaria, sus argumentos acerca de la protección a sectores productores de materias primas (en especial, leche y azúcar) en este TLC y en otros acuerdos comerciales, no fueron atendidos.

V. La negociación del TLC con Singapur.

El TLC con Singapur también responde a la estrategia de acercamiento del país al continente asiático. Luego de establecer la embajada en octubre del 2007, el Presidente Arias visitó ese país en diciembre del 2008. Uno de los resultados de su visita fue haber acordado negociar un TLC. Las negociaciones se iniciaron en abril del 2009 y concluyeron en enero del 2010.

El TLC con Singapur es un TLC bilateral, al igual que el TLC con China, lo que contribuyó a que las negociaciones se concluyeran más rápidamente. Una particularidad de este TLC es que es un TLC con un país que no tiene aranceles a la importación, de manera que la negociación se centró en la definición de los productos en los que Costa Rica reduce los aranceles y en las reglas de origen de las importaciones provenientes de Singapur y en los aspectos de cooperación. Antes y después de un TLC con ese país las exportaciones de Costa Rica cuentan con libre acceso a ese mercado.

³⁴ Por ejemplo, la capacidad institucional de verificación de la conformidad es un asunto que deberá ser atendido mediante el fortalecimiento institucional.

Al igual que las negociaciones con China y la UE, las negociaciones con Singapur se desarrollaron dentro de un ambiente de mucha información y transparencia a la opinión pública y de reuniones de consulta con los sectores productivos. El sector agrícola no tuvo objeciones a un TLC con Singapur, ya que su interés en ese mercado es reducido, además de que Singapur no es un exportador de productos agrícolas frescos. El sector industrial, por su parte, no ve mayores beneficios de un TLC con Singapur, ya que al tratarse de un país que en realidad es una zona franca – sin aranceles a las importaciones - las exportaciones de Costa Rica no se verían beneficiadas con un TLC, pues no altera las condiciones de acceso. Con respecto a las importaciones, el sector industrial teme que, al ser Singapur un centro de logística y de redistribución muy importante a nivel mundial, se den triangulaciones que hagan que entren al país mercancías no originarias de Singapur. Además, el sector industrial objeta que las reglas de origen establecidas en ese tratado son las reglas de origen de Singapur, no las reglas de origen centroamericanas que son más estrictas.

Actualmente, Singapur no es un socio comercial importante para Costa Rica. Las exportaciones de Costa Rica hacia Singapur son en un 85% de partes de computadoras, amplificadores y partes de circuitos integrados, y son en términos absolutos relativamente modestas (US \$ 26 millones de dólares). Los productos de importación más importantes son manufacturas de plástico (24,3%), el caucho natural que usa como materia prima la industria de llantas (10,3%), los circuitos electrónicos integrados y el equipo médico (9,7%), y otros productos como manufacturas de hierro y acero, partes de teléfonos, medicamentos, partes y accesorios de máquinas y aparatos y preparaciones alimenticias, también son de un monto relativamente modesto (US \$ 27.8 millones), además de ser productos que también se importan de otros países en montos mayores.³⁵

Como se mencionó, el acceso al mercado de Singapur no cambia con la entrada en vigencia del TLC, al no existir en ese país aranceles a las importaciones. Con respecto a las importaciones desde Singapur, se incluyeron en el TLC las exclusiones solicitadas por el sector productivo, de manera que ese TLC no es fuente de mayor discusión y debate.

Si bien el TLC con Singapur no es tan importante desde el punto de vista comercial, sí podría llegar a serlo si se le aprovecha adecuadamente: Singapur es el primer puerto del mundo en movimiento de contenedores y es la plataforma de entrada al mercado del sudeste asiático, con 575 millones de habitantes, y al mercado de India y China. El TLC también puede llegar a ser importante para la atracción de IED para desde Costa Rica exportar a otros países. Sin embargo, en el corto plazo, tal vez lo más importante de este TLC, además de la importancia estratégica de acercamiento APEC, es la cooperación que se pueda recibir de Singapur en una serie de aspectos incluidos en el tratado, muy similares a los negociados con China, pero que además contemplan la cooperación en fomento de encadenamientos productivos e infraestructura (puertos, aeropuertos y carreteras (incluyendo el intercambio de información sobre políticas aplicadas), ambiente y asuntos laborales, tecnologías de

³⁵ Documento explicativo, Tratado de Libre Comercio Costa Rica – Singapur, Ministerio de Comercio Exterior, Enero 2010. Mapeo General de Singapur, PROCOMER, 2010.

la información,³⁶ entre otros, sin ser excluyentes de otras áreas de cooperación que puedan ser negociados en el futuro.

Otro elemento importante en relación con el TLC con Singapur, es que Panamá también firmó un TLC con ese país, y Costa Rica ya negoció un TLC con Panamá que entró en vigencia en el año 2009. Según las autoridades de COMEX, esta particularidad puede servir para que Panamá y Costa Rica, conjuntamente, reciban asistencia técnica y financiera de Singapur para el desarrollo de acciones comunes tendientes al desarrollo de centros de logística internacional en el eje Costa Rica – Panamá, entre otros proyectos conjuntos que se puedan desarrollar.

VI. Conclusiones.

A diferencia de la negociación del DR-CAFTA, las negociaciones para el Acuerdo de Asociación con la UE y para los TLCs con China y Singapur se realizaron dentro de un ambiente de mucho mayor cooperación entre las entidades estatales y entre éstas y los diferentes sectores productivos. Como se mencionó, todas las partes han logrado grados de madurez, sensibilidad y de comprensión mutua, al punto de que las negociaciones se desarrollaron dentro del contexto de una mayor confianza, mejor preparación de todas las partes y, sobretodo, de un marco de mucho mayor transparencia e información acerca de los objetivos de las negociaciones, el desarrollo de las posiciones nacionales y la estrategia de negociación, apoyado en un respeto mutuo de todas las partes. En ese sentido, las lecciones aprendidas durante la negociación del DR-CAFTA se han aplicado, con éxito, en las siguientes negociaciones de TLCs.

La negociación del DR-CAFTA fue la negociación de un tratado multilateral / subregional, lo cual implicó una complejidad bastante importante en las negociaciones. Sin embargo, la duración de la negociación fue relativamente corta, dado que todas las partes acordaron desde un inicio culminar las negociaciones en

³⁶ Un resultado inmediato de la negociación es la Carta de Entendimiento que se firmó entre el Programa Gobierno Digital y el Gobierno de Singapur. La Carta de Entendimiento establece como objetivo desarrollar relaciones mutuas, en los siguientes ámbitos de cooperación :

1. Colaborar en la introducción, el desarrollo y uso de las TIC en el Gobierno de la República de Costa Rica y sectores económicos, tales como, la educación, el comercio y los servicios empresariales, sanidad, telecomunicaciones y administración tributaria;
2. Promover intercambios con respecto al uso de las TIC entre los sectores público y privado que puedan mejorar y promover el comercio, la inversión, los negocios, asociaciones tecnológicas y la colaboración entre las empresas TIC de Costa Rica y Singapur;
3. Colaborar en el desarrollo y la prestación de servicios de administración electrónica a los ciudadanos, la comunidad empresarial y el sector público;
4. Colaborar en el diseño y desarrollo de proyectos de TIC que se describen en el presente punto a efecto de ser implementados en el sector público y/o privado que busquen la aceleración del desarrollo y la adopción de las TIC en Costa Rica;
5. Cooperar en la construcción de la capacidad humana y la transferencia de las habilidades necesarias para el desarrollo de una sociedad del conocimiento; y
6. Compartir e intercambiar información y experiencias sobre el desarrollo de competencias de los profesionales de las TIC.

Las actividades identificadas que pueden ser emprendidas por las Partes en virtud del inciso anterior pueden incluir lo siguiente:

1. Desarrollar la estrategia para la creación de un Organismo Nacional de TIC para el desarrollo del sector TIC en Costa Rica;
2. Desarrollar y diseñar la organización de la agencia de e-Gobierno;
3. Desarrollar e implementar iniciativas específicas en el campo de las TIC y el e-Gobierno; y
4. Elaborar y gestionar programas de TIC.

un año, cumpliendo con esa decisión. En el caso de la UE, esa complejidad de las negociaciones, al ser multilaterales y entre dos regiones con muchos países, se agravó con lo multidisciplinario de las negociaciones, al incluir el componente de diálogo político, y más aún con el hecho de que los países no negociaban de manera individual el acceso al mercado, sino que el acuerdo debía ser igual para todos. Contrario a los Estados Unidos, la UE y Centroamérica no acordaron un plazo para negociar, aunque Centroamérica sí quiso siempre apurar las negociaciones. Se logró, a pesar de los atrasos incurridos, en particular por los sucesos políticos en Honduras, cerrar las negociaciones en un tiempo relativamente corto. En el caso de China y Singapur, que fueron negociaciones bilaterales y en las que el componente comercial para China y Singapur no es tan importante como para Costa Rica, se logró concluir las negociaciones en un tiempo bastante reducido – un año -. Por supuesto que la experiencia adquirida en las negociaciones también sirvió para acortar el tiempo de las negociaciones.

Un aspecto muy importante a destacar es el hecho de que, a diferencia de los TLCs antes del CAFTA, en los TLCs negociados más recientemente se ha incluido un capítulo de cooperación, señalando áreas de cooperación que son muy importantes para el futuro desarrollo de los sectores productivos y para una política de fomento al desarrollo productivo, tales como el fomento de las pequeñas y medianas empresas, los asuntos relacionados con ciencia, tecnología e innovación, transferencia de tecnología, emprendedurismo, fomento de encadenamientos productivos, así como infraestructura y salud, dejando abierta la posibilidad de cooperación en otras áreas.

El objetivo de la política exterior de la Administración Arias, de lograr un mayor acercamiento estratégico a los países asiáticos, se materializa con la firma de los TLCs con esos países, representando el inicio de relaciones más duraderas con esa región del mundo. Si el contenido de esos TLCs se aprovecha bien, si los TLCs verdaderamente se utilizan y se aprovechan tanto para la promoción de las exportaciones, las inversiones y para lograr mayores niveles de cooperación de esos países, el país podría “saltar etapas” en su desarrollo e inserción internacional. En ese sentido, la firma de los más recientes TLCs no solo debe verse como instrumento de promoción del comercio y las inversiones, sino como mecanismo para lograr estrechar relaciones entre los países y lograr mayores niveles de cooperación, todo con miras a incrementar la producción nacional, la productividad y la competitividad de los sectores productivos nacionales.

No obstante, el hecho de que en las negociaciones para el Acuerdo de Asociación con la UE, el TLC con China y el TLC con Singapur, haya sido posible incluir exclusiones de productos sensibles puede ser interpretado como una forma de complacer a ciertos sectores productivos y así reducir los niveles de oposición a esos tratados. De hecho, esos TLCs son menos libre comercio que el TLC con los Estados Unidos. La exclusión o el establecimiento de plazos de desgravación amplios para productos como el azúcar y la leche podría justificarse en las características de los mercados de esos productos, que son altamente distorsionados, aunque no deja de ser cierto que la exclusión de las importaciones de esos productos afectan la competitividad de ciertos sectores productivos del país. Sin embargo, el hecho de que en esos TLCs se hayan negociado más excepciones que en el TLC con los Estados Unidos pareciera que es un alejamiento de la política de libre comercio, y el argumento de que en estos acuerdos las excepciones son

más que en el DR-CAFTA, porque el poder de negociación del socio comercial con el que se está negociando es menor al que se tuvo a la hora de negociar con los Estados Unidos, solo reafirma el alejamiento de una política de libre comercio desvirtuando, en cierta medida, el objetivo del libre comercio que supuestamente quiere lograrse con la negociación de los tratados. En ese sentido, en aras de reducir la oposición política, que podría entorpecer posteriormente la aprobación en el Congreso, y lograr cerrar las negociaciones, se ha optado por excluir sectores y productos en los que se haya dado alguna oposición, en lugar de emprender o sugerir emprender acciones para mejorar la competitividad en la producción nacional de esos productos, mediante acciones que van más allá de las negociaciones comerciales propiamente.

V. Los ejes de la política de comercio exterior

Las negociaciones comerciales internacionales para la firma de TLCs ha sido el elemento más conocido y visible de la política de comercio exterior en la opinión pública, por los debates nacionales que han generado, sobretodo a partir del DR-CAFTA que, como se mencionó, tuvo que ser sometido a un referendo nacional para su aprobación.

No obstante, las negociaciones comerciales internacionales no sólo contemplan la negociación y firma de TLCs; también contemplan las negociaciones comerciales multilaterales dentro del marco de la OMC así como las negociaciones regionales dentro del contexto del proceso de integración económica centroamericana para la constitución de la Unión Aduanera Centroamericana, que son áreas en las que se ha venido trabajando simultáneamente.

Otros ejes de la política de comercio exterior en los cuales se desarrollan actividades son: la promoción de las exportaciones, a través de las gestiones de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), una entidad pública de carácter no estatal, que es el ente ejecutor de la política de promoción de exportaciones, definida por una Junta Directiva presidida por el Ministro de Comercio Exterior y en la que participan representantes de cámaras y asociaciones empresariales; la promoción de las inversiones que desarrollan COMEX y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), una organización privada sin fines de lucro declarada de interés público que asumió la atracción de IED al país; la administración de los TLCs a cargo de la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (DAACI) en COMEX; y la relación con las organizaciones de la sociedad civil, con la que se mantiene contacto y se tiene la disponibilidad para informar de los alcances y los beneficios de la vinculación al comercio exterior así como para conocer y atender sus posiciones.³⁷

Como se puede observar, el trabajo de COMEX no se circunscribe a las negociaciones de TLCs, sino que abarca otras áreas importantes para su aprovechamiento, como lo son la promoción de las exportaciones, la atracción de IED y la administración de los acuerdos comerciales. A continuación se comentan

³⁷ La DAACI dejará de existir próximamente, según una definición reciente de las nuevas autoridades del COMEX. En su lugar se nombrarán coordinadores para la administración de tratados y acuerdos comerciales por regiones del mundo. Al momento de concluir este informe no había entrado en operación oficialmente la nueva estructura organizativa.

brevemente las actividades que se realizan en cada uno de esos ejes de comercio exterior.³⁸

Las negociaciones comerciales internacionales.

En cuanto a las negociaciones dentro del marco de la OMC, hay funcionarios en COMEX que dan seguimiento a los asuntos relacionados con la OMC, para lo cual también se mantiene una oficina en Ginebra, Suiza, que da seguimiento *in situ* a todos los asuntos relacionados con el comercio mundial. Esa oficina ha estado fuertemente involucrada en las disputas sobre el acceso del banano al mercado de la UE en los últimos años, además de dar seguimiento a las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha, que se iniciaron en noviembre del 2001 y que luego de varios intentos de avance en las mismas actualmente se encuentran estancadas. En el momento que estas negociaciones se reactiven, ellas acapararán mucha de la atención de COMEX. La OMC ha manifestado su intención de reactivar esas negociaciones en el presente año, en las cuales los subsidios al sector agrícola son un tema central.

Con respecto a los temas ambiental y laboral no existen acuerdos específicos en la OMC. A pesar de que el tema laboral se ha querido incluir en las negociaciones comerciales y a pesar de que en el Programa de Doha se incluyen negociaciones específicas sobre el comercio y el medio ambiente, y se asignan algunas tareas al Comité de Comercio y Medio Ambiente, no pareciera que en el corto plazo se vayan a lograr avances específicos en esos temas. Con respecto a las negociaciones regionales para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, COMEX participa regularmente y de forma activa en ese proceso.

Es importante mencionar que la estructura organizativa de COMEX es una estructura bastante sencilla: las áreas operativas del COMEX comprenden la Oficialía Mayor, que trata asuntos administrativos, una Dirección de Inversión y Cooperación y una Dirección General de Comercio Exterior, debajo de la cual se encuentran la DAACI y la Dirección de Negociaciones Comerciales Internacionales. Además de sencilla, la estructura organizativa de COMEX no es rígida, en el sentido de haber departamentos o funcionarios dedicados exclusivamente a una sola actividad, sino que la asignación de los recursos humanos se da según la importancia relativa de los temas de negociación y de administración de acuerdos comerciales en determinados momentos.

³⁸ Contrario a los otros ejes de la política de comercio exterior descritos, las relaciones con la sociedad civil no están institucionalizadas dentro del COMEX, en el sentido de que no existe un departamento o dirección como tal que desarrolle actividades de manera permanente. Las actividades que se desarrollan en este tema, más que una actividad permanente, son actividades que se desarrollan según las necesidades del momento y a solicitud de las organizaciones de la sociedad civil.

Así, por ejemplo, las actividades en relación con la OMC actualmente son de menor intensidad, dado el estancamiento de las negociaciones de la Ronda Doha, con lo cual el personal de COMEX se ha dedicado más a la negociación de TLCs (Panamá,³⁹ China, Singapur, Unión Europea) y a la constante atención que requieren las negociaciones a nivel centroamericano. En ese sentido, el personal de la Dirección General de Comercio Exterior es asignado a la Dirección de Negociaciones Comerciales Internacionales o a la DAACI, según las necesidades del momento. Es de esperar que en un futuro cercano, ya firmados los TLCs con China y Singapur así como con la UE, la intensidad para negociar otros TLCs disminuya⁴⁰. En ese sentido, ya con alrededor de un 90% del comercio internacional de Costa Rica cubierto con TLCs, pareciera que se ha llegado a un punto en el que la administración y aplicación de los TLCs, en el sentido de su mayor aprovechamiento, va a adquirir una prioridad cada vez mayor, como se detalla más adelante.

La promoción de exportaciones y la atracción de inversiones.

Una de las formas de aprovechamiento de los TLCs consiste en el desarrollo de actividades de promoción de exportaciones y de atracción de IED hacia y de los países con los cuales se han firmado TLCs.

En materia de promoción de las exportaciones, además de las gestiones de promoción de exportaciones en general que desarrolla PROCOMER, esta organización ha dado seguimiento a los TLCs mediante la apertura de oficinas comerciales en la mayoría de los países con los cuales el país tiene un TLC,⁴¹ identificando oportunidades comerciales y divulgándolas en el sector exportador, celebrando actividades de promoción (preparación y coordinación de visitas individuales de empresarios, misiones comerciales, participación en ferias comerciales) e identificando obstáculos al comercio que deban ser removidos con los mecanismos de administración de los TLCs. Además, PROCOMER ha organizado reuniones con los empresarios por mercados, en lugar de por sectores, con lo cual se pretende establecer una estrecha relación con los empresarios exportadores a determinados países y elaborar conjuntamente actividades de promoción así como evaluar el acceso a esos mercados con los TLCs, para lo cual se invita a personal de la DAACI a participar en dichas reuniones. Sin embargo, las reuniones con los empresarios por mercados debieran realizarse con una mayor

³⁹ El TLC con Panamá es un TLC entre Centroamérica y Panamá, para el cual los países de la región negociaron conjuntamente la parte normativa, concluida en el año 2002. Posteriormente los países negociaron individualmente con Panamá el calendario de desgravación arancelaria los bienes cubiertos, las reglas de origen específicas, los anexos para el capítulo de inversión, los anexos de servicios financieros y servicios transfronterizos, el anexo para el capítulo de contratación pública, entre otros. Costa Rica y Panamá iniciaron desde el año 2002 una segunda fase de negociaciones que se conformó de nueve rondas de negociación y que culminó con la suscripción del Protocolo Bilateral entre ambos países el 7 de agosto del 2007. El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá, así como el Protocolo Bilateral entre Costa Rica y Panamá al Tratado, fue adoptado como Ley N° 8675 del 17 de octubre del 2008, vigente a partir del 23 de noviembre del mismo año. Las disposiciones de acceso a mercados entraron en vigencia a partir del 1 de enero de 2009. Documento explicativo, Tratado de Libre Comercio Centroamérica – Panamá y Protocolo Bilateral entre Costa Rica y Panamá al Tratado. www.comex.go.cr

⁴⁰ Se ha mencionado la posibilidad de negociar TLCs con Colombia, Ecuador y Perú, por existir en esos países oportunidades comerciales. Sin embargo, no se han detectado acciones concretas tendientes a iniciar negociaciones.

⁴¹ PROCOMER mantiene 14 oficinas de promoción comercial en los siguientes países: México, Guatemala, Panamá, Chile, Estados Unidos (Houston, Los Ángeles, Miami, Nueva York), Alemania (Munich), China, República Dominicana, Puerto, Canadá y Trinidad y Tobago.

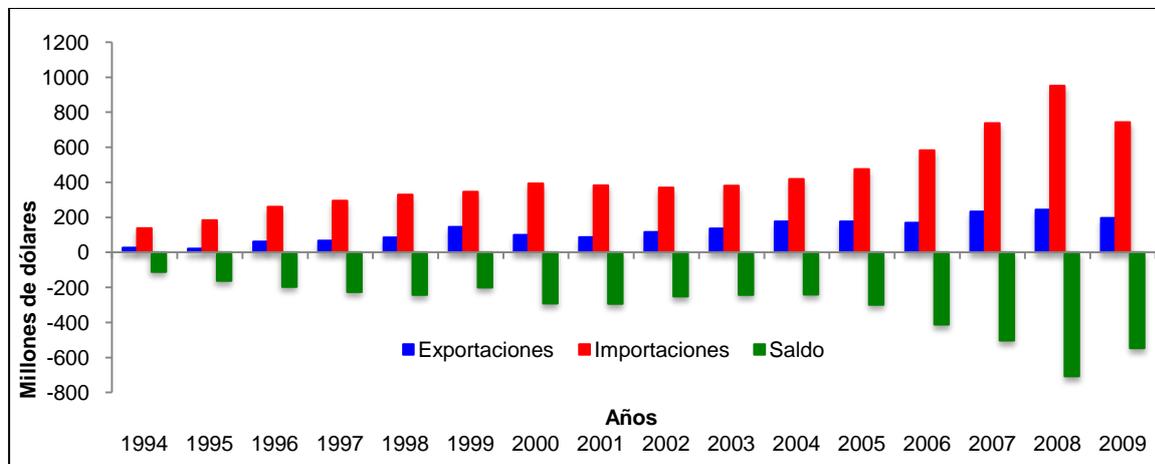
periodicidad y de una manera más sistemática, realizando un monitoreo constante del desempeño de las empresas en esos mercados, identificando las razones por las que no se han incrementado las exportaciones sustancialmente y elaborando recomendaciones para incrementarlas.

CINDE, por su parte, ha desarrollado actividades de atracción de inversiones principalmente de los Estados Unidos, habiendo sido muy exitosa en la atracción de IED de ese país. No obstante, CINDE también ha iniciado acercamientos con Asia y Europa. En el caso de China, CINDE ha participado en una serie de eventos y conferencias e incluso existe un convenio de cooperación entre CINDE y la agencia de promoción de inversiones del Ministerio de Comercio de China, firmado en el año 2007. Con Singapur, en coordinación con la Embajada en ese país, CINDE ha atendido grupos de inversionistas y está en un contacto permanente para mantener a la embajada informada y actualizada en materia de atracción de IED. En Europa, CINDE tiene interés en atraer IED de España y Alemania, países en los cuales ha participado en eventos promocionales con el objetivo de atraer empresas en los sectores de Servicios, Manufactura Avanzada y Dispositivos Médicos. Adicionalmente, Alemania es un mercado de gran interés en materia de energías renovables. CINDE cuenta con una oficina en Nueva York y adicionalmente, dependiendo del mercado, ha establecido relaciones con las representaciones diplomáticas, cámaras empresariales y otras organizaciones.

En el Anexo I se presenta la evolución del comercio de bienes de Costa Rica con México, Canadá, Chile y los países del CARICOM con los cuales se tiene un TLC en vigencia, unos pocos años antes de la firma de los TLCs y durante la vigencia de los mismos.⁴² La evolución del comercio de bienes de Costa Rica con esos países arroja resultados poco satisfactorios en términos del aprovechamiento que el país ha hecho de los mismos, desde el punto de vista del incremento de las exportaciones. Pese a que las exportaciones se han incrementado, y pese a que en algunos casos muestran un mayor dinamismo que las importaciones (México, Chile), las importaciones de esos países han crecido más que las exportaciones de Costa Rica hacia ellos en términos absolutos. El comercio de Costa Rica con México, Chile y Canadá era, antes de la entrada en vigencia del TLC, deficitario, y luego de la entrada en vigencia del TLC, lo es aún más (Gráficos 1, 2 y 3). Con respecto a los países del CARICOM con los cuales se tiene en vigencia el TLC, el saldo comercial es positivo con Barbados y Guyana, no así con Trinidad y Tobago, principal destino de las exportaciones a esa región.

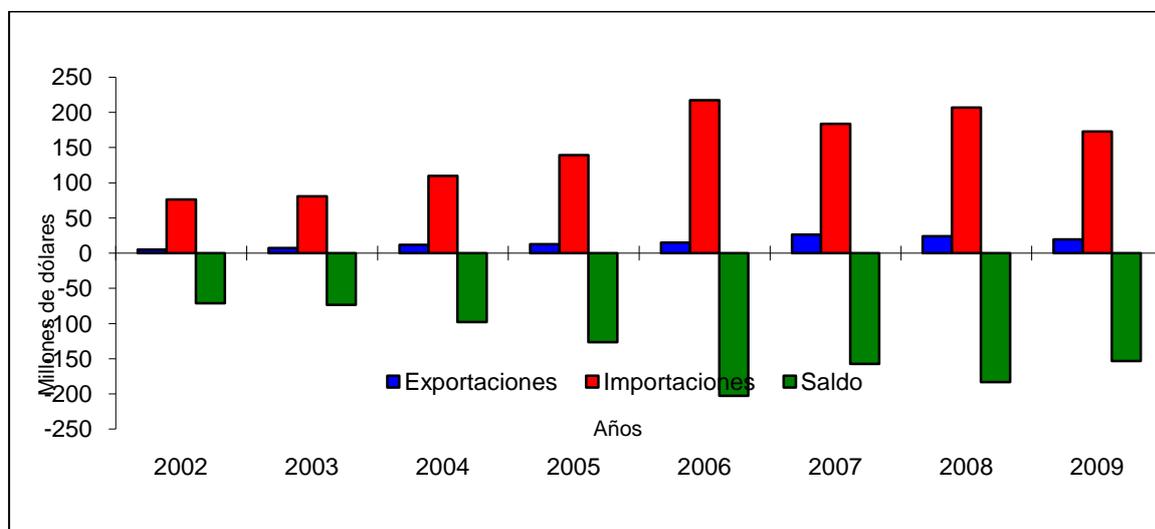
⁴² Este trabajo es una actualización de: Alonso, E., Evolución del intercambio comercial de Costa Rica con México, Chile, Canadá y los países del CARICOM al amparo de los tratados de libre comercio con esos países, elaborado en junio del 2009 y disponible en www.estadonacion.or.cr Se excluyeron del análisis el DR-CAFTA y el TLC con la República Dominicana. El primero por ser muy reciente su entrada en vigencia, y en el caso del segundo porque ese TLC se modificó y ahora es parte del DR-CAFTA. También se excluyeron del análisis los TLCs firmados con China y Singapur, al haber concluido su negociación recientemente.

Gráfico 1 COSTA RICA BALANZA COMERCIAL CON MÉXICO 1994 – 2009 (en millones de dólares). 2009



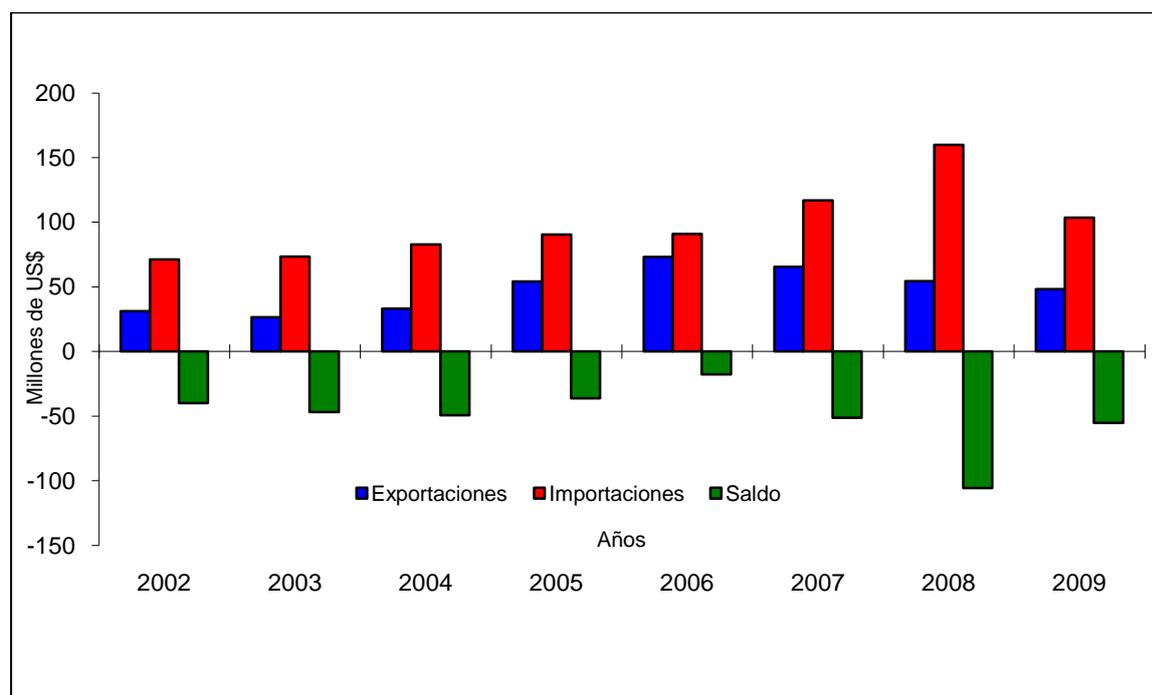
Fuente: PROCOMER y BCCR

Gráfico 2 COSTA RICA BALANZA COMERCIAL CON CHILE 2002 – 2009 (en millones de dólares). 2009



Fuente: PROCOMER y BCCR

Gráfico 3 COSTA RICA BALANZA COMERCIAL CON CANADA 2002 – 2009 (en millones de dólares). 2009



Fuente: PROCOMER y BCCR

El déficit comercial en sí no es algo negativo, pues la diferencia de tamaño de los países lo podría explicar, además de que ello representa, por una parte, una mayor disponibilidad de bienes y por lo tanto mayores posibilidades de consumo, y por otra parte, una mayor diversidad en la disponibilidad de materias primas y bienes intermedios para las empresas, lo que puede convertirse en un incremento de su productividad y por ende de su competitividad.⁴³ Sin embargo, a pesar de que, ciertamente, los TLCs persiguen el objetivo de incrementar los flujos de comercio – exportaciones e importaciones - un objetivo central de la política comercial es incrementar significativamente las exportaciones, aprovechando la apertura comercial preferencial a esos mercados que proporciona un TLC, aspecto en el cual el país ha sido relativamente menos exitoso.

En el caso de México, ciertamente se han incrementado las exportaciones, acompañadas de una mayor diversificación, pero en menor medida de lo que se han incrementado las importaciones. En el caso de Chile y Canadá llama la atención que, a pesar de que las exportaciones se han incrementado a partir de la entrada en vigencia de los TLCs, el valor de las exportaciones es hoy en día menor que el valor de las exportaciones realizadas antes de la entrada en vigencia de esos TLCs (1997). En el caso de Canadá, además, llama la atención de que, hasta el año 2008, los principales productos de exportación a ese país seguían siendo café oro y azúcar. Con respecto a la diversificación, tanto las exportaciones a Chile como las exportaciones a Canadá también muestran un mayor grado de diversificación.

⁴³ Con excepción de México, la mayoría de las importaciones de Chile, Canadá y el CARICOM son materias primas y productos intermedios para la producción nacional.

Finalmente, en el caso de los países del CARICOM, desde la firma del TLC se han incrementado las exportaciones a Barbados y a Guyana,⁴⁴ en montos muy pequeños, mientras que las importaciones de esos países son prácticamente inexistentes. Con respecto a Trinidad y Tobago, que es el principal destino de las exportaciones bajo el TLC con el CARICOM, también se han incrementado las exportaciones, pero el comercio es deficitario para Costa Rica, posiblemente por el incremento de los precios de las importaciones de ese país en los últimos años (hidrocarburos, hierro y acero); sin embargo, también se registra una mayor diversificación de las exportaciones hacia ese país.

Un aspecto importante en relación con la mayor diversificación de las exportaciones registrada, es el hecho de que sí se han incorporado nuevos productos de exportación a la oferta exportable de Costa Rica en todos los casos. No obstante, pareciera que el esfuerzo de promoción de exportaciones hacia esos mercados ha sido insuficiente como para incrementar las exportaciones sustancialmente, y en el caso de Chile y Canadá, lograr niveles mayores de exportación que los que existían incluso algunos años antes de la firma de esos tratados. Lo anterior a pesar de existir oficinas de promoción comercial de PROCOMER en México, Chile, Canadá y Trinidad y Tobago. De hecho, el principal obstáculo señalado en una encuesta realizada a los empresarios exportadores es la falta de información sobre oportunidades de exportación a esos mercados. Al respecto, representantes del sector exportador consideran que las oficinas de PROCOMER en el exterior deben someterse a una evaluación exhaustiva, con el propósito de tener una cuantificación de su costo y de su beneficio para las exportaciones del país.

Aparte de la falta de información, una posible explicación adicional para el escaso crecimiento de las exportaciones hacia esos mercados puede ser la falta de competitividad de las empresas o que no existan suficientes empresas exportadoras – oferta exportable - que los puedan abastecer; se han aprovechado nuevas oportunidades, se han incrementado las exportaciones y se han diversificado las mismas, pero los niveles de exportación son relativamente menores a las importaciones y, además, los niveles de exportación han sido mayores en el pasado, sin un TLC en vigencia. De ahí que pueda suponerse que las oportunidades podrían ser mejor aprovechadas, de existir mayor cantidad de empresas exportadoras, mayor competitividad y una mayor oferta exportable en el país. En ese sentido, la política de comercio exterior, con la firma de TLCs, pareciera que no ha sido complementada con políticas de fomento al desarrollo productivo, tendientes al fomento de la creación de nuevas empresas exportadoras, el fortalecimiento de las empresas existentes y políticas dirigidas hacia el fomento de la productividad y la competitividad internacional de las empresas locales. De ahí que las políticas de fomento al desarrollo productivo, sectoriales, debieran adquirir una prioridad mayor en el futuro cercano, y ser complementadas con actividades de promoción de las exportaciones más efectivas que logren incrementar significativamente la producción y las exportaciones del país.

Otra posible explicación es que el comercio con esos países tenga un fuerte componente de exportación de servicios, que no fueron contemplados en el estudio

⁴⁴ El TLC con el CARICOM solamente ha sido ratificado por tres de los doce países miembros del CARICOM, por lo que pareciera que ha faltado interés por parte de ellos por ratificarlos. Tampoco se conoce de gestiones por parte de Costa Rica para insistir en hacer una realidad ese TLC con los demás países.

por no existir información al respecto y que podría significar cifras de exportación más altas, aunque el comercio de los servicios no haya sido liberado con esos TLCs. Y otra posible explicación, sobre todo para el caso de México y de Canadá, es que por razones de logística, exportaciones dirigidas a esos países se envían a los Estados Unidos y de ahí son reexportadas a esos mercados, algo que no se refleja en las estadísticas de comercio con esos países.

En todo caso, si la insuficiencia de las actividades de promoción de exportaciones hacia esos mercados y/o la falta de mayor cantidad de empresas exportadoras - oferta exportable - es la principal razón para que las exportaciones a esos mercados no se incrementen más, lo que ese análisis demuestra es que la sola negociación y firma de TLCs, si bien necesaria para facilitar el acceso de las exportaciones a otros mercados, no es suficiente para lograr incrementos significativos de las exportaciones. Como se mencionó, deben desarrollarse mecanismos complementarios para incrementar la oferta exportable del país, mediante políticas de fomento al desarrollo productivo y políticas de mejoramiento de la competitividad, en complemento a las políticas de promoción de exportaciones y de comercio exterior en general.

La reforma a la ley de zonas francas

Por otra parte, es importante señalar que COMEX, como responsable de la política de fomento de la IED, lideró el proceso para la reforma a la ley de zonas francas en los últimos años que culminó con su aprobación legislativa en el presente año. Con la reforma a la ley de zonas francas se eliminaron los incentivos fiscales condicionados a las exportaciones, según los acuerdos respectivos de la OMC, y se creó una legislación moderna, que da seguridad jurídica a los inversionistas, establece un horizonte claro de incentivos fiscales de largo plazo compatibles con la normativa de la OMC, y que promueve el desarrollo de zonas rurales y los encadenamientos productivos de las empresas extranjeras con las empresas locales. Al respecto, ya PROCOMER desarrolla el programa Costa Rica Provee, con el que se promueven los encadenamientos productivos.

No obstante, en materia de desarrollo de las zonas rurales al amparo de la reforma a la ley de zonas francas, al igual que con los TLCs, con la sola aprobación de la reforma no necesariamente se beneficiará el desarrollo de las zonas rurales; será necesario desarrollar acciones complementarias de promoción para el asentamiento de la IED en zonas rurales, además del desarrollo de infraestructura en esas zonas para que presenten suficiente atractivo y sean realmente una alternativa para el asentamiento de la IED, el desarrollo de nuevas empresas nacionales y el desarrollo de encadenamientos productivos.

VI. La administración de los acuerdos comerciales.

El aprovechamiento de los acuerdos comerciales con miras a intensificar el comercio con los países con los cuales se han firmado esos acuerdos implica disponer de mecanismos para velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los mismos, tanto en lo referente a las exportaciones como en lo referente a las importaciones.

Esa es la definición de la administración de acuerdos comerciales – velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los acuerdos -. Su importancia radica en que si se cumplen los compromisos adquiridos se dan las condiciones preferenciales que los países acordaron para su comercio a través de los acuerdos, facilitando a los productores nacionales la importación preferencial de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital, facilitando a los exportadores el acceso preferencial a esos mercados, y facilitando a los consumidores nuevas y mejores opciones para satisfacer sus necesidades.

Para la administración de los acuerdos comerciales se creó la DAACI en el año 2000, con la promulgación de la Ley para las negociaciones comerciales y la administración de los tratados de libre comercio, acuerdos e instrumentos del comercio exterior, con funciones claramente definidas, dentro de las que destacan las siguientes:

“ ...

b) *Dar seguimiento a los compromisos asumidos por el Gobierno de Costa Rica en los tratados, convenios o cualquier otro instrumento suscrito en materia de comercio e inversión en el ámbito bilateral, regional o multilateral, en cada una de las áreas y foros que sean competencia del Ministerio de Comercio Exterior, así como velar por el cumplimiento de tales compromisos.*

c) *Coordinar con las instituciones públicas competentes el cumplimiento de los compromisos referidos en el inciso anterior.*

d) *Verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los tratados, convenios o cualquier otro instrumento suscrito por Costa Rica en materia de comercio e inversión, en el ámbito bilateral, regional o multilateral.*

...

g) *Identificar los obstáculos que enfrentan las exportaciones costarricenses en el exterior y promover las iniciativas del caso para procurar eliminarlos.*

h) *Evaluar la aplicación de los tratados de libre comercio, acuerdos e instrumentos de comercio exterior, relativos a la aplicación de concesiones arancelarias, preferencias, contingentes, salvaguardas, impuestos compensatorios, régimen de reglas de origen, marcado de país de origen, normas técnicas y medidas fitosanitarias y sanitarias, así como otras medidas similares que se establezcan. Para estos efectos, los ministerios y las instituciones competentes en cada materia estarán obligados a prestar la debida colaboración que solicite la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales.*

...

j) *Coordinar, con la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, el mejor aprovechamiento de las oportunidades comerciales generadas por los tratados, convenios o cualquier otro instrumento suscrito por Costa Rica en materia de comercio e inversión a nivel bilateral, regional o multilateral.*

...

l) *Canalizar sus resoluciones por medio de las instancias públicas correspondientes.*

m) *Realizar actividades de información y divulgación al público sobre los acuerdos comerciales*

...”⁴⁵

...

⁴⁵ Artículo 2, quáter.-, Ley 8056 de noviembre del 2000.

Así, la administración de los acuerdos comerciales consiste en ejercer una vigilancia y observancia de aspectos múltiples sobre los cuales se adquirieron compromisos, tales como: aplicación de aranceles preferenciales, normas de origen y procedimientos aduaneros; barreras no arancelarias; aplicación de medidas compensatorias; contingentes arancelarios; medidas sanitarias y fitosanitarias; medidas antidumping; salvaguardias; defensa de los intereses nacionales con los mecanismos de solución de diferencias; y normas técnicas.

Para lo anterior se requiere de información acerca de cómo está evolucionando el comercio con el otro país y qué obstáculos se presentan que impiden una mayor fluidez del comercio, para lo cual la DAACI trabaja estrechamente con las oficinas de PROCOMER en el exterior. Sin embargo, también se requiere de una constante comunicación con la contraparte de la DAACI en los otros países y de un gran esfuerzo de coordinación interinstitucional interna para adaptar legislación y reglamentos, entre otros, a los compromisos respectivos y velar porque las distintas instituciones nacionales apliquen lo acordado.

La DAACI tiene por ley la obligación de verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos, actuando de oficio o por denuncia, pero corresponde a otras instituciones del Estado cumplir con esos compromisos, de acuerdo con sus competencias. Para ello, la DAACI coordina constantemente con otras instituciones del sector público, tales como la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, la Dirección de Regulación de la Salud del Ministerio de Salud, la Oficina de Prácticas Desleales, el Órgano de Reglamentación Técnica y la Dirección de Apoyo al Consumidor del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) y el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), entre otras instituciones. De hecho, la ley 8056 crea una comisión interministerial de carácter consultivo, compuesta por representantes de los ministerios de Comercio Exterior, Economía, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Hacienda y Salud, quienes deben dar una colaboración obligada en sus áreas de competencia al Ministerio de Comercio Exterior.⁴⁶

Además de la coordinación constante con las instituciones del sector público mencionadas, también se coordina con las organizaciones del sector privado y con las empresas exportadoras mismas, estableciendo mecanismos de información y consulta. Para ello, la DAACI cuenta con un Sistema de Administración de Tratados (SAT), organizado por foros sobre los distintos países con los que se tiene un TLC, al cual se ingresan solicitudes y consultas de diversa índole así como reclamos en la aplicación de los tratados que se presentan y se les da seguimiento, llevando una estadística acerca de su estado (resuelto o en trámite). Esa herramienta permite evaluar el trámite que se da a las solicitudes, consultas y reclamos, incluyendo los resultados del mismo y las razones de esos resultados, con lo cual es posible también determinar las causas por las que determinados asuntos no se han resuelto.

VII. La coordinación interinstitucional interna.

Como se puede observar, los aspectos sobre los que se debe ejercer una vigilancia y observancia son, en su mayoría, responsabilidades de otras instituciones públicas,

⁴⁶ Artículo 2 ter.- y Artículo 2 quinqués de la Ley 8056.

tales como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura (SFE y SENASA), el Ministerio de Hacienda (Dirección General de Aduanas) y el Ministerio de Economía (Dirección de Apoyo al Consumidor, Órgano de Reglamentación Técnica y Oficina de Prácticas de Comercio Desleal) más que de COMEX propiamente, debiendo COMEX, y específicamente la DAACI, procurar una muy buena coordinación interinstitucional, ya que las relaciones comerciales con el exterior se canalizan a través suyo. Otras instituciones que con la entrada en vigencia del DR-CAFTA deben participar son el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Ambiente y Energía y las Superintendencias de Seguros y de Telecomunicaciones.

En ese sentido, al igual que en materia de negociaciones comerciales internacionales, las instituciones del sector público han tenido que pasar por todo un proceso de aprendizaje, el cual ha ido avanzando con cada TLC que se negocia y entra en vigencia, proceso en el cual el DR-CAFTA y la discusión a su alrededor ayudó mucho, generando conciencia acerca de que en realidad la negociación de TLCs, y el comercio exterior en general, es un asunto que no solo compete al ente negociador sino que compete a una gran cantidad de instituciones nacionales, a través de la emisión de permisos, el ejercicio de controles, la promulgación de reglamentos, entre muchos otros, que son barreras no arancelarias permitidas y que deben estar en consonancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos. Para ello, además de la coordinación, la DAACI imparte regularmente cursos de capacitación y charlas de información sobre los contenidos y los compromisos en los TLCs a otras dependencias estatales así como al sector privado para orientarlos sobre estos temas.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se han desarrollado y que han contribuido a mejorar la coordinación interinstitucional, ello ha sido insuficiente, persistiendo problemas con algunas instituciones nacionales que no conocen, no comprenden los compromisos adquiridos ni el alcance de los mismos, o simplemente hacen caso omiso de ellos, anteponiendo otros criterios en su accionar y generando represalias comerciales de los otros países, afectando la fluidez del comercio internacional del país.

Es frecuente que algunas instituciones emitan resoluciones sin previamente informar a la DAACI para que lo informe a los socios comerciales antes de que entren en vigor y se pronuncien al respecto (por ejemplo, en materia de procedimientos aduaneros), que emitan reglamentaciones contrarias a lo conceptualmente establecido en los TLCs (por ejemplo, en materia de reglamentación técnica o en medidas sanitarias y fitosanitarias). También se ha dado el caso de importaciones del exterior mayores al contingente establecido, por falta de conocimiento de las aduanas acerca de la existencia de un contingente de importación de cierto producto de determinado país.⁴⁷ Igualmente, se ha dado el caso de la aplicación de criterios políticos a la hora de emitir medidas sanitarias o fitosanitarias sin pruebas científicas que justifiquen su emisión – para complacer a determinado sector productivo impidiendo la competencia del exterior y afectando el comercio - , arriesgando represalias comerciales que afectan a otros sectores productivos que exportan a ese

⁴⁷ Por ejemplo, en el año 2007 COMEX distribuyó la cuota para importación de carne de cerdo de Canadá. No obstante, las aduanas no se percataron de que se estaba importando más de lo permitido por la cuota, generando un perjuicio importante a la producción nacional de carne de cerdo.

mismo determinado mercado.⁴⁸ Al respecto, se trata también de actitudes de personas en algunas instituciones, relacionadas con violaciones a compromisos de los TLCs e incluso sin tener ninguna relación con los TLCs, que afectan el comercio internacional y que, a pesar de su colaboración obligada con la DAACI para hacer valer los compromisos adquiridos, no se les ha podido obligar a suspender esas prácticas que resultan ser barreras no arancelarias injustificadas.

A lo anterior se suman deficiencias institucionales que también impiden una mayor fluidez en el comercio. Un ejemplo de ello es el registro de productos en el Ministerio de Salud que sufre de enormes atrasos, y que si se asumió el compromiso de una tramitación más expedita, el compromiso debe cumplirse, pero no se cumple, por más que se insista ante Salud para que cumpla con el compromiso adquirido.

Otro problema relacionado, que no proviene de compromisos adquiridos en un TLC, es la verificación de los productos en el mercado, como un asunto interno de protección al consumidor. Al respecto, tres actores son muy importantes: el MEIC, a través de la Dirección de Apoyo al Consumidor, que vela por la correcta aplicación de la normativa técnica de los productos (nacionales o importados) – calidad de los productos -; el Ministerio de Salud, a través de las Áreas de Registro y de Control y el MAG, a través de SENASA, que velan por la inocuidad de los alimentos. Aunque las tres instituciones tienen la responsabilidad de la vigilancia y la verificación de los mercados, cada una de ellas en su campo de especialidad, no existe coordinación entre ellas para realizar ese trabajo de manera conjunta. Adicionalmente, el Ministerio de Salud y el MAG cobran por el registro de productos, con lo cual disponen de recursos para realizar la verificación de mercados, pero la verificación que se realiza es deficiente, y el MEIC no tiene los recursos requeridos para realizar la verificación de mercados, por lo que también esa verificación es deficiente. Al respecto, cabe entonces preguntarse de qué sirve el registro de productos con el fin de proteger la salud, si la verificación de mercado es deficiente.

A lo anterior se agrega la superposición de responsabilidades. Uno de los requisitos que exige el Ministerio de Salud, cuando una empresa solicita el certificado sanitario de funcionamiento, es el etiquetado de los productos, el cual es aprobado por el Ministerio de Salud sin aplicar los criterios del MEIC y sin consultar el MEIC sobre las propuestas de etiquetado que presentan las empresas. Otro ejemplo de superposición de responsabilidades es entre el Ministerio de Salud y SENASA en cuanto a sus competencias de inspección de subproductos animales utilizados en la industria alimentaria, que se expresa en que ambas instituciones hacen inspecciones y emiten resoluciones en la industria alimentaria que afectan el quehacer de las empresas al exigir, por ejemplo, que las empresas empleen tecnólogos de alimentos y al mismo tiempo regentes veterinarios.

Otro ejemplo de debilidad institucional es la responsabilidad del MEIC en materia de defensa comercial (para combatir el dumping, los subsidios y otras prácticas de comercio desleal internacional, aplicando medidas de salvaguardia, entre otros). La enorme responsabilidad que tiene el MEIC al respecto no se refleja en la

⁴⁸ Ejemplo de ello es el cierre de la frontera a la importación de frijoles de Nicaragua, que ocasionó el cierre de la frontera de Nicaragua para otros productos exportados desde Costa Rica. Asimismo, el otorgamiento de un permiso fitosanitario por parte de SENASA para la exportación a Japón de lengua de res importada de Estados Unidos.

disponibilidad del personal requerido – en cantidad y calidad - para realizar una buena gestión, perjudicando una correcta aplicación de los acuerdos comerciales en materia de defensa comercial.⁴⁹ Un ejemplo adicional es que el MAG debiera elaborar anualmente un informe sobre ayudas internas, lo cual es un compromiso del país con la OMC, pero el MAG no lo hace, porque no tiene la estructura organizativa para hacerlo.

Por otra parte, un problema más que se presenta es que con la Ley del Sistema Nacional de la Calidad se crearon el Laboratorio Costarricense de Metrología (LACOMET), el Ente Costarricense de Acreditación (ECA), el Ente Nacional de Normalización (ENN) y el Órgano de Reglamentación Técnica (ORT) – que son los cuatro elementos del Consejo Nacional de la Calidad - , pero ninguno de ellos verifica normas de calidad, con lo cual la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las normas de calidad recae en la Dirección de Apoyo al Consumidor del MEIC, sin que ésta disponga de los recursos humanos y presupuestarios para ejercer esa labor.

Dentro del Consejo Nacional de la Calidad se han creado comisiones conjuntas para la elaboración de reglamentos, pero no se ha contemplado la implementación de controles conjuntos ni la verificación conjunta de mercados. Eso llevó a la promulgación de un Decreto Ejecutivo para la verificación conjunta de mercados, pero el Decreto no se aplica.

En resumen, si bien existe la institucionalidad requerida para administrar adecuadamente los acuerdos comerciales y el comercio internacional, para velar por la salud de los consumidores y el cumplimiento de normas de calidad, existe una gran debilidad en la mayoría de las otras instituciones del sector público que se expresa en falta de conocimiento de sus responsabilidades, aunque han ido aprendiendo acerca de ellas, y en una estructura organizativa que no corresponde a las necesidades para cumplir adecuadamente con esas responsabilidades; les falta personal capacitado y recursos presupuestarios adicionales, tanto para participar e involucrarse en las negociaciones⁵⁰ como para hacer verificaciones de mercado, tanto en el mercado externo como en el mercado interno, además de que en algunos casos se han aplicado criterios contrarios a los compromisos adquiridos en los acuerdos comerciales (Cuadro 1).

⁴⁹ Ello no solamente es relevante para el caso de acuerdos comerciales, sino para el comercio internacional en general.

⁵⁰ No obstante, ello ha ido mejorando. Al igual que algunas organizaciones del sector privado, que anteriormente no participaban en las negociaciones y que ahora sí lo hacen, ya algunas instituciones públicas participan en ellas, tales como el MAG, la Dirección General de Aduanas, entre otras.

Cuadro 1 Valoración de la capacidad institucional existente para la administración del comercio internacional. 2010

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Institucionalidad	Existen todas las instituciones requeridas para atender los diferentes compromisos	Con excepción de la DAACI, las instituciones públicas no están estructuradas en función del desarrollo de capacidades para cumplir con sus obligaciones.
Recurso Humano y Presupuesto	SFE y SENASA cuentan con personal y presupuesto suficiente para cumplir con sus obligaciones. Salud cuenta con personal y presupuesto para registro de productos. Aduanas cuenta con personal y presupuesto para aplicar los compromisos comerciales.	El MEIC (Oficina de Prácticas de Comercio Desleal y Dirección de Apoyo al Consumidor) no cuenta con suficiente recurso humano en calidad y cantidad ni presupuesto para atender adecuadamente los temas de prácticas de comercio desleal y verificación de mercados. Los criterios que aplica SENASA no siempre se ajustan a los compromisos de comercio. Salud no cuenta con personal para verificación de mercados. Falta de conocimiento en aduanas acerca de los compromisos en los acuerdos comerciales (contingentes y preferencias arancelarias).
Red institucional y coordinación interinstitucional	La Ley para las negociaciones comerciales crea una comisión interministerial de carácter consultivo con colaboración obligada al Ministerio de Comercio Exterior.	En algunos casos ha sido difícil obtener la colaboración obligada de otras entidades estatales para el cumplimiento de los compromisos comerciales. No hay coordinación interinstitucional entre el MEIC y Salud para la verificación de mercados.

Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido, es necesario que las instituciones tengan claro qué deben hacer y qué les corresponde en cuanto a la administración de tratados o acuerdos comerciales y desarrollar una estructura organizacional adecuada para ese propósito. Mientras ello no se haga, se perjudicará una buena administración y aplicación de los TLCs a nivel del país, afectando su reputación en cuanto al cumplimiento de los compromisos adquiridos. Algunas instituciones, al no haber estado involucradas en los procesos de negociación en el pasado, han sido tomadas por sorpresa con las obligaciones adicionales que deben cumplir, sin estar preparadas para ello. Otras han recibido capacitación, pero aún así no asumen sus responsabilidades en cumplimiento a los compromisos adquiridos. Ello requiere de un esfuerzo adicional para que las instituciones del sector público conozcan en detalle y manejen la información acerca de los compromisos en los TLCs, además de esfuerzos de fortalecimiento institucional que deben realizarse para dotar a esas instituciones de la capacidad institucional y el presupuesto requeridos para poder enfrentar sus responsabilidades y que los mecanismos de coordinación establecidos logren ser más efectivos para la aplicación de los acuerdos comerciales y la administración del comercio internacional en general, al amparo de TLCs o sin ellos.

Esas son tareas pendientes y urgentes de acometer, con el propósito no sólo de facilitar el comercio entre los países al amparo de los TLCs y en general, sino también para el mejoramiento de la competitividad internacional de las empresas

costarricenses. PROCOMER, por ejemplo, desarrolla el programa Costa Rica Provee, un programa dirigido al fomento de los encadenamientos productivos; sin embargo, los niveles de coordinación con otras instituciones para la promoción de los encadenamientos productivos son bajos. PROCOMER también participa en la Red de Apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), coordinada por el MEIC, pero aquí también los niveles de coordinación son bajos, por la falta de una política nacional de fomento de las MIPYMES.

La coordinación interinstitucional interna de los socios comerciales.

Otro aspecto que dificulta la correcta aplicación y administración de los acuerdos comerciales es la coordinación interinstitucional en los otros países, lo que afecta la efectividad de la DAACI frente a los exportadores nacionales, al no recibir respuesta a sus inquietudes con la prontitud requerida. La administración del comercio bajo TLCs con algunos países se da de forma fluida, con otros no; con Chile y México las dificultades se solventan rápidamente,⁵¹ pero en el caso de la República Dominicana ello es muy difícil,⁵² y en el caso de Centroamérica se dan constantemente diferencias que afectan el comercio regional – Centroamérica es uno de los principales socios comerciales - y que requiere de mucho esfuerzo para solventarlas. Por ejemplo, durante la última cosecha de hortalizas se encontró la dificultad de que Nicaragua no tramitaba los permisos correspondientes, y a pesar de las gestiones que se hicieron ante el Gobierno de Nicaragua no fue posible resolver el problema; pasó la cosecha, no se pudo exportar y el problema no se resolvió, afectando las exportaciones de hortalizas a ese país. Otro ejemplo es la experiencia con Guatemala, que exigía un cobro por el uso de gases contaminantes a la neveras importadas desde Costa Rica, que no utilizan gases contaminantes. El Ministerio de Economía de Guatemala estaba de acuerdo en eliminar ese cobro, pero el Ministerio de Ambiente de Guatemala se negaba a hacerlo. No fue sino hasta que se amenazó con la activación del mecanismo de solución de controversias que el Ministerio de Economía de Guatemala logró que el Ministerio de Ambiente eliminara el cobro respectivo. Un ejemplo adicional, relacionado con el DR-CAFTA, es el del permiso de exportación de plantas ornamentales con más de 18 pulgadas de largo al mercado de los Estados Unidos, asunto que supuestamente se iba a solucionar mediante los mecanismos de administración del DR-CAFTA pero que no se ha podido resolver favorablemente. Recientemente se tuvo que recurrir a la OMC para tratar de resolver este obstáculo técnico al comercio.

Las circunstancias de falta de fortalecimiento institucional en otras instituciones del estado, la falta de una mejor coordinación interna, así como la organización interna en otros países, relevantes para una buena administración de los acuerdos comerciales, hacen que su administración no sea fácil y en algunos casos no se dé respuesta con la prontitud necesaria a los problemas que se presentan. A lo interno de la DAACI, si bien sería necesario contar con más personal capacitado para atender ciertas áreas, tales como compras del estado y servicios, y si bien su labor

⁵¹ Sin embargo, en el caso de México, a pesar de que la leche está incluida en el TLC, es imposible vender leche en ese Mercado. Simplemente no ha sido posible cumplir con las exigencias del Gobierno mexicano y las gestiones del Gobierno de Costa Rica en ese campo no han rendido los frutos esperados.

⁵² COMEX activó el mecanismo de solución de controversias y recientemente solicitó el establecimiento de un grupo arbitral contra la República Dominicana, al haber sido imposible lograr eliminar las trabas que se están presentando en ese país a las exportaciones de sacos de polipropileno y conductores eléctricos desde Costa Rica. Comunicado de Prensa 1099 del 20 de abril del 2010. www.comex.go.cr

siempre podrá ser mejorada, sus informes de labores demuestran que hay una actitud diligente y que aquellos problemas que no se han podido resolver se deben a causas ajenas a la DAACI y que están relacionadas con la falta de capacidad institucional de otras instituciones nacionales o bien con la falta de coordinación interna en otros países.⁵³

Las críticas a la administración de TLCs.

Existe una queja generalizada en los sectores productivos nacionales sobre la administración de los TLCs en COMEX. El argumento es que COMEX ha otorgado mayor importancia a la negociación que a la implementación de los TLCs y a su administración. Si bien esas quejas en algunos casos, como los reseñados y otros, pueden estar justificadas, pues aparentemente las más altas autoridades no se han preocupado suficientemente de ellos, buscándoles una solución efectiva y duradera, también debe reconocerse que la falta de coordinación interna y las dificultades en la coordinación interna en los otros países, es otra razón que explica la falta de efectividad en esos casos.

Sin embargo, las críticas contra la administración de los TLCs no siempre son justificadas, ya que pareciera que existe una gran confusión en la opinión pública acerca de lo que es la administración de los tratados, la administración del comercio, el aprovechamiento de los tratados y la agilización de trámites y procedimientos para el comercio internacional.

Como se mencionó, la administración de los tratados y acuerdos comerciales consiste en una adecuada aplicación de su contenido, velando por su cumplimiento, y su importancia radica en que, con ello, los sectores productivos pueden aprovechar los beneficios de esos tratados. Sin embargo, la administración de los tratados es diferente a la administración del comercio en general, en el sentido de que si se establecen requisitos a cumplir, éstos deben cumplirse con o sin tratado o acuerdo comercial. Si hay problemas con el cumplimiento de requisitos o si hay problemas con los trámites de exportación o importación, ello no necesariamente es un problema de administración de la aplicación de los tratados, sino un problema de administración del comercio o bien un problema relacionado con trámites burocráticos excesivos que afectan el desarrollo del comercio.

Adicionalmente, es común escuchar la queja de que las entidades estatales no informan adecuadamente acerca de los requisitos para el comercio, pero también es común identificar actores que no han buscado la información, a pesar de estar disponible y accesible a todos los interesados, tanto mediante la accesibilidad a los textos de los TLCs como mediante la posibilidad de hacer consultas a la DAACI y participar en los cursos de capacitación que se ofrecen con regularidad. De hecho, en las charlas de capacitación que se ofrecen, por ejemplo, para capacitar a los exportadores sobre normas de origen, productos y condiciones de acceso a los diferentes mercados, la asistencia de éstos es a menudo muy reducida. A lo anterior debe agregarse que con frecuencia los trámites lo hacen agencias de aduana y éstas tampoco cuentan con la información específica de las condiciones de acceso a

⁵³ Acuerdos Comerciales suscritos por Costa Rica: Principales Resultados. Varios años. www.comex.go.cr

los diferentes mercados. Al tener el país en vigencia los TLCs, con condiciones diferentes de acceso, además del comercio que se realiza con otros países sin TLCs, existen diferencias en cuanto a las condiciones de acceso a los diferentes mercados, diferencias que han de tenerse presentes a la hora de hacer comercio internacional con diferentes países, por lo que la búsqueda de información por parte de los interesados y la divulgación de la misma por parte de la DAACI se torna en un asunto de gran importancia.⁵⁴

Ciertamente, es necesario lograr una mejor coordinación interinstitucional y dedicar más tiempo a la administración de TLCs por parte de las más altas autoridades; la falta de una mejor coordinación interinstitucional afecta una buena aplicación de los tratados y en general una buena administración del comercio internacional. Sin embargo, ello no es exclusivamente un problema de la DAACI, que siempre podrá mejorar, sino un problema nacional, por lo demás aplicable a muchos otros campos del quehacer nacional. Además, son bien conocidos los problemas existentes en materia de trámites y procedimientos y la necesidad de emprender un proceso de mejora regulatoria en el país.

Por otra parte, en relación a un mejor aprovechamiento de los tratados y acuerdos comerciales, una efectiva aplicación de los tratados definitivamente crea las condiciones para un mejor aprovechamiento de los mismos, pero ello no garantiza que ese aprovechamiento se dé, ya que no depende de la correcta aplicación de los acuerdos que las empresas efectivamente puedan acceder los mercados internacionales sino también, por ejemplo, falta de competitividad. Si bien se ha avanzado en materia de administración de los tratados y su aplicación, con un involucramiento cada vez mayor de las otras instituciones públicas nacionales, la falta de fortalecimiento institucional y una mejor coordinación entre las instituciones obstaculiza una mayor efectividad. Sin embargo, un mejoramiento sustancial en estos aspectos sería poco efectivo, si paralelamente no se hacen esfuerzos para el mejoramiento de la competitividad en general (infraestructura, educación, entrenamiento, trámites y procedimientos ágiles y sencillos, entre otros) y si no se define y aplica una política complementaria de fomento al desarrollo de los sectores productivos, con miras a incrementar la oferta exportable mediante la creación de nuevas empresas, el mejoramiento de la competitividad de las empresas existentes y el fomento de la diversificación de la producción nacional, tendientes a lograr un mejor aprovechamiento de los TLCs vigentes.

Una mayor claridad acerca de lo que es la administración de tratados, la administración del comercio, los trámites y procedimientos para exportar y el aprovechamiento de los tratados comerciales contribuiría a clarificar las quejas que algunos sectores productivos expresan y ubicarlas en el debido contexto, a fin de

⁵⁴⁵⁴ Un ejemplo de ello son los certificados de origen. En el caso de los países del CARICOM, el TLC establece que los certificados de origen deben ser refrendados por COMEX, pues no se acepta la autocertificación del exportador. Igual sucede en el caso de China y de la UE. En el caso del DR-CAFTA, se acepta la autocertificación del exportador de los Estados Unidos o bien por parte del importador de Costa Rica, pero es el importador costarricense quien, en caso de duda, debe dar fe de que ese producto es originario de los Estados Unidos, lo cual exigiría del importador costarricense la certeza de que ese producto es originario de los Estados Unidos para evitar ser sancionado eventualmente. Ante el costo que significa hacer los estudios necesarios para tener esa certeza del cumplimiento de la norma de origen y no pagar los aranceles de importación, algunos importadores prefieren importar de los Estados Unidos y pagar los aranceles de importación que utilizar el DR-CAFTA. Ese es un factor que impide un mayor aprovechamiento del DR-CAFTA y que debiera corregirse mediante los mecanismos de administración de ese tratado, aspecto al que COMEX no le ha dado importancia.

atenderlas, analizarlas y solucionarlas adecuadamente. Precisamente, las nuevas autoridades del COMEX lanzaron recientemente un plan para optimizar la gestión de los acuerdos comerciales internacionales, mediante la invitación a todos los interesados a enviar sugerencias para optimizar la gestión de los acuerdos comerciales y elaborar un plan de acción a partir de las respuestas a las siguientes preguntas:

- a. *¿A qué se hace referencia cuando se habla de “administración de tratados”?*
- b. *¿Qué aspectos de la gestión de los acuerdos funcionan bien?*
- c. *¿Cuáles son los principales problemas que se enfrentan? ¿Cuál es el origen de esos problemas?*
- d. *¿ Cuáles son las instituciones involucradas?*
- e. *Sugerencias para atender esos problemas y optimizar la gestión de los acuerdos.*⁵⁵

El desarrollo de ese plan servirá al propósito de identificar cuáles de los problemas se refieren a la administración de los acuerdos comerciales, cuáles corresponden a la administración del comercio en general y cuáles corresponden a un problema de complejidad de trámites y procedimientos, de manera que las soluciones que se busquen a los problemas identificados se ubiquen en el contexto y en las instituciones correctas. Asimismo, este plan puede servir al propósito de identificar necesidades de fortalecimiento institucional, las que discutidas al más alto nivel, pueden conducir a la definición de acciones tendientes a eliminar las debilidades institucionales existentes que propicien una mejor administración del comercio internacional del país.

Por otra parte, el fomento de la competitividad nacional y la definición e implementación de políticas para el fomento del desarrollo de los sectores productivos, en función de las oportunidades comerciales internacionales existentes, son grandes retos que enfrenta el país para lograr un aprovechamiento más efectivo de los tratados y acuerdos comerciales vigentes.

La renegociación de los TLCs.

Otro asunto que a menudo se menciona es la posibilidad de negociar cambios en los TLCs vigentes, sobre todo en aquellos que ya tienen algunos años de estar vigentes. Todos los acuerdos comerciales cuentan con comisiones administradoras y con subcomisiones y comités específicos que se reúnen periódicamente. COMEX y las otras instituciones públicas nacionales, según tema, participan en las reuniones de esas comisiones, subcomisiones y comités, en las que se evalúan los resultados en la aplicación de los acuerdos, se discute la posibilidad de incluir nuevos productos y se revisa la normativa con el propósito de identificar cambios que deban hacerse para facilitar el comercio.

En la reunión con Chile, por ejemplo, celebrada hace varios años, se incluyeron nuevos productos (aceite de oliva) y se redujo el arancel de importación de Chile para el azúcar. En la más reciente reunión con México se acordó incluir lápices y

⁵⁵ Anuncio de COMEX sobre consultas públicas escritas para la elaboración del Plan para optimizar la gestión de los acuerdos comerciales internacionales. La Nación, 31 de mayo 2010.

secadoras (a solicitud de Costa Rica) y televisores (a solicitud de México).⁵⁶ En el caso de la reducción de aranceles no es necesario recurrir a la Asamblea Legislativa, pero en el caso de la inclusión de nuevos productos, con un protocolo que cambia la norma de origen, sí lo es. Al respecto ya se presentó el proyecto a la Asamblea Legislativa que está pendiente de aprobación.

No obstante, no se tiene previsto iniciar renegociaciones de los TLCs en un futuro cercano, pues las reuniones periódicas con los diferentes socios comerciales han servido para ir mejorando los TLCs, actualizándolos e incluyendo nuevos productos a la situación de libre comercio. Además, para una renegociación se requiere del consenso entre ambas partes, lo que no siempre se da. Por ejemplo, a Costa Rica le interesa que en el TLC con México se incluya el café, pero México no está de acuerdo. Canadá ha manifestado su interés de incluir en el TLC servicios financieros, propiedad intelectual y telecomunicaciones, con el propósito de poder utilizar el mecanismo de solución de diferencias para esos temas, algo a lo cual Costa Rica no ha respondido favorablemente. Sí sería conveniente iniciar negociaciones tendientes a llegar a tener una normativa conjunta con algunos países (Chile, Panamá, entre otros), que facilite la administración de los TLCs, en respuesta a la diversidad de condiciones de acceso a los mercados, que en cierta medida complica el comercio internacional, al no existir reglas de acceso iguales para todos los mercados.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

La negociación y firma de TLCs, que se iniciaron a principios de los años noventas, ha sido el elemento más visible de las actividades de COMEX en los últimos años, aunque no es el único elemento de su gestión. Con la entrada en vigencia de los TLCs con China y la UE, alrededor de un 90% del comercio internacional actual de Costa Rica estará cubierto.

Las negociaciones para la firma de los TLCs han representado todo un reto para el país, desde el punto de vista institucional, desde el punto de vista de desarrollo de recursos humanos capacitados en ese campo y desde el punto de vista del aprendizaje que tanto las autoridades del sector público como las autoridades del sector privado han tenido que hacer en cuanto a cómo desarrollar las negociaciones y cómo establecer relaciones fructíferas entre ambos. Las primeras negociaciones para firmar TLCs se caracterizaron por fuertes enfrentamientos entre los representantes del sector público y los representantes del sector privado, los primeros queriendo imponer su visión de la profundización de la apertura, los segundos buscando cómo ser excluidos de los procesos de apertura para mantener ciertos niveles de protección a la competencia del exterior.

La negociación del DR-CAFTA marcó el clímax de una relación de muchos enfrentamientos entre el sector público y el sector privado, ya que en ese TLC se estaba negociando la apertura total del comercio de bienes dentro del contexto de

⁵⁶ Sin embargo, el problema de que la leche está incluida en el TLC pero no se pueden hacer exportaciones a ese mercado es un tema que no se ha resuelto.

una negociación subregional. Además, dado el hecho de que en ese TLC se estaban negociando temas que anteriormente no habían sido parte de la agenda de negociación, tales como asuntos laborales y ambientales, la ampliación de la apertura en servicios (apertura de los monopolios en telecomunicaciones y seguros) y la negociación de propiedad intelectual más allá de los acuerdos con la OMC, el TLC despertó un gran debate a nivel nacional, con lo cual la discusión sobre el TLC traspasó la esfera meramente comercial y se convirtió en una discusión sobre el estilo de desarrollo que el país quería impulsar en los próximos años, que condujo a la necesidad de realizar una consulta popular mediante un referéndum para someterlo a votación.

Conforme avanzaron las negociaciones, el sector público y el sector privado lograron consensuar posiciones de negociación que finalmente condujeron a que el sector privado, con pocas excepciones, apoyara la aprobación de ese TLC. Por otra parte, el DR-CAFTA generó importantes lecciones aprendidas tanto para el sector público como para el sector privado, lecciones que han sido aplicadas en los TLCs que fueron negociados después del DR-CAFTA.

El sector público aprendió que para la celebración de las negociaciones es necesario establecer relaciones muy transparentes y con abundante información con los sectores productivos, que es necesario llevar a cabo jornadas de información amplias antes del inicio de las negociaciones, y que deben establecerse mecanismos de información y consulta efectivos con los sectores productivos durante la negociación.

Los sectores productivos aprendieron que deben participar muy activamente en esos procesos, que deben elaborar muy bien sus posiciones de negociación, que también deben saber negociar internamente y que deben dar un seguimiento cercano a las negociaciones. Algunos sectores productivos han sabido acomodarse a una situación de mucho más competencia en el mercado, sin objetar nuevos TLCs. No obstante, para otros sectores, en especial los considerados sensibles, esa mayor preparación y esa mayor participación en las negociaciones también han servido para incrementar su poder de negociación, logrando la exclusión de sus productos de las negociaciones. De hecho, en las negociaciones posteriores a la negociación del DR-CAFTA, las exclusiones son mayores. En ese sentido, prevalece la impresión de que el mayor poder de negociación de los representantes de los sectores productivos sensibles ha generado complacencia por parte de los negociadores, incluyendo la exclusión de esos productos en las negociaciones en aras de reducir los niveles de oposición y de concluir las negociaciones rápidamente, apoyándose en la posibilidad de incluir exclusiones en las negociaciones, contrario al caso del DR-CAFTA, en el que las exclusiones no eran posibles, pero alejándose del objetivo del libre comercio para productos sensibles.

Las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con la UE y para un TLC con China y Singapur se realizaron dentro de un ambiente mucho menos confrontativo entre los negociadores y la mayoría de los representantes de los sectores productivos, aunque algunos sectores productivos no estuvieron de acuerdo con la negociación.

Contrario a otros TLCs, la CICR manifestó su oposición a la negociación de un TLC con China, por considerar que China no es un socio confiable, dadas las constantes violaciones de ese país a la normativa internacional del comercio establecida en el marco multilateral de la OMC (comercio de mercancías falsificadas, irrespeto a la propiedad intelectual, dumping, entre otros). Las solicitudes de exclusión de algunas empresas industriales fueron incorporadas en ese TLC, pero aún así, la CICR considera que el TLC con China es perjudicial para el desarrollo del país.

CACIA, por su parte, también manifestó su oposición a las negociaciones con la UE y con China, pues considera que la continuada protección a sus materias primas (leche y azúcar, principalmente) coloca a la industria alimentaria en una posición que perjudica su competitividad, cuando al mismo tiempo se libera la importación de productos finales de la industria alimentaria. A pesar de que se excluyeron los productos de la industria alimentaria que podrían perjudicar a la industria alimentaria nacional, CACIA considera que los TLCs deberían servir también para la liberalización de las importaciones de las materias primas que utilizan en su producción, aspecto que no fue atendido.

No pareciera ser correcto que en aras de reducir los niveles de oposición a las negociaciones se excluya a los productos de los sectores en oposición, dejando de lado asuntos de fondo que perjudican la competitividad de esos sectores productivos. En ese sentido, las negociaciones deberían ser acompañadas de acciones complementarias de fomento de la competitividad y de políticas de fomento al desarrollo de los sectores productivos.

Un aspecto importante de las negociaciones de los TLCs es la inclusión del tema de la cooperación, tanto en el DR-CAFTA como en los TLCs con China, Singapur y con la UE, del cual se espera se traduzca en la provisión de asistencia técnica y financiera para el mejoramiento de la capacidad productiva de los sectores productivos y su competitividad internacional.

Con alrededor del 90% del comercio internacional cubierto por los TLCs, termina una fase o un ciclo de negociaciones comerciales internacionales. El país cuenta ya con plataformas muy variadas de acceso a mercados internacionales importantes, lo que favorece el incremento de las exportaciones y la atracción de IED. En ese sentido, pareciera que el trabajo del COMEX en ese campo está muy avanzado y que en los próximos años deberá centrarse más en la generación de las condiciones que permitan a los sectores productivos nacionales lograr un mayor aprovechamiento de los TLCs existentes, mediante la facilitación del comercio y, conjuntamente con otras instituciones, el fomento de la atracción de IED, el fomento de la competitividad y de las políticas sectoriales para el fomento del desarrollo de los sectores productivos nacionales.

El aprovechamiento de los TLCs con México, Canadá, Chile y los países del CARICOM en términos de incremento de las exportaciones revela que los resultados son poco satisfactorios. Pese a que las exportaciones se han incrementado y se han diversificado, y pese a que en algunos casos muestran un mayor dinamismo que las importaciones, las importaciones han crecido más que las exportaciones en términos absolutos. Sin embargo, uno de los objetivos centrales de la política comercial y de la firma de TLCs es incrementar significativamente las exportaciones, aprovechando

la apertura comercial preferencial que proporcionan los TLCs. Pareciera entonces que el esfuerzo de promoción de exportaciones hacia esos mercados ha sido insuficiente como para incrementar las exportaciones sustancialmente. De hecho, el principal obstáculo señalado en una encuesta a los empresarios exportadores es la falta de información sobre oportunidades de exportación a esos mercados. Otras posibles explicaciones son que se han creado nuevas oportunidades de exportación, pero éstas no pueden ser aprovechadas porque no hay suficiente oferta exportable en el país y/o porque los sectores productivos potencialmente exportadores no son competitivos.

En todo caso, para lograr un mayor aprovechamiento de los TLCs, su entrada en vigencia es necesaria, mas no suficiente para lograr incrementos significativos de las exportaciones. Deben desarrollarse planes y programas complementarios para difundir más y mejor información sobre esos mercados, incrementar la producción exportable y mejorar la competitividad internacional – políticas para el fomento de los sectores productivos -. En ese sentido, debe incrementarse la actividad de atracción de IED con miras a abastecer los mercados de los países con los que se tienen TLCs y las políticas de fomento al desarrollo de los sectores productivos deben incluir elementos para fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, los encadenamientos productivos, la transferencia de tecnología y la innovación tecnológica, el emprendedurismo, el crédito, formas no convencionales de financiamiento – fondos de capital semilla y fondos de capital de riesgo - , entre otros, orientados a la creación de una mayor oferta exportable con mayor valor agregado, mayor grado de diversificación y competitiva internacionalmente, acompañada de inversiones públicas en infraestructura y educación y entrenamiento que haga posible la creación, el desarrollo y la incorporación de más empresas y personas en el comercio internacional del país.

Desde el punto de vista institucional, COMEX deberá ser parte y colaborar con otras entidades públicas en la definición de esas políticas para el desarrollo de los sectores productivos, para los cuales el aprovechamiento de los beneficios de la reforma a la ley de zonas francas es muy relevante.

Otro elemento al que deberá darse mucho más atención en el futuro es a la administración de los TLCs, desde el punto de vista de la coordinación interinstitucional interna que debe darse para su aplicación, propiciando procesos de reestructuración en gran cantidad de entidades públicas que no tienen la capacidad institucional ni el presupuesto para poder asumir sus responsabilidades en la implementación de los acuerdos comerciales y llevando a cabo programas de capacitación en esas instituciones sobre los compromisos adquiridos, de manera que se logre su participación efectiva en la aplicación y aprovechamiento de los TLCs. Aunado a lo anterior, la administración de los TLCs debe comprender un mayor esfuerzo de las autoridades del COMEX para superar obstáculos que se presentan a la hora de exportar a otros países, aprovechando los mecanismos de administración establecidos en los propios TLCs.

Complementariamente a una mayor atención y dedicación, al más alto nivel político, a la administración de los TLCs, debe emprenderse un programa de mejora regulatoria tendiente a simplificar y agilizar trámites y procedimientos que

entorpecen un mejor desempeño de las empresas, mediante la revisión profunda de los trámites y procedimientos para la exportaciones y las importaciones del país.

Todo lo anterior tiene implicaciones institucionales importantes para el Ministerio de Comercio Exterior. Si bien COMEX seguirá siendo la entidad responsable de las relaciones comerciales internacionales del país, mediante su continuada actividad en el marco de la OMC, las negociaciones de comercio regionales, la promoción de las exportaciones y la atracción de IED, deberá asumir un rol de liderazgo en el proceso de aplicación de los TLCs, propiciando una cada vez más activa participación y coordinación con las otras entidades públicas en ese proceso.

Los TLCs han contribuido significativamente a la profundización de la apertura económica del país, pero no son un fin en sí mismo. Su aplicación debe complementarse con esfuerzos internos de mejoramiento de la competitividad para lograr su mejor aprovechamiento para que efectivamente sirvan como mecanismo para lograr un mayor desarrollo nacional.

Lista de personas entrevistadas

Mónica Araya, Presidente, Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO)
Alicia Avendaño, Directora, Programa Gobierno Digital
Martha Castillo, Vicepresidenta Ejecutiva, Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR)
Roberto Echandi, Embajador ante la Unión Europea y Negociador del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea
Mariano Guardia, Gerente General, Automotriz (CA/CR) S.A.
Emmanuel Hess, Gerente General, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)
Edgar Mata, Director Ejecutivo, Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA)
Francisco Monge, Coordinador Acceso a Mercados, COMEX
Fernando Ocampo, Negociador, TLC con China
Amparo Pacheco, Vice Ministra de Comercio Exterior
Tomás Pozuelo, Presidente, Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA)
Juan Ramón Rivera, Vicepresidente, Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR)
Laura Rodríguez, Directora, Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (DAACI)
José Rossi, Exministro de Comercio Exterior
Marco Vinicio Ruíz, Exministro de Comercio Exterior
Álvaro Sáenz, Presidente, Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA)
Irving Soto, Director de Promoción de Inversión, Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)
Cynthia Zapata, Directora, Dirección de Apoyo al Consumidor, Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)
María del Mar Munguía, asesora, Ministerio de Comercio Exterior

BIBLIOGRAFÍA

Comunicado de prensa de la Presidencia de la República, Dirección de Prensa, 17 de octubre del 2008.

Decreto Ejecutivo No. 28471 del 14 de febrero del 2000.

Ministerio de Comercio Exterior, Acuerdos Comerciales suscritos por Costa Rica: Principales Resultados. Varios años.

Ministerio de Comercio Exterior, Comunicado de Prensa 1099, 20 de abril del 2010.

Ministerio de Comercio Exterior, Documento explicativo, Tratado de Libre Comercio Costa Rica – Singapur. Enero 2010.

Ministerio de Comercio Exterior, Documento explicativo, Tratado de Libre Comercio Centroamérica – Panamá y Protocolo Bilateral entre Costa Rica y Panamá al Tratado

Ministerio de Comercio Exterior, Estudio de factibilidad para un TLC entre China y Costa Rica. Agosto, 2008.

Ministerio de Comercio Exterior, Memorando de Entendimiento sobre el lanzamiento de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio entre China y Costa Rica entre el Ministerio de Comercio de la República Popular China y el Ministerio de Comercio Exterior de la República de Costa Rica. Noviembre, 2008.

Ministerio de Comercio Exterior, Documento explicativo, Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y China, Marzo 2010.

Ministerio de Comercio Exterior, Documento explicativo, Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Singapur, Marzo 2010.

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), Mapeo General de Singapur, 2010.

www.direcon.cl

www.economia.gob.mx

www.comex.go.cr

www.apec.org

Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y los Estados Unidos.