



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: TRATADOS Y APERTURA COMERCIAL

RESUMEN

El presente informe de investigación contiene información doctrinaria de lo que son los mecanismos de apertura comercial, este título se divide en lo que es la integración y la participación.

También se estudia la figura de los tratados bilaterales de libre comercio con aspectos como sus antecedentes, su naturaleza y objetivos, su contenido y las implicaciones que estos tienen en este caso para nuestro país.

El tercer título habla del proceso de apertura comercial, específicamente en nuestro país, se da una breve historia de cómo empezó la apertura desde época colonial hasta nuestros días. Se hace referencia al contexto actual de nuestro país y se mencionan algunos de los puntos más importantes que ha vivido nuestro país en este proceso.



SUMARIO:

MECANISMOS DE APERTURA COMERCIAL.....	3
1. Integración y apertura comercial.....	3
2. Participación en el comercio internacional.....	4
TRATADOS BILATERALES	5
1. Antecedentes	5
2. Naturaleza y objetivos de los tratados bilaterales de inversión.....	7
3. Contenido de los tratados bilaterales de inversión.....	10
4. Implicaciones de los tratados de inversión para Costa Rica.....	17
PROCESO DE APERTURA COMERCIAL EN COSTA RICA.....	19
1. Historia.....	19
2. Situación actual.....	24
3. El debate sobre la apertura.....	24
4. La experiencia de Costa Rica	25
a. Ajuste Estructural en Costa Rica.....	26
b. Los Cambios en el Mundo.....	26
c. Los problemas internos.....	27
d. Las Nuevas Opciones.....	28
5. Conclusiones	29
FUENTES UTILIZADAS	31



MECANISMOS DE APERTURA COMERCIAL

1. Integración y apertura comercial¹

La pequeñez del mercado nacional y centroamericano justifican que para el desarrollo económico costarricense sea imprescindible la participación en el comercio internacional. La ampliación de las posibilidades de intercambio comercial promueve mayores niveles de especialización, economías de escala, eficiencia y una mayor capacidad de consumo. Un mercado altamente protegido no permite reconocer las oportunidades que los empresarios tienen para adquirir insumos y bienes de capital de calidad a precios competitivos, impide reconocer que las exportaciones pueden ser más rentables que las ventas internas y limita la capacidad de consumo de una sociedad.

El inicio del proceso de apertura comercial de la economía costarricense a mediados de la década de los ochenta vino a solucionar la escasa dimensión de la economía nacional y del mercado centroamericano, los cuales eran insuficientes para brindar las oportunidades de crecimiento que el país requería. Por lo tanto, nuestro país empezó a desarrollar una política comercial tendiente a buscar la mayor integración del país en la economía internacional.

La política de comercio exterior de Costa Rica ha gozado de una relativa constancia a lo largo de los años, fundamentalmente a partir de su incorporación al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1990.

Los frutos de esta apertura comercial se ven reflejados tanto en el crecimiento de las exportaciones como en la actual diversificación de los productos exportados. Sin embargo, a pesar del avance en la apertura de la economía, al iniciar la Administración Rodríguez Echeverría, subsistían ciertas limitaciones tales como el estancamiento de esta política, sobre todo en casos como el aumento de los aranceles aplicables a ciertos productos agrícolas, así como en la carencia de políticas de fondo en cada una de las áreas que se incluyen en un acuerdo comercial. Por otro lado, se daba una política errática en materia de integración económica centroamericana y se presentaban grandes diferencias entre una retórica integracionista y la carencia de acciones concretas tendientes al fortalecimiento y mejoramiento de las disciplinas de la integración.



Por ejemplo, si se comparan las estructuras arancelarias entre los países de América Latina, en Centro América se mantienen niveles de dispersión importantes, así como niveles todavía relativamente elevados; algunos, inclusive, alcanzan niveles superiores al 100%, aspectos que conviene atacar para promover mayor competitividad del sector privado.

La actual administración se propuso promover una serie de acciones que condujeran a ampliar las opciones de venta en el mercado externo para el productor nacional y las opciones de compra para los consumidores, propiciando una política arancelaria simplificada, estable y con tasas uniformemente bajas, fortaleciendo los vínculos bilaterales y multilaterales y poniendo en práctica una plataforma productiva competitiva a nivel internacional.

2. Participación en el comercio internacional²

Para el desarrollo económico costarricense es imprescindible la participación en el comercio internacional, justificado por la pequeñez del mercado nacional y del centroamericano. La ampliación de las posibilidades de intercambio comercial promueve mayores niveles de especialización, economías de escala, eficiencia y una mayor capacidad de consumo. Un mercado altamente protegido no permite reconocer las oportunidades que los empresarios tienen para adquirir insumos y bienes de capital a precios y calidad competitivos, impide reconocer que las exportaciones pueden ser más rentables que las ventas internas y limita la capacidad de consumo de una sociedad.

Costa Rica desde mediados de la década pasada optó por cambiar su modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones hacia uno de apertura al comercio internacional respaldado por los incentivos a las exportaciones. Las reformas introducidas contribuyeron a disminuir el sesgo antiexportador al reducir los aranceles y eliminar barreras no arancelarias. Esos esfuerzos se consolidaron con ocasión de la adhesión de Costa Rica al Acuerdo General de Aranceles y Comercio y luego en el momento de su ingreso a la Organización Mundial del Comercio, así como por la firma de tratados comerciales.

Las relaciones económicas de Costa Rica con el resto del mundo se han caracterizado por un persistente déficit comercial, compensado en parte por la entrada de divisas por el turismo y la inversión extranjera directa de los últimos años. El crecimiento de



las importaciones se ha visto afectado no sólo por las reformas comerciales sino también por la ampliación de la demanda como consecuencia de las políticas fiscales expansionistas. Por otra parte, las exportaciones han tendido a diversificarse con productos no tradicionales como resultado de la aplicación de regímenes especiales para su promoción y al trato preferencial por parte de Estados Unidos.

Entre los problemas que condicionan el desempeño del intercambio comercial son de mencionar:

- Aún persisten elevados aranceles de 50%, 100%, 200% y 258% para unos pocos productos, especialmente agrícolas.
- En algunas ocasiones los ajustes arancelarios dependen de la situación fiscal.
- El mal estado de la infraestructura.
- Limitaciones tecnológicas y falta de profesionalización del personal del sistema aduanero.
- Falta de interés por la modernización de los tratados comerciales vigentes con la finalidad de ampliar las ventajas que pueden brindar a Costa Rica.
- Falta de recursos financieros y humanos para la representación en la Organización Mundial del Comercio.
- Descuido en las relaciones comerciales con Estados Unidos.

Ante este panorama es fundamental promover una serie de acciones que conduzcan a ampliar las opciones de venta en el mercado externo para el productor nacional, así como de compra para los consumidores, propiciando una política arancelaria simplificada, estable y con tasas uniformemente bajas, fortaleciendo los vínculos bilaterales y multilaterales y poniendo en práctica una plataforma productiva competitiva a nivel internacional.

