

Informe sintético

INFORME FINAL

NATALIA CARVAJAL SANCHO
DANIEL ORTIZ ÁLVAREZ

MAYO, 2017



Resumen Ejecutivo

La firma del Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana fue un hecho histórico que marcó un antes y un después en Costa Rica. Alrededor de su firma y posterior ratificación, se generó una discusión en torno a si lo mejor era no participar del acuerdo o si, al contrario, el país necesitaba formar parte. El presente informe tiene como objetivo exponer los resultados de una revisión literaria sobre los efectos, reales y probables, de la firma del TLC-CA. Para lograr lo anterior, se realizó una sistematización de la literatura académica y política producida en el país o en el extranjero desde el 2004 y hasta el 2016. En el primer capítulo se explican los criterios de selección y la estructura de la sistematización. En el capítulo dos se analizan cuáles eran los argumentos a favor de la aprobación del tratado y las consecuencias de aprobarlo. En el tres se recopilaron los principales argumentos de la oposición a la firma y cuáles eran las valoraciones acerca de las consecuencias de no aprobar. Finalmente, en los capítulos cuatro y cinco, se analizan las valoraciones de los autores acerca de los efectos desde su firma y los principales desafíos que el país enfrenta en este tema.

Descriptorios

TLC-CAFTA-DR, Tratado de Libre Comercio, TLC EE.UU, Impactos, Efectos reales, Argumentos a Favor, Argumentos en Contra, Consecuencias, Desafíos.

Introducción

La firma del Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana fue un hecho histórico que marcó un antes y un después en Costa Rica. Alrededor de su firma y posterior ratificación, se generó una discusión en torno a si lo mejor era no participar del acuerdo o si al contrario el país necesitaba formar parte.

La investigación tiene como objetivo exponer los resultados de una revisión literaria sobre los efectos, reales y probables, de la firma del TLC-CA. Para lograr lo anterior, se realizó una sistematización de la literatura académica y política producida en el país o en el extranjero desde el 2004 y hasta el 2016.

El objetivo del presente documento es sintetizar los esfuerzos llevados a cabo para recabar la información. En el primer capítulo se explican los criterios de selección y la estructura de la sistematización. A partir del capítulo dos se exponen los principales hallazgos de la revisión, más específicamente, en el capítulo dos se

analizan cuáles eran los argumentos a favor de la aprobación del tratado y las consecuencias de aprobarlo; en el tres se recopilaron los principales argumentos de la oposición a la firma y cuáles eran las valoraciones acerca de las consecuencias de no aprobar. Finalmente en los capítulos cuatro y cinco, se analizan las valoraciones de los autores acerca de los efectos desde su firma y los principales desafíos que el país enfrenta en este tema. El informe es complementario a la matriz de revisión, siendo ésta necesaria para la comprensión adecuada del informe.

Es importante resaltar que se incluyen los principales argumentos que se presentan en la literatura, esto no implica que el o los autores estén de acuerdo con esto o que esto implique su apoyo u oposición ante el Tratado. Como investigadores, se tiene consciencia que la revisión es efectuada por personas sin formación en comercio y sin un sesgo previo a la revisión de literatura hacia el apoyo u oposición del Tratado de Libre Comercio en cuestión.

I. Metodología

I.1 Etapas de la búsqueda

En la primera etapa, se consultaron los repositorios digitales de las páginas web del BID, Banco Mundial, OECD y BCIE; en ellos se realizó una búsqueda general que incluyó información para todos los países y posteriormente se limitó a Costa Rica. Los resultados de dicha búsqueda corresponden a los siguientes descripciones:

- Tratado de Libre Comercio Costa Rica
- CAFTA-DR
- TLC EEUU - Costa Rica
- Tratado de Libre Comercio EEUU-Centroamérica
- Impactos del TLC-CAFTA-DR
- Efectos del CAFTA-DR
- TLC DR-CAFTA

La segunda fase consistió en una búsqueda general en la web donde se utilizaron las mismas palabras clave que en los repositorios, para identificar otros posibles institutos u organismos con información pertinente. En dicha etapa se identificaron nuevas fuentes de información como Comex, FLACSO, las Universidades Estatales, la Academia de Centroamérica.

Posteriormente, se seleccionaron las fuentes donde se trataba el tema de la aprobación del TLC-CAFTA-DR y sus implicaciones para Costa Rica. Se seleccionaron las fuentes si trataban los argumentos a favor o en contra

de su aprobación, así como las posibles consecuencias de cada uno de estos escenarios. Además, se conservaron las fuentes que trataran las valoraciones de los diferentes autores respecto de los efectos reales de dicho acuerdo comercial.

Las referencias corresponden al siguiente listado de organismos:

- Academia de Centroamérica
- Banco Interamericano de Desarrollo
- Banco Mundial
- CATO Institute
- Americas Society and Council of the Americas (AS/COA)
- Ministerio de Comercio Exterior (Comex)
- Presidencia de la República
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Fondo Monetario Internacional (FMI)
- Programa Estado de la Nación
- Asociación Mundial para el Agua (GWP)
- International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)
- Ministerio de Hacienda
- Movimiento Patriótico del No
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD)
- Academia EDU

- United States Agency for International Development (USAID)
- United States Chamber of Commerce
- La coalición alto a CAFTA
- Universidad de Costa Rica (UCR)
- Universidad Nacional (UNA)
- Red LATN
- Revista América Central
- Real Instituto El Cano
- Foreign Policy In Focus Organization
- Claremont Mckenna College Senior Theses
- The International Trade Journal

En la segunda etapa, la revisión bibliográfica de las fuentes se amplió y se incluyeron otras plataformas y bibliotecas. En particular, se utilizaron: el Sistema de Bibliotecas, Documentación e Información (SIBDI), MetaBase y la biblioteca digital de CONARE. En el caso de las tres plataformas, la búsqueda de referencias se realizó en la plataforma del OPAC utilizando las palabras clave TLC, Tratado Libre Comercio y CAFTA. Debido a la gran cantidad de material publicado en relación con la aprobación del Tratado de libre comercio, se optó por excluir las fuentes con información no relacionada en medir los impactos reales y las distintas valoraciones respecto a la aprobación o no aprobación del TLC-CAFTA-DR para Costa Rica. Dentro de las referencias excluidas se mencionan aquellas con contenido focalizado en:

- Movimientos sociales
- Procesos de resistencia a la aprobación
- Procesos de apoyo a la aprobación
- Técnicas para mejorar la exportación de productos específicos
- Definición de conceptos dentro del tratado y su relevancia
- El proceso del Referéndum
- Análisis de discursos y debates políticos
- Guías para la aplicación de normativa del tratado
- Incidencias de partidos políticos para ratificación o aprobación del tratado
- Documentos sobre las posiciones de sectores específicos en cuanto a la aprobación o resistencia al tratado donde no se mencionaran las causas acerca del porqué.
- Historietas preparadas por movimientos estudiantiles

- Impactos del TLC-CAFTA-DR en otros países donde se excluyera los impactos para Costa Rica.
- Análisis sobre la democracia del país en relación con el proceso de aprobación del TLC
- Factores que incidieron en el proceso del Referéndum de cara al TLC-CAFTA-DR

Por otra parte, debido al carácter de la matriz y que la sistematización de información solo incluye publicaciones bibliográficas, también se excluyeron del estudio las fuentes audiovisuales u otros tipos de referencias como:

- Videocasetes
- Artículos de opinión
- Videodiscos
- Documentales
- Cortometrajes
- Programas de radio
- Pautas publicitarias
- Ilustraciones
- Noticias
- Columnas de periódico
- Material propagandístico
- Cualquier otro material de carácter audiovisual

Las fuentes incluidas dentro del estudio fueron las relacionadas directa o indirectamente con efectos, posibles consecuencias e implicaciones de la aprobación o no aprobación del TLC-CAFTA-DR del 2004 al 2016. Al igual que en la primera búsqueda de fuentes, se consideraron artículos académicos, informes, ensayos y libros.

I.2 Estructura de la matriz de revisión de literatura

La sistematización se realizó, con base en una serie de matrices organizadas de acuerdo con los siguientes criterios. Se elaboraron 4 matrices: apoyo, oposición, valoración de resultados y valoración de desafíos. Las columnas se utilizarán para clasificar los trabajos según el tema que tratan, una descripción de aspectos sustantivos, palabras claves o capítulo del TLC-CAFTA y bibliografía de respaldo. Tiene tantas filas como temas se mencionan.

La matriz “Apoyo al TLC” cuenta con dos ejes, argumentos a favor y posibles consecuencias de la aprobación del Tratado. La matriz “Oposición al TLC” cuenta con

dos ejes, argumentos en contra y posibles consecuencias de la no aprobación. La matriz “Valoración de resultados” cuenta con 3 ejes, el primero consiste en la valoración de los efectos producto del Tratado, la valoración de lo esperado y no sucedido, y por último, la situación contrafactual del Tratado. La matriz de “Valoración de desafíos” explora los aspectos por implementar dado el Tratado. La Figura 1 muestra la estructura propuesta.

FIGURA 1

Estructura de la matriz de revisión de literatura

Impactos y efectos, reales o probables, del TLC-DR-CAFTA 2004-2016
Capítulo I: Apoyo al TLC
I.1 Argumentos a favor
I.2 Posibles consecuencias de aprobar el TLC
Capítulo II: Apoyo al TLC
II.1 Argumentos en contra
II.2 Posibles consecuencias de no aprobar el TLC
Capítulo III: Apoyo al TLC
III.1 Efectos
III.2 Expectativas no cumplidas
III.3 Situación contrafactual
Capítulo IV: Valoración de los desafíos
IV.1 Desafíos

Fuente: Elaboración propia

II. Apoyo al TLC

II.1 Argumentos a Favor

Los argumentos que respaldaban la aprobación del Tratado y que tuvieron la mayor mención en la literatura fueron:

1. Aumento en las exportaciones
2. Incremento en la Inversión Extranjera Directa (IED)
3. Ganancias en eficiencia
4. Mayor empleo
5. Mayor diversidad de las importaciones

El aumento en las exportaciones sería posible gracias a la mejora en el acceso al mercado estadounidense con la firma del Tratado. Algunos autores argumentan que las ventas al exterior estarían impulsadas por la ampliación del mercado y las nuevas oportunidades para exportar productos clave para el país, como los agrícolas, componentes de computadora y equipamiento médico.

El incremento en la Inversión Extranjera Directa, se mencionaba que sería posible ya que con la firma el país estaría reafirmando su estrategia de promoción del país como destino para que las empresas extranjeras puedan instalarse. En la literatura consultada se menciona también que el país contaba con mano de obra mejor calificada que el resto de la región y lo anterior se reflejaba en los montos de IED recibidos previo a la firma del acuerdo.

Respecto de las ganancias de eficiencia, los autores consultados mencionan que con la apertura, el país contaría con una mayor oferta de servicios y productos, por ende, habría menores precios. La competencia obligaría a industrias, como los seguros y las telecomunicaciones, a mejorar sus servicios y por ende, operar de manera más eficiente, generando ganancias en eficiencia tanto para los consumidores como para los productores.

El mayor empleo, se encuentra relacionado con el aumento en la IED que el país recibiría. Con la entrada en vigencia y el establecimiento de nuevas empresas, se esperaría que el empleo aumente. Sin embargo, algunos autores hacen la salvedad de que el empleo que aumentaría sería el de las personas calificadas y que el de otras ocupaciones menos técnicas podría mantenerse invariable o inclusive empeorar.

Finalmente, la mayor diversidad de productos en las importaciones se esperaría como consecuencia de la reducción en aranceles, lo que facilitaría la entrada de nuevos productos que anteriormente no podían ingresar debido a su alto costo. En algunas publicaciones se expone que aumentaría la variedad de productos importados para dos agentes que son los consumidores y los productores. Asimismo que estos gozarían de mayores excedentes, pues podrían adquirir nuevos bienes de consumo y de producción a menores precios.

II.2 Consecuencias de Aprobar

Por su parte, respecto de las consecuencias de aprobar el acuerdo comercial, las que tuvieron la mayor mención fueron:

1. Pérdida de empleos
2. Aumento en productividad
3. Reducción de la brecha comercial y aumento de la IED
4. Apertura de sectores claves
5. Desviación de comercio
6. Reducción de ingresos fiscales
7. Otorgamiento de concesiones importantes a EE.UU
8. Implicaciones en educación

La pérdida de empleos se menciona como consecuencia de una eventual quiebra masiva de empresas que no van a poder competir con sus pares norteamericanas. Como resultado muchos trabajadores, en particular del sector agrícola, se verían afectados y perderían sus trabajos. En varias de las publicaciones se hace énfasis en que esta situación es usual en los procesos de apertura ya que los recursos tienden a reasignarse a sectores donde sean más eficientes. Existen diversas posiciones de los autores respecto a este tema.

El aumento en la productividad se menciona como resultado de la apertura y la integración a mercados más grandes. Similarmente a los sectores de telecomunicaciones y seguros, se espera que con la mayor competencia en otros sectores, los productores mejoren su productividad, ya que deberán ser más eficientes para poder mantenerse operando. Esto también sería posible ya que el país podría tener acceso a otra tecnología más moderna y a mejores técnicas de producción.

La reducción en el desbalance comercial se esperaría como consecuencia del aumento en las exportaciones y también como resultado de una mayor captación de Inversión Extranjera Directa. En la literatura se hace mención a que el TLC es un instrumento para fomentar la producción, la inversión nacional, el empleo, el comercio y la inversión extranjera.

La apertura de sectores clave es también una de las consecuencias con mayor mención. Respecto de ésta, se menciona que si se aprueba el acuerdo, sectores clave, como el agrícola, telecomunicaciones, seguros y el industrial, que son los que producen para abastecer el mercado interno, se verían afectados. De acuerdo con los autores, el fin de los monopolios estatales eventualmente implicaría un aumento en los costos de las empresas, usuarios y para las mismas instituciones del Estado. Se argumenta que también se perdería la capacidad de aplicar políticas discrecionales en sectores clave. Asimismo, hay diversas opiniones acerca de las implicaciones de abrir estos sectores.

La desviación de comercio se menciona en la literatura como consecuencia de que con la firma del Tratado existe la posibilidad de que algunas de las exportaciones del país sean sustituidas por las de otros países que firmen acuerdos con EE.UU.

La reducción de ingresos fiscales se menciona en menor medida por los autores. No obstante se menciona como resultado de que con la reducción o eliminación de aranceles, el gobierno contaría con menores ingresos que deberá sustituir por otros ingresos. Esto tendría un impacto sobre el financiamiento del Gobierno Central.

El otorgamiento de concesiones importantes se menciona como consecuencia de la aprobación del Tratado: sería necesario realizar concesiones importantes en materia ambiental, de derechos laborales, propiedad intelectual, compras gubernamentales, garantía de inversiones, entre otras. Lo anterior podría representar un costo considerable en el corto plazo.

Finalmente, sobre las implicaciones en educación, se menciona que los centros educativos privados en todos los niveles, se verían afectados por competencia desleal con los extranjeros, ya que estos quedarían por fuera de la regulación estatal. Si bien dentro de los servicios considerados dentro del Tratado se excluye la educación, esto no significa que no hay impactos, ya que por la interpretación de la OMC, la educación se considera un servicio.

III: Oposición al TLC

III.1 Argumentos en contra

Como principales argumentos en contra se recopilaron los siguientes:

- 1.El tratado no se restringe solo a temas comerciales
- 2.Pérdida de soberanía
- 3.Vulnerabilidad del sector agrario
- 4.Restricción de las políticas públicas discrecionales
- 5.Exclusión del tema de subsidios agrícolas
- 6.Seguridad alimentaria
- 7.Derechos de propiedad intelectual
- 8.Propiedad intelectual en materia agropecuaria
- 9.Debilidades en materia ambiental
- 10.Beneficiaría a pocos sectores

Con frecuencia se menciona que el Tratado no es solamente un acuerdo comercial ya que tiene diferentes disposiciones relacionadas con otros temas, como la contratación pública, regulación, operación en el territorio nacional, liberalización de servicios, entre otros. Por esto varios de los autores se oponían a su aprobación.

En relación con la pérdida de soberanía, se hacía mención a que como resultado de la firma se aprobarían regulaciones que estarían por encima de la legislación nacional. Como consecuencia se estaría debilitando el estado social de derecho. También se resaltaba que el

TLC era superior a las leyes del país condicionando la soberanía del país.

Respecto de la vulnerabilidad del sector agrario se menciona que por parte de este existe un creciente endeudamiento de los agricultores con las entidades financieras. Estos se verían afectados al no poder contar con suficientes recursos económicos para hacerle frente a sus obligaciones, debido a que el mercado va a estar saturado de productos importados a bajo precio.

La exclusión del tema de subsidios agrícolas fue uno de los argumentos que tuvo una mayor mención. Los autores mencionan que en el Tratado no se discuten las distorsiones que se generan por los subsidios al sector agrícola de los EEUU. Esto deja en desventaja a los productores locales, quienes deben entrar en competencia con este sector.

El tema de seguridad alimentaria se mencionó, ya que con el Tratado se espera una especialización de las actividades productivas, especialmente en las que el país tenga una ventaja competitiva. La mayoría argumenta que al someter ciertas actividades al régimen de libre comercio, el país dependería de otros para abastecerse de productos que antes del Tratado se producen en el país, lo que genera una vulnerabilidad en materia de alimentos.

Los derechos de propiedad intelectual se mencionan como argumento en contra, por el hecho de que en esta materia se estaría poniendo en peligro el sistema de

salud pública. Lo anterior como consecuencia de que las normas retrasarían el ingreso de medicamentos genéricos y que además la Caja deberá comprar productos más caros. Las normas en esta materia prohibirían además que la CCSS pueda comprar medicamentos genéricos que actualmente adquiere.

En materia agropecuaria, se impediría la entrada de agroquímicos genéricos más baratos debido a que con el Tratado se aseguran mayores plazos de protección para el control de las fórmulas de los agroquímicos. También habría legislación restrictiva en materia de transgénicos y propiedad intelectual sobre plantas. Esto incidiría en los costos de los productores nacionales.

En relación con las debilidades en materia ambiental, en la literatura consultada se menciona que se dejan por fuera temas importantes de la legislación ambiental costarricense como la observación y el uso del agua, la protección de los suelos y el aprovechamiento energético. Por otra parte, la definición de contaminantes ambientales es más reducida que la utilizada en la legislación del país.

Finalmente, una menor cantidad de autores menciona como argumento que el TLC-CAFTA-DR beneficiaría sólo a las empresas transnacionales, perjudicando así a las PYMES y microempresas. También se afectarían los empleados menos capacitados y los rurales.

III.2 Consecuencias de no aprobar

Como principales argumentos en contra se recopilaron los siguientes:

1. Pérdida de empleos
2. Pérdida de competitividad.

La primera se menciona como resultado de que se perderían alrededor de 500.000 empleos de no aprobar el acuerdo. Los autores justifican que más del 50% de las exportaciones de CRC se dirigen a EEUU y por esto es fundamental firmar el acuerdo, porque de lo contrario se pondría en riesgo el empleo asociado a estas actividades. Respecto de esta cifra, los autores difieren mucho, algunos argumentan que el número es muy elevado mientras que otros aseguran que es una cifra cercana.

La pérdida de competitividad se presentaría como resultado de que el país quedaría como el único de la región sin tener un tratado con EEUU, dejando que las demás naciones tomen ventaja. Podría comprometer, además, la política de atracción de inversiones que el país adoptó desde los años 80.

IV: Valoración de resultados

IV.1 Efectos

La literatura respecto a los efectos ocasionados desde la aprobación es escasa; algunos autores afirman que el verdadero efecto es difícil de identificar, ya que para empezar el Tratado se ratificó más tarde que los demás países y cuando finalmente la Asamblea Legislativa lo aprobó, el país y el mundo se vieron afectados por los efectos de la crisis financiera del 2008.

En esta sección se optó por mencionar los efectos identificados por tres autores o más, sin embargo, en la matriz se recopilan los efectos que fueron mencionados por dos autores. De acuerdo con este criterio los principales efectos mencionados son el :

1. Aumento en las exportaciones
2. Aumento en las importaciones
3. Apertura del sector de telecomunicaciones
4. Apertura del sector de seguros

Desde la firma del Tratado, se argumenta que el ritmo de crecimiento de las exportaciones ha aumentado. En particular, desde la ratificación del Tratado, la tendencia se aceleró. Las exportaciones de industria de alta tecnología se mantienen creciendo y con tendencia estable. Por su parte, en el caso de las importaciones, se menciona que también se observó un aumento en el ritmo de crecimiento de éstas.

Respecto de la apertura del sector de telecomunicaciones, los autores argumentan que el efecto más directo fue el ingreso de nuevas operadoras para competir con el Instituto Costarricense de Electricidad. Desde entonces se ha dado una mejora en las prestaciones de los servicios y en particular la mejoría se ha focalizado en los segmentos de telefonía móvil e internet.

En el caso de los seguros, en las publicaciones se menciona que se ha observado una nueva composición en términos de aseguradoras, tamaño de mercado y oferta de productos. Como consecuencia, ahora los consumidores costarricenses cuentan con una mayor cantidad de oferta de pólizas, así como coberturas mayores. En el caso de las aseguradoras, éstas han logrado reducir sus costos operativos de manera que se mantengan competitivas.

IV.2 Expectativas no cumplidas

Como expectativas no cumplidas, en la literatura revisada hay muy poca mención acerca de éstas. Por ejemplo, una de las que se menciona es que propiedad intelectual no afectó servicios de salud. Lo anterior debido a que con la aprobación del CAFTA-DR, no se restó capacidad al Estado para cumplir con su obligación de asegurar el derecho a la salud. Por ejemplo, el desbalance

actual de la CCSS no se encuentra asociado al gasto en medicamentos. Por otra parte, solamente un producto con protección de datos se encuentra en la Lista Oficial de Medicamentos de la CCSS.

En materia ambiental se menciona que, a pesar de las debilidades mencionadas anteriormente, no sucedieron las preocupaciones que mencionaron algunos de los actores. Por ejemplo, Costa Rica después de la firma más bien logró avances en el Programa de Cooperación Ambiental (PCA) suscrito por los países firmantes del RD-CAFTA.

Finalmente, en el tema de la propiedad intelectual, se menciona que con la firma se logró resguardar el equilibrio entre el interés público del país y el interés privado de los productores extranjeros en materia de propiedad intelectual. Como consecuencia de esto, no se ha visto afectado el sector agrícola por el acceso de productos agroquímicos.

V: Valoración de desafíos

V.1 Desafíos

Como principales desafíos, los autores mencionan que para aprovechar los beneficios del Tratado es necesario que el país avance en reformas adicionales.

1. Reformas complementarias estructurales
2. Reformas complementarias asistenciales
3. Garantizar el apoyo al sector agrícola

Respecto de las reformas complementarias estructurales, se menciona que es necesario llevar a cabo reformas adicionales en infraestructura, aduanas, derecho, capital humano, acceso a financiamiento, competencia, propiedad intelectual, recursos naturales, entre otros. Se resalta que el TLC no es un acuerdo que garantiza crecimiento por sí solo y que es necesario que el país logre atender las deficiencias que tiene actualmente en estos campos.

Respecto de las reformas asistenciales, se menciona que es necesario, además, que el país acompañe la firma

del tratado con las reformas estructurales que permitan reducir los costos de transacción de los campesinos más vulnerables. Por ejemplo, se mencionan cambios para mejorar el acceso al crédito, asistencia técnica, reconversión productiva, comercialización, transferencia tecnológica y medios de transporte. También se menciona la necesidad de mejorar la red vial, el apoyo a las PYMES, las destrezas y habilidades de la población y dotar de apoyo a ciertos sectores específicos para garantizar un proceso de acompañamiento por parte del Estado.

Finalmente, mediante apoyo al sector agrícola, se menciona que el impacto sería menor si el país lograra negociar una cláusula agrícola como la que México negoció con EE.UU, donde la apertura del sector agrícola se hizo de manera gradual, para que los productores de bienes primarios se lograran ajustar. Por otra parte, es ideal diseñar un mecanismo de compensación para los productores que se vean afectados por la firma del acuerdo.