TRATADOS BILATERALES ³

1. Antecedentes

Como su denominación lo indica, los BITs son acuerdos bilaterales, es decir, entre dos Partes Contratantes, que pretenden ofrecerle a la inversión que realiza un inversionista de una Parte en el territorio de la otra, una serie de garantías sustantivas y procesales. El contenido de estos tratados tiende a ser bastante similar, tanto en el fondo como en la forma.



Muchos académicos coinciden en que el BIT moderno tiene un origen Europeo. El primero de estos tratados fue firmado entre la República Federal Alemana y el Pakistán, en noviembre de 1959. Durante la década de los sesenta, hubo una fuerte tendencia entre los países europeos hacia la negociación y firma de tratados bilaterales de inversión con países en desarrollo.

Dados los patrones de producción imperantes en ese contexto histórico, la inversión extranjera directa tendía a concentrarse en actividades extractivas o de producción de materias primas. Por lo tanto, los tratados de inversión originalmente se concibieron como instrumentos para proteger la propiedad privada de los inversionistas extranjeros en una coyuntura en la que el nacionalismo económico estaba en boga, y en la que expropiaciones discriminatorias y las nacionalizaciones de importantes sectores productivos eran comunes en los países en desarrollo. En los primeros años después del período de la postguerra, existía un sentimiento generalizado sobre la necesidad y los posibles beneficios de la IED para los países en desarrollo. Sin embargo, hasta la década de los 70's la actitud general hacia la IED era encontrada en muchos países. Existía cierta desconfianza en la mayoría de éstos. Distintas consideraciones ideológicas perneaban las opiniones respecto de la IED, más aún con las nacionalizaciones que sobrevinieron en la postguerra en Europa Occidental y el comienzo del comunismo en Europa Oriental. Muchos de los países recién independizados de sus colonias temían que un control extranjero sobre la explotación de sus recursos naturales y sobre la operación de industrias claves, les privara de beneficios económicos y de obtener la independencia económica y política. Por lo anterior, existían normas y políticas en muchos países en desarrollo que aseguraban el control nacional sobre la IED, incluso en economías de países que favorecían la inversión extranjera.

Es así que, dentro de esta coyuntura histórica, uno de los dolores de cabeza más frecuentes del inversionista extranjero en muchos países en desarrollo era el determinar cómo protegerse de este tipo de medidas, con frecuencia adoptadas arbitrariamente. De ahí la importancia de fijar, por medio de un tratado, estándares mínimos en materia de expropiaciones, así como establecer la posibilidad de que en casos de disputas entre un inversionista de una Parte y el gobierno de otra Parte, se pudiese acudir a arbitraje internacional. Fue dentro de este contexto que los países exportadores de capital empezaron a fomentar la elaboración de un tipo de instrumento jurídico internacional que reconociera explícitamente estos "principios fundamentales de derecho internacional reconocidos por las naciones civilizadas".



Para muchos países latinoamericanos, durante la década de los sesenta, estos eran temas altamente sensibles. Pasaron muchos años antes de que los países de la región comenzaran a negociar y suscribir tratados bilaterales de inversión con otros Estados, salvo el caso de países como Costa Rica, Colombia, El Salvador y Honduras, firmaron un BIT con Suiza en los años sesenta y seis y sesenta y siete.

Los patrones de producción mundial en las últimas décadas han sufrido profundas transformaciones, llevando a un mundo crecientemente interdependiente tanto en el plano económico, como político y social. A mediados de la década de los ochenta y principios de la siguiente se iniciaron amplias reformas económicas y un proceso de liberalización del comercio exterior en América Latina y el Caribe. Esto condujo también a una considerable liberalización del régimen de las inversiones en la mayoría de los países, la cual tenía como finalidad promover la IE mediante el otorgamiento del trato nacional y la eliminación de la mayor parte de las restricciones a las remesas de capital y a las ganancias, así como la implementación del arbitraje internacional como medio de resolver las diferencias que pudieran surgir entre el Estado receptor y el inversionista extranjero. La negociación de BITs aumentó considerablemente, tanto que para 1994 se estimó que habían más de 800 acuerdos bilaterales de inversión en vigor en el mundo firmados por toda clase de países, tanto desarrollados como en desarrollo, de ideología liberal democrática, como de distinta orientación ideológica. Hoy en día prácticamente no hay ningún país que no trate de atraer inversión extranjera, y en especial, inversión extranjera directa, la cual un instrumento como los BITs se orienta a proteger.

2. Naturaleza y objetivos de los tratados bilaterales de inversión

Estos antecedentes históricos son útiles para entender que la naturaleza de los BITs no es entonces ser un instrumento utilizado para liberar o abrir mercados a la inversión extranjera. De ahí que no se le exija a las Partes Contratantes el reformar su legislación interna sobre este particular. Los BITs han sido concebidos fundamentalmente como el marco legal dentro del clima de inversiones de un país, para darle protección a la propiedad privada invertida, y ofrecerle al inversionista las garantías mínimas necesarias para que pueda realizar la actividad económica que motivó la inversión. Es un instrumento que tiene un efecto psicológico muy positivo en el inversionista, pues brinda garantía y seguridad. Entra las garantías que se otorgan se encuentran la posibilidad de realizar transferencias libremente, la no



discriminación entre nacionales y extranjeros por concepto de indemnización por pérdidas, garantías mínimas en casos de expropiación, y otras que examinaremos más adelante. Dado que la tutela a la propiedad privada gradualmente ha venido homogeneizándose en casi todo el mundo, normalmente la negociación de un BIT es poco controvertida, mas aún cuando la mayoría de los modelos utilizados por casi todos los países de las distintas regiones del mundo son sumamente parecidos. Costa Rica no escapa a esta corriente mundial, sobre todo cuando ha sido un país tradicionalmente abierto a la IE que consagra a nivel constitucional los principios de tutela a la propiedad privada, el debido proceso y la igualdad entre extranjeros y nacionales.

Siendo la inversión extranjera un motor que impulsa el proceso de desarrollo en nuestro país, los BITs sirven para establecer las reglas por medio de las cuales se protegerá la misma, contribuyendo de esta manera a lograr dos objetivos fundamentales. Los Acuerdos Bilaterales de Inversión tratan de disminuir el nivel de incertidumbre y factor riesgo que suele acompañar a la inversión cuando se hace en el extranjero. Esto por cuanto, es muy común que la tradición legal y cultural del país en donde se realiza la inversión sea poco conocida por el inversionista foráneo. Es así que este inversionista, además de tener que lidiar con los riesgos inherentes a una inversión internacional --como por ejemplo, riesgos cambiarios, variaciones en tasas de interés, riesgos de índole política, etc.--, observa cómo su inversión debe ser regulada por un marco normativo que no conoce bien, es decir, la ley doméstica del país receptor de la inversión.

Dentro de este contexto, un primer objetivo de los BITs es convertirse en un instrumento jurídico por medio del cual se puedan establecer, en el texto del acuerdo, una serie de garantías sustantivas y procesales mínimas que sean claramente identificables y comprensibles para el inversionista. Nuevamente repito, esto tiene la finalidad de disminuir la incertidumbre que enfrenta el inversionista al invertir en un país que no es el propio.

En segundo lugar, con los BITs se pretende ofrecer un nivel mínimo de seguridad jurídica, que contribuya no sólo a fomentar flujos crecientes de inversión en el país receptor de la misma, sino también a consolidar la permanencia de la inversión ya establecida, la cual es igualmente importante. Nuevamente recalco acá el efecto psicológico que estos instrumentos generan en los inversionistas extranjeros, pues a través de éstos, el país receptor envía señales positivas hacia la admisión de inversión extranjera en su territorio, y para ello brinda un marco regulatorio transparente.



Dentro de este orden de ideas, es necesario resaltar una serie de características de los BITs. Por un lado, las garantías del trato nacional y trato de nación más favorecida que estos tratados ofrecen a la inversión extranjera (las cuales veremos específicamente más adelante), se conceden de acuerdo con los límites y parámetros de la legislación interna del país receptor de la inversión. Es decir, la idea de un BIT es reflejar el status quo prevaleciente en el ordenamiento jurídico interno al ser negociado. En ningún momento se pretende asumir compromisos que impliquen implementar reformas en el ordenamiento jurídico doméstico con el objeto de concretar la apertura del mercado que el esquema de integración supone. Esta situación no se presenta en el caso de los BITs, por cuanto no se va más allá de lo consagrado en el ordenamiento jurídico interno de cada país.

Otra característica de los BITs es que este tipo de tratados no sólo no exigen reformar el orden jurídico interno, sino que tampoco impiden que este último pueda ser reformado en el futuro si por alguna razón el país así lo considera conveniente, incluso haciéndolo más restrictivo a la inversión extranjera (salvo en casos muy especiales como en los BITs que promueven países como los EE.UU. y Canadá). Esto lo que significa es que los BITs no implican una consolidación del status quo de las leyes aplicables a la inversión. Es decir, un acuerdo típico busca reflejar el status quo existente; los casos particulares pretenden consolidar ese status quo. Estos últimos son acuerdos que sí buscan establecer una apertura de mercados para la inversión proveniente de esos países, así como garantizar que no se darán modificaciones futuras que afecten la aplicación de los principios de TN y de NMF una vez que estos acuerdos entren en vigencia.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que los países se reservan el derecho de formular su propio régimen de inversión extranjera, y de reformarlo si así lo consideran conveniente, en este último caso dichas reformas no podrían hacerse sobre una base discriminatoria en perjuicio de la inversión de otro país con el cual se haya ratificado un BIT.

De lo expuesto hasta ahora, se deduce que los BITs lo que en realidad hacen es presentar, de una manera sintética, clara y transparente, garantías a la inversión extranjera que ya de por sí existen a nivel doméstico. Los BITs son entonces, si se quiere, tratados que vienen a ofrecer una "seguridad psicológica" al inversionista extranjero.



3. Contenido de los tratados bilaterales de inversión

Definiciones Básicas Y Ámbito De Aplicación

La definición de "inversión" y de "inversionista" es fundamental para determinar el ámbito de aplicación de un acuerdo para la promoción y protección de inversiones.

El concepto de inversión se define en los BITs como todo tipo de bienes o activos, entendido el concepto en sentido jurídico, y de acuerdo a la legislación del país receptor de la inversión. Esta fórmula va normalmente acompañada de una lista ilustrativa no taxativa que abarca tanto los bienes muebles e inmuebles, como derechos de propiedad y otros derechos reales (servidumbres, hipotecas, usufructos, prendas), participación en sociedades o derechos en compañías (acciones, títulos, obligaciones comerciales, cuotas sociales), derechos de crédito, obligaciones o cualquier otra prestación que tenga valor económico directamente vinculados con la inversión, y derechos de propiedad intelectual (derechos de autor y derechos conexos, derechos de propiedad industrial tales como patentes, marcas de fábrica, procesos técnicos, nombres comerciales, diseños industriales, indicaciones geográficas, dibujos y modelos industriales, etc.). De lo anterior se deduce que una sociedad constituida enteramente por un inversionista de la otra Parte en Costa Rica se considera, para efectos del tratado, como una inversión, pues es un bien.

Mientras que el objetivo de utilizar una definición tan amplia ha sido garantizar una mayor protección de todas las formas de inversión que sean posibles. No obstante, es importante resaltar que se ha intentado excluir de esta cobertura los flujos meramente monetarios o especulativos que ocurren en los mercados de capital que no implican una inversión. Así por ejemplo, los préstamos que no estén directamente relacionados con una inversión específica no son considerados una inversión. Por ejemplo, préstamos de un Estado a otro Estado, préstamos provenientes de bancos nacionales puesto que no hay un flujo internacional.

Al tutelar solamente a la inversión establecida en el territorio de la Parte receptora de la misma, los BITs no protegen entonces al inversionista de manera directa. No ofrecen protección en la fase previa al establecimiento de la inversión, que sería el caso en que se brindaría protección al sujeto inversionista, pues aún no hay una inversión concreta y ya establecida que proteger.

El concepto de "inversionista" utilizado en los BITs abarca tanto a las personas físicas que de acuerdo a la legislación de la Parte



Contratante que realiza la inversión, ostenta la nacionalidad de ese país; como a las personas jurídicas que hayan sido constituidas y que tengan su domicilio o sede en el territorio de la Parte Contratante que realiza la inversión en la otra Parte Contratante. Algunos BITs, como el propuesto por Holanda, consideran el criterio del control accionario como criterio para considerar comprendida a una inversión dentro del acuerdo. Pero esto es más bien una excepción a la regla por cuanto es un aspecto difícil de determinar.

Añadido a esto, es importante resaltar el hecho de que al hacer referencia al "territorio" tanto en la definición de inversión como de inversionista, dentro de las definiciones básicas se incorpora la definición de éste para ambos Estados. Esta definición comprende el espacio terrestre, marítimo y aéreo que se encuentre bajo la soberanía de cada Parte Contratante, así como la zona económica exclusiva y la plataforma continental que se extiende fuera del límite de mar territorial de cada uno de los países sobre los cuales tienen de acuerdo al derecho internacional, jurisdicción y derechos soberanos a efectos de explotación, exploración y preservación de los recursos naturales.

En relación con el ámbito de la aplicación temporal de los BITs, es importante señalar que las disposiciones de estos acuerdos no tienen aplicación retroactiva. Es decir, los efectos del tratado no se retrotraerán a una fecha anterior a la de su entrada en vigencia. Sin embargo, los BITs sí disponen que una vez que los mismos entran en vigor, se aplicarán a todas las inversiones de los inversionistas de las Partes Contratantes que estén en ese momento en el territorio de alguna de ellas, sin importar si dichas inversiones fueron establecidas antes o después de que el tratado entrara en vigencia. Pero en todo caso, esto no es una aplicación retroactiva del tratado por cuanto las inversiones que existían de previo a la entrada en vigencia del acuerdo, podrán exigir los beneficios del mismo pero para asuntos que acontezcan partir de la fecha en que éste entre en vigor.

Admisión Y Tratamiento De La Inversión

Admisión

El grado de libertad que otorgue un país en cuanto a la entrada o admisión de la inversión extranjera en su territorio es un asunto que pertenece al ámbito interno de cada Estado, sin implicar ninguna obligación previa en este sentido. Todos los tratados bilaterales de inversión protegen la inversión de los inversionistas de las Partes Contratantes. Esta protección se



brinda a partir de que la inversión es admitida conforme a la legislación de la Parte signataria en donde se realiza la inversión. Esto es importante, pues significa que el BIT no otorga el derecho de invertir en cualquier sector que el inversionista desee, sino que se restringe a aquellos en que la legislación interna así lo permita. Este es el sentido de las "cláusulas de admisión de la inversión", en las que se estipula que las Partes fomentarán la admisión de las inversiones de inversionistas de la otra Parte, no obstante, no hay obligación de admitir toda inversión extranjera. El límite está dado, pues, por la legislación interna. Es así que los BITs no afectan en absoluto la situación de los monopolios estatales.

Tratamiento

El concepto de tratamiento se refiere al régimen legal aplicable a las inversiones en el Estado receptor. Los BITs estipulan que la inversión del inversionista de una de las Partes que ha sido admitida gozará de un tratamiento de acuerdo a una serie de estándares internacionalmente reconocidos. El estándar mínimo en el derecho internacional prohíbe un trato discriminatorio (aunque no se define claramente) entre nacionales y extranjeros y a los extranjeros con relación a otros foráneos, pero no prohíbe el trato diferencial entre los mismos. Los más importantes se enumeran a continuación:

- **Trato justo y equitativo:** Es un concepto general sin definición precisa cuyo propósito fundamental es ofrecer a la inversión un estándar de protección mínimo de acuerdo a los principios del derecho internacional. Dado que el BIT respeta la legislación interna de las Partes Contratantes, la idea de este tipo de disposición es que las garantías otorgadas por esas leyes cumplan con ese mínimo. Normalmente se relaciona con que el tratamiento dado por el Estado receptor deberá responder a medidas razonables que no sean arbitrarias, injustificadas o discriminatorias.
- **Trato nacional:** Este principio junto con el de TNMF se consideran la piedra angular de las disposiciones sobre el tratamiento de las inversiones. Por éste, las Partes Contratantes asumen la obligación de, una vez que la inversión extranjera ha sido admitida, otorgarle a la misma un tratamiento no menos favorable que el concedido a la inversión de inversionistas nacionales.
- **Trato de nación más favorecida:** Este estándar de tratamiento pretende asegurarle a la inversión del inversionista de cualquiera de las Partes un tratamiento no menos favorable que el otorgado por la Parte receptora a la inversión de



inversionistas de terceros Estados. Este trato generalmente se exceptúa de las ventajas que se conceden por medio de diversos esquemas de integración económica, como zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, etc.

El TN y TNMF se aplican tomando en consideración las excepciones y reservas sectoriales de cada país (monopolios estatales, actividades económicas reservadas al Estado, sectores reservados a la inversión costarricense o en los que se exige un porcentaje de capital costarricense, de acuerdo con su normativa interna.

- Protección y seguridad plena: Es un principio que tiene sus orígenes en los Tratados de Amistad, Cooperación y Navegación modernos suscritos principalmente por los Estados Unidos hasta los años sesenta, que hablan de "la más constante protección y seguridad." Aunque este principio no genera ninguna responsabilidad específica para el Estado receptor, sirve para fijar un estándar general de acuerdo al cual el Estado receptor debe ejercer la debida diligencia para la protección de la inversión extranjera, en oposición a crear una responsabilidad estricta, que haría al Estado receptor responsable de cualquier destrucción de la inversión, aún cuando fuera causada por personas cuyos actos no podrían ser atribuibles al Estado. Sin embargo, es un principio que no figura constantemente en todos los acuerdos.

Transferencias

Otra de las garantías que los BITs ofrecen a la inversión extranjera establecida en el territorio de una de las Partes Contratantes, es la del permitir la transferencia de todo tipo pagos relacionados con la inversión. Es un componente indispensable de los tratados de inversión pues sin esta cláusula, la IE sería seriamente desalentada. Las transferencias se realizarían en los términos y con las limitaciones impuestas por la legislación nacional, siempre que estén relacionadas directamente con una inversión como por ejemplo repatriación de capitales por concepto de dividendos, intereses, utilidades u otros rendimientos, el capital producto de la venta o liquidación total o parcial de una inversión, los montos por concepto de indemnización, honorarios, salarios, reembolso de préstamos, etc. Estas se efectuarán libremente, sin demora y en moneda de libre convertibilidad y a la tasa de cambio vigente al día en que se realiza la transacción. En definitiva, se concede tanto a la inversión nacional como la extranjera la posibilidad de realizar sus transferencias sin ningún tipo de restricciones.



Algunos acuerdos incluyen una limitación temporal por una situación de dificultades de balanza de pagos. Esta restricción puede imponerse siempre que sea por un tiempo reducido y de acuerdo con los parámetros internacionales (Art. XII, XVIII B del GATT de 1994 y el Entendimiento sobre Balanza de Pagos), y que se aplique de buena fe, de manera equitativa y no discriminatoria.

Indemnización por pérdidas

Conforme al derecho internacional, el compensar por pérdidas ocasionadas por guerra o disturbios civiles no es obligatorio. Sin embargo, muchos BITs han incluido esta protección para los casos en que los Estados otorguen algún tipo de restitución, la inversión extranjera pueda participar recibiendo un trato nacional o de nación más favorecida, lo que le sea más favorable al inversionista afectado.

Expropiación

Como se vio previamente, establecer garantías contra expropiaciones arbitrarias ha sido históricamente una de las razones principales que motivan este tipo de acuerdos. Normalmente, las disposiciones en este tema prohíben la expropiación de inversiones, salvo que se cumplan una serie de requisitos. En relación con el tratamiento que los BITs le dan a este tema, es importante diferenciar el concepto utilizado para definir lo que es una expropiación de las condiciones que este tipo de tratado exigen para las mismas sean aceptados.

Definición

Los BITs generalmente no definen propiamente el acto expropiatorio, normalmente se hace referencia expresa al término "expropiación", y generalmente se añade la fórmula de "cualquier otro acto que tenga efectos equivalentes" como por ejemplo el supuesto de la "expropiación de hecho". Esta figura está contemplada en la jurisprudencia costarricense, y se concreta cuando, por medio de la imposición de limitaciones a la propiedad (que pueden en principio no ser susceptibles de indemnización) se vacía el contenido de este derecho.

Condiciones de la expropiación

Cada país tiene discreción, de acuerdo a los principios generales del derecho, para ejercer su potestad de imperio y proceder a expropiar algún bien privado con el objeto de satisfacer un interés público. No obstante, deben darse una serie de condiciones mínimas



para que una expropiación se considere legítima. De acuerdo al derecho internacional estas condiciones son:

- a. la existencia de un interés público legalmente comprobado, conforme a la legislación de cada país, y que la expropiación sea realice sobre una base no discriminatoria.
- b. que la expropiación se haga conforme a los principios del debido proceso, y que
- c. se indemnice al expropiado de una manera pronta, adecuada y efectiva.

En relación con la indemnización, los BITs generalmente imponen la obligación que la misma corresponda al valor real del mercado del bien expropiado. Con la promulgación de nuestra nueva Ley de Expropiaciones, la indemnización debe corresponder al "justo precio" del bien expropiado (que en realidad es el valor real del mismo si se observa los criterios utilizados para realizar el avalúo). Es así que nuestra legislación es plenamente conforme con los principios que los BITs pretenden proteger.

El inversionista afectado tendrá derecho, de conformidad con la legislación interna de la Parte Contratante que realiza la expropiación, a la pronta revisión, por parte de la autoridad judicial y otra autoridad competente e independiente de dicha Parte Contratante, de su caso para determinar si la expropiación y la valoración de su inversión se han adoptado de acuerdo con el debido proceso.

Solución de diferencias

Como instrumentos para la protección de la inversión, los BITs cuentan con una serie de disposiciones procesales que establecen los mecanismos de solución de diferencias a lo que se puede recurrir en caso de disputas relacionadas con la aplicación o interpretación de los acuerdos. Sin menoscabar la posibilidad de acudir a los tribunales nacionales, los BITs establecen dos tipos de mecanismos según los sujetos involucrados en la controversia: un procedimiento arbitral para aquellas diferencias que surjan entre las Partes Contratantes, y otras disposiciones para los conflictos que puedan surgir entre un inversionista de una Parte y el gobierno de la Parte receptora de la inversión. Normalmente, la elección de una u otra vía, entre la jurisdicción nacional o el arbitraje internacional, es definitiva.



En relación con las diferencias que puedan surgir entre las Partes Contratantes, se establece un procedimiento arbitral ad hoc para solucionar la controversia. Este arbitraje, es bastante sencillo, y consiste en nombrar un panel de arbitraje conformado por tres miembros. Cada país nombra un árbitro, y estos dos nombran como Presidente a un tercer panelista, que no sea nacional de ninguna de las Partes en conflicto. El panel determina sus propias reglas de procedimiento y tienen que emitir un laudo en un período relativamente corto, cuya duración específica varía dependiendo del BIT que de que se trate. El acuerdo también hará referencia a la ley aplicable para la definición del conflicto, siendo normalmente el propio Bit, otros acuerdos existentes entre las Partes, la legislación nacional del país receptor, y los principios generales del derecho internacional. El laudo será definitivo y vinculante para las Partes.

Generalmente, en los casos de disputas entre un inversionista y un Estado, básicamente lo que establece son reglas de remisión a foros o normativas internacionales especializados en disputas de inversión de esta naturaleza, como lo es CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones), Convención de la cual Costa Rica es Parte Contratante, o a las Reglas de CNUDMI (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Comercial Internacional). En todos los casos, los BITs requieren que el arbitraje sea precedido por la celebración de consultas bilaterales entre las Partes, tendientes a buscar una solución amistosa al conflicto.

Remitir las controversias a este tipo de mecanismos es una gran ventaja para el país, pues permite "juridizar" las disputas que de otra manera podrían politizarse debido a gestiones de protección diplomática por una de las Partes. En este sentido, el artículo 27 de CIADI explícitamente estipula que en caso de que el procedimiento se haya iniciado en esta Centro, los países involucrados deberán abstenerse de ejercer cualquier protección diplomática en favor de su inversionista. Una cláusula de esta naturaleza también se incorpora frecuentemente en los BITs. La importancia de esta disposición reside en que, siendo Costa Rica un país pequeño, nos interesa sobremanera que nuestras relaciones económicas se rijan por un marco normativo lo más claro y predecible que se pueda. En efecto, los países con menor peso económico y político son los más interesados en contar con acuerdos internacionales que vengán a controlar, aunque sea de manera imperfecta, las presiones derivadas de un ejercicio discrecional del poder por parte de socios comerciales más poderosos



4. Implicaciones de los tratados de inversión para costa rica

Habiendo explicado brevemente la naturaleza y contenido típico de los tratados bilaterales de inversión, quisiera concluir exponiendo las implicaciones de los BITs para Costa Rica.

Desde una perspectiva jurídica, las obligaciones que asumen los países que suscriben este tipo de tratados son muy limitadas. Como estos acuerdos no implican asumir la obligación de abrir los mercados a la inversión extranjera, los BITs no representan un portillo por medio del cual la inversión foránea penetrará sectores productivos que se encuentran reservados o exceptuados. Además, el compromiso por conceder trato nacional y trato de nación más favorecida a la inversión extranjera - que son junto con el tema de las expropiaciones las obligaciones más importantes de los BITs - se asume en los términos y los alcances que la legislación costarricense establece.

La firma de BITs no implica para Costa Rica mayor costo en términos de asumir obligaciones jurídicas frente a la inversión de inversionistas de otras Partes Contratantes. Y es que, además de no implicar reformas al orden jurídico interno, los BITs tampoco conceden garantías que van más allá de las que ya de por sí nuestra Constitución y las leyes ofrecen a la inversión extranjera. A manera de ejemplo, recordemos que en materia de expropiaciones nuestra Constitución y la nueva ley de expropiaciones imponen al Estado la obligación de fundar el acto expropiatorio en un interés público legalmente comprobado, con respecto a los principios del debido proceso, y previa indemnización conforme a la ley. La nueva ley de expropiaciones estipula que la indemnización debe corresponder al "justo precio" del bien expropiado, entendiéndose por justo precio el valor real de mercado. Lo mismo sucede en el caso de las transferencias. Las reformas del que ha sido abierto nuestro sistema financiero en los últimos años han colocado a Costa Rica como uno de los países más abiertos hacia el mercado internacional de capitales y de servicios financieros --algo necesario para un país cuya tasa de ahorro interno está por debajo de lo requerido para fomentar sostenidamente la expansión y transformación de nuestro aparato productivo.

Si bien los costos son mínimos, las implicaciones positivas derivadas de firmar un BIT sí son significativas. Es importante para un país importador de capital el emitir las señales adecuadas para atraer la atención del inversionista internacional. Debemos demostrar que Costa Rica se dirige hacia una mayor integración de nuestra economía con los flujos internacionales de capital, comercio y tecnología. De ahí la importancia de que no solo



logremos integrarnos al mundo, sino también de que el inversionista entienda que ésta es nuestra meta. Estamos inmersos en un mercado cada vez más competitivo por atraer flujos externos de capital, y los BITs son uno de los más eficaces medios de señalización -además de los menos costosos en términos de las obligaciones asumidas- que puede tener un país en desarrollo como lo es el nuestro.

Dentro de una estrategia de atracción de inversiones, los BITs son un elemento del conjunto, más aún cuando no sólo pretenden proteger la nueva inversión, sino también la inversión previamente establecida. A pesar de que la existencia de reglas que protejan la inversión extranjera puede influenciar la decisión del inversionista de realizar una inversión, éstas tienen poco significado frente a la ausencia de oportunidades económicas. Sin embargo, son instrumentos por medio de los cuales los países mandan señales positivas a la comunidad empresarial internacional, no sólo de una apertura a la recepción de IE, sino de que facilitará su establecimiento y le brindará protección.

Por último, deseo enfatizar también la importancia de la señalización considerando el creciente protagonismo de Costa Rica a nivel regional e internacional en los distintos foros que tratan el tema de inversión. Como ustedes saben, Costa Rica ha presidido uno de los Grupos de Trabajo establecidos para orientar las futuras negociaciones del ALCA, justamente en materia de inversión. El desempeño de Costa Rica como coordinadora de este Grupo de Trabajo sobre Inversión ha sido calificado como excelente por el resto de los países del hemisferio, y el trabajo general del Grupo ha sido sobresalientes, dado que es el más avanzado de todos.

De igual manera, nuestro país tiene una presencia activa dentro del Grupo de Trabajo de la OMC que estudia la relación entre el comercio y la inversión. Este Grupo se constituyó durante la reunión Ministerial de Singapur con el propósito de iniciar estudios que conduzcan a la definición futura del tratamiento que debe recibir el tema dentro del seno de la OMC.

Otro foro de gran relevancia para el tema es la negociación del Acuerdo Multilateral sobre Inversión por los países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Estas negociaciones se iniciaron en setiembre de 1995 con el propósito de establecer un marco comprensivo para las actividades de inversión extranjera, ampliar el ámbito de liberalización existente, y de otorgar seguridad jurídica a los inversionistas internacionales. Al finalizar estas negociaciones (se espera sea en mayo de 1998), el Acuerdo se abrirá para la firma de países no-miembros. Costa Rica ha venido siguiendo el proceso de negociación



con carácter de observador y participa activamente en los foros que se organizan para los países no-miembros, con el objeto de contar con el criterio necesario para evaluar la conveniencia de adherirse al AMI para nuestro país.

Queda claro entonces, la importancia que tiene la firma de BITs como una señal que demuestra la coherencia de la política de comercio exterior de Costa Rica en materia de inversión. Estos acuerdos son el complemento idóneo para la política de atracción de inversiones de nuestro país. Esta iniciativa se suma a la labor realizada por otras instituciones nacionales como CINDE, PROCOMER, y otros ministros que promueven la atracción de empresas de alta tecnología con miras a instaurar un cluster tecnológico poniéndonos a la vanguardia en todo Latinoamérica.

Algunas cifras importantes, que reflejan los logros de nuestro país en materia de atracción de inversiones, demuestran como han aumentado los flujos en los últimos años: para 1996 la IED ascendió a \$427 millones, y para 1997 y 1998 se proyectan en \$512 y \$628 millones respectivamente (Gráfico N°). A nivel centroamericano, Costa Rica es el país que ha captado más IED durante la década de los noventa (Gráfico N°). Además, la IED como porcentaje del PIB se ubica alrededor del 5.2% para 1997 y será de un 6% para 1998 aproximadamente; lo cual evidencia que poseemos los índices más elevados de ingresos de IED como porcentaje del PIB, de acuerdo a estándares internacionales (Gráfico N°, Gráfico N°).

Con esto he finalizado mi exposición y estaría abriendo un período para preguntas, no sin antes agradecerles su atención y reiterarles la satisfacción del Ministerio de Comercio Exterior por la buena acogida que ustedes han dado a nuestros ciclos de conferencias

PROCESO DE APERTURA COMERCIAL EN COSTA RICA

1. Historia⁴

Los orígenes más remotos del sistema socioeconómico costarricense los podemos encontrar en el periodo colonial, que iría desde 1560 cuando Juan de Cavallón comienza la conquista hasta que la Capitanía General de Guatemala proclama su independencia de España en 1821. El modelo histórico estructural que explica el funcionamiento del sistema socioeconómico costarricense en ese



periodo es el modelo colonial. El territorio de lo que hoy conocemos como Costa Rica estaba bajo la administración de la Corona Española, pero a diferencia de otras zonas coloniales, se encontraba en una situación de aislamiento y de abandono por parte de la metrópoli, dada la falta de algún producto interesante para el comercio. Durante la etapa colonial se implementaron dos modelos de cambio estructural menor que trataron de reorientar la producción, primero hacia la plantación de cacao a partir de 1650 y después hacia la de tabaco a partir de 1780.

Las sucesivas crisis del modelo colonial costarricense estuvieron vinculadas a las limitaciones que el régimen mercantilista de la metrópoli imponía, por eso cuando a Costa Rica llegó la proclamación de independencia de la Capitanía General de Guatemala, ésta fue muy bien acogida y se inició un periodo de inestabilidad política que una vez resuelto, permitió un cambio estructural basado en el fomento del monocultivo del café, en la apertura comercial y la exportación de café y en la conformación de lo que se conoce como el Estado patriarcal. De dicho cambio estructural surgió un modelo histórico estructural primario-exportador de tipo agrario, basado en una agricultura de economía integrada, que tenía como eje central de toda actividad económica el café.

Tras el golpe militar de Tomás Guardia en 1870, el modelo sufrió un nuevo cambio estructural, de forma que la nueva estructura vino a tener entre sus elementos al Estado liberal, al ferrocarril y a las plantaciones bananeras; así, la agricultura de enclave se convirtió en un complemento de la agricultura de economía integrada y el bicultivo café-banano pasó a ser el eje de la actividad económica de un modelo primario-exportador más complejo.

La llegada al poder de Rafael Ángel Calderón Guardia en 1940 dio paso a la conformación de una nueva estructura socioeconómica, que pese a estar basada en el modelo primario-exportador, incorporó un nuevo tipo de Estado, el socioliberal, caracterizado por una gran intervención en lo social y un liberalismo en lo económico.

Un nuevo cambio estructural se produjo tras la Guerra Civil de 1948, cuando el Estado comenzó a intervenir en la economía de forma decidida y se fomentó una agricultura de exportación más diversificada. Sin embargo, este reajuste fue insuficiente y la nueva élite política del país impulsó un nuevo cambio estructural basado en el fomento de la industrialización por sustitución de importaciones, completado con un permanente apoyo al sector exportador; al mismo tiempo el Estado intervencionista se iba consolidando.



Surgió de esta forma el modelo histórico estructural primario-exportador doméstico-industrial, basado en la producción de bienes de consumo destinados al mercado interno o al Mercado Común Centroamericano, y en el desarrollo del sector exportador de productos primarios que permitía financiar las importaciones de bienes de capital e intermedios para la producción de bienes de consumo.

Este modelo sufrió un reajuste hacia principios de la década de 1970, cuando el Estado decidió aumentar su participación en la economía, dedicándose también a actividades productivas para evitar que éstas cayesen en manos de las empresas transnacionales; había surgido el Estado empresario y se habían introducido en la estructura económica del sistema algunos de los elementos que determinarían la crisis del modelo primario-exportador doméstico-industrial y propiciarían un nuevo cambio estructural a mediados de la década de 1980.

La crisis puso de manifiesto las limitaciones del modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones y desestabilizó la estructura socioeconómica que dicha estrategia había conseguido crear en el país. El citado modelo, que forma parte de la teoría estructuralista del desarrollo, arrancaba del supuesto de que el subdesarrollo está directamente vinculado a la especialización productiva primaria de los países pobres y que el libre comercio internacional no hace sino perpetuar una estructura socioeconómica dependiente y subdesarrollada.

La recomendación de los estructuralistas para enfrentar este problema y generar un cambio estructural, fue una política de desarrollo consistente en sustituir las importaciones de productos industriales por manufacturas de producción nacional. Este proceso de sustitución trajo consigo la necesidad de proteger dicha producción nacional de la competencia de otros países; para ello se crearon una serie de barreras proteccionistas y medidas de apoyo a la citada producción sustitutiva.

Todo ello obligó al Estado a intervenir activamente en la economía, creando un gran número de regulaciones, e incluso a asumir el papel de empresario, cuando la iniciativa privada no era capaz de desarrollar el aparato productivo de estos países y no se deseaba acudir a la inversión extranjera. Debido a ello, el Estado tuvo que hacer frente a un considerable y creciente gasto público, procedente tanto de la administración pública como del sector público empresarial.

Ante la imposibilidad de cubrir dichos gastos con los ingresos



fiscales se recurrió al endeudamiento externo. En los años setenta los tipos de interés internacionales eran muy bajos y el dólar se encontraba devaluado, por lo que el endeudamiento no constituyó mayor problema; sin embargo, cuando a comienzos de los ochenta aumentaron tanto los tipos de interés como la cotización del dólar, la situación cambió, sobrevino la crisis de la deuda y las estructuras socioeconómicas de los países que habían seguido este modelo de desarrollo vivieron un periodo de fuerte inestabilidad.

El pago del servicio de la deuda exigía un gran volumen de divisas por parte de los países que habían implementado la industrialización por sustitución de importaciones y eso era algo que el modelo difícilmente podía generar; la protección había originado un sesgo antiexportador y la producción nacional no era competitiva fuera de los mercados protegidos. Además, las pocas divisas que obtenían las economías eran destinadas a las importaciones de bienes intermedios y de capital, necesarios para generar la producción sustitutiva, que era esencialmente de bienes de consumo.

La crisis afectó a todos los países que habían seguido las recomendaciones estructuralistas, Costa Rica, en eso, no fue una excepción, es más, fue el primer país latinoamericano, antes incluso que México, en declarar la moratoria en el pago de la deuda, en 1981.

A partir de aquí el comportamiento político y económico de Costa Rica ha sido algo diferente al de sus vecinos latinoamericanos, podría decirse que pionero, junto a Chile. Costa Rica, rápidamente, tras un cambio de gobierno, inicia un proceso de apertura y firma una serie de acuerdos de estabilización y de ajuste estructural con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los Estados Unidos, los cuales les permitieron acceder a un importante volumen de ayuda al desarrollo. Estas entidades consiguieron influir decisivamente para que en el país se implementara un nuevo modelo de desarrollo.

Costa Rica había optado, casi inevitablemente, por un nuevo modelo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones no tradicionales. Dicha estrategia de desarrollo se incardina dentro de la teoría neoliberal del desarrollo que preconiza la liberalización externa e interna de la economía. Según los autores neoliberales para que las economías subdesarrolladas puedan desarrollarse han de generar un proceso de crecimiento sostenido, que sólo puede alcanzarse aprovechando las oportunidades que ofrece el mercado mundial en el contexto de la globalización; para ello es necesario que los productos que dichas economías generan sean



competitivos y esto no puede lograrse bajo un sistema comercial proteccionista.

El resultado de todo esto es que las economías subdesarrolladas deben desmontar sus sistemas de protección para permitir que la competencia externa active un proceso de cambio estructural; proceso que requerirá también una importante reforma del Estado, que liberalice la economía y que permita al mercado realizar su función de asignar eficientemente los recursos para que la producción sea competitiva.

Costa Rica inició su proceso de apertura comercial con gran celeridad y lo concluyó en plazo razonable; sin embargo, la liberalización interna de la economía fue más tímida, más lenta e incluso puede considerarse inacabada, y es ésta una de las causas de los elevados déficit fiscales que ha soportado Costa Rica en los últimos años y que ponen en cuestión la sostenibilidad de su crecimiento económico.

De la implementación de estas medidas reformistas se derivó un cambio sustancial en la estructura socioeconómica de Costa Rica, de forma que sus elementos y sobre todo sus interrelaciones (leyes estructurales) son, a finales de los noventa, muy diferentes de los existentes a finales de los setenta. Así pues, una nueva estructura socioeconómica será la que explique el funcionamiento y la evolución del sistema socioeconómico costarricense de principios del siglo XXI.

Cabría preguntarse por qué estudiar el cambio estructural y la nueva estructura económica de Costa Rica y no cualquier otro aspecto del desarrollo de esta economía. Entre las razones podríamos argumentar las siguientes: en primer lugar, porque al dirigir nuestra investigación hacia estos aspectos, podemos captar la globalidad de la realidad socioeconómica costarricense; en segundo lugar, porque ello nos permite adoptar una perspectiva dinámica y estudiar la estructura económica en evolución; y, en tercer lugar, porque este enfoque nos permite introducir el análisis social y político, lo que creemos relevante para explicar la evolución de la economía costarricense.

Así pues, nos adentraremos en el estudio del último cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense y de la estructura resultante, tratando de dar respuestas a un par de cuestiones, ¿por qué ha cambiado la estructura socioeconómica costarricense desde principios de los ochenta? y lo que es más importante, ¿cuál es la nueva estructura socioeconómica que caracteriza a Costa Rica hoy en día?



2. Situación actual⁵

Como muchos otros países de América Latina y el mundo, durante la última década, Costa Rica ha abandonado paulatinamente su estrategia proteccionista de desarrollo, para buscar una mayor apertura de su economía al resto del mundo.

El debate sobre las ventajas y desventajas de la apertura comercial ha sido intenso. Esto ha dado paso a la formación de un consenso en torno a una mayor integración del país a la economía internacional. Hoy día es difícil encontrar entre las diferentes fuerzas nacionales una oposición seria a la liberalización comercial. Sin embargo el paso de la teoría a la práctica ha sido lento. La discusión se ha centrado en cómo llevar adelante el proceso y en determinar la velocidad y secuencia de las políticas de liberalización comercial.

Buena parte de la preocupación ha girado alrededor de los costos del ajuste para las empresas. Otros protagonistas opinan sobre las consecuencias de llevar adelante la reforma comercial y su complementación con otras medidas políticas como la reforma del estado o el costo social de la apertura.

No obstante, cada día son más los países que escogen sustentar su crecimiento en una economía abierta. Así lo decidieron hace varias décadas los países asiáticos, cuyos éxitos son bien conocidos. También, países de América Latina como Chile, lo decidió hace 25 años y más recientemente México.

Nuestro país debate hoy con interés lo que debe hacer al respecto y en este sentido, este análisis pretende aclarar algunos aspectos ligados a los procesos de globalización y apertura comercial, con el interés de que conozcamos el desarrollo de estos cambios, así como las posibilidades de triunfo que tenemos.

3. El debate sobre la apertura

En Costa Rica la década de los setenta nos presenta el debilitamiento del Mercado Común Centroamericano y la presencia de varias crisis externas (como la crisis petrolera de 1974 o la contracción económica de las economías capitalistas a partir de 1975).

Este oscuro panorama lo pudimos sortear gracias a la entrada de recursos externos que aliviaron el peso de los malos manejos de la economía y el déficit fiscal, que ya empezaba a evidenciarse.



Los noventa han sido decisivos en el campo de la acción, porque las circunstancias ya no son las mismas y porque las debilidades del modelo de desarrollo han quedado al descubierto. El proteccionismo y la limitación del mercado local ya no ofrecen posibilidades de crecimiento real.³ Ante los bloques económicos de hoy (Asiático, Europeo y Norteamericano) Centro América y Costa Rica son un mercado insignificante en la vorágine comercial de fin de siglo.

4. La experiencia de Costa Rica

Las circunstancias en que Costa Rica está inmersa actualmente, son muy diferentes a las del pasado. El endeudamiento externo para propósitos no productivos, la acumulación de deuda interna que ha hecho que el Estado deba dedicar un 30% de su producto interno bruto (PIB) para el pago de la misma, así como las rigideces de la estrategia proteccionista y la hipertrofia del estado, llevan a la crisis de los ochenta. Esta crisis no se debió tanto a perturbaciones de origen externo, aunque éstas la precipitan. Más bien la crisis de los ochenta en nuestro país ocurre fundamentalmente por razones internas.

Entre ellas, la acumulación de los efectos del modelo económico de los setenta, el aumento de la deuda externa, las distorsiones del modelo económico y el aumento desmedido de la deuda interna.

Por ello debemos aceptar una verdad insoslayable: el modelo proteccionista funcionó en el pasado, pero debemos reconocer que ya no puede serlo más, en vista de las grandes transformaciones del entorno mundial.

Los grandes cambios de hoy, obligan a los países a integrarse plenamente a la economía mundial y para hacerlo con éxito se requiere primordialmente ser competitivo. Podemos expresar sin temor a equivocarnos, que "La competencia es la forma de vida de nuestro tiempo"

Por otra parte, la apertura económica obliga a los gobiernos a proporcionar infraestructura física e institucional: aeropuertos, muelles, aduanas, bodegas y telecomunicaciones tienen que hacerse competitivos e incluso, tal vez privatizarse.¹¹ Los sistemas bancarios deben ofrecer instrumentos de financiamiento, mientras que los costos de transacciones y trámites burocráticos deben reducirse. Así mismo, los canales para la transferencia de tecnología deben abrirse y estar bien lubricados.



Esta ha sido la experiencia de los países asiáticos, quienes han dejado de lado los controles y la distorsión de la economía, para dar paso al crecimiento y desarrollo de los mercados.

a. Ajuste Estructural en Costa Rica

Durante 25 años, desde principios de la década de los cincuenta hasta mediados de los setenta, la economía de Costa Rica creció muy satisfactoriamente. En este período la población se duplicó y a pesar del crecimiento demográfico el ingreso real por habitante, también se duplicó.

Fue precisamente en esta época cuando se intensificó el intervencionismo estatal, y cuando más pronunciado fue el proteccionismo. Sin embargo, superados los años setenta, el modelo económico se resquebrajó y las condiciones socioeconómicas cambiaron sustancialmente. Es en este panorama que se inscriben las nuevas políticas económicas conocidas como Programas de Ajuste Estructural.

¿Por qué se crean?

Para entender los objetivos que llevan al Ajuste Estructural en Costa Rica, necesariamente hay que analizar la situación interna que vive el país en la década de los setenta y la primera mitad de los ochenta, así como los cambios que experimentó la economía mundial en este período.

b. Los Cambios en el Mundo

El primer aspecto importante de resaltar es la contracción económica mundial, que se da en el período. La economía internacional ya no crece a la velocidad que creció en los cincuenta y sesenta, pues las crisis mundiales, (sobre todo la crisis petrolera de los países ricos se lo impiden)

Así mismo la economía mundial se va globalizando. Las decisiones de cada uno de los países, aún los pequeños, son de interés para todos los demás.

En el pasado cuando Centro América estableció su arancel proteccionista, a principios de los sesenta, realmente ningún país opuso y las políticas económicas funcionaron bajo esta modalidad.



En la actualidad, por el contrario, se da una condicionalidad internacional global. Ella abarca no solamente la política comercial, sino que está estrechamente vinculada con los movimientos de capital privados y públicos, así como con los programas de asistencia técnica.

En el ámbito Centroamericano, el mercado ha sufrido mucho debido a la situación político-militar del área. A su vez se trata de países vecinos, con un ingreso relativamente bajo y poco poder de compra. Representa una unidad económica muy reducida, algo así como una camisa de fuerza para el desarrollo de estas economías.

Por último, en Centro América la preocupación por el desarrollo económico es general, máxime que la población crece a un ritmo relativamente elevado. Esto obliga a plantearse la necesidad de abrir nuevas oportunidades de empleo y satisfacer necesidades básicas de una población en crecimiento.

c. Los problemas internos

Las problemáticas que ha experimentado Costa Rica en las últimas décadas dan la impresión de que el estado paternalista con el que nos hemos regido, ha llegado a su fin. Así, en el campo económico, por ejemplo, el modelo de rentas crecientes en beneficio de determinados grupos (agricultores, comerciantes, industriales, gremios y otros) ha tocado techo.

Este conjunto de medidas que se plasmó en leyes, reglamentos, normas y disposiciones de variada naturaleza, tales como subsidios, exoneraciones, controles o prohibiciones tiende a desaparecer.

Todo esto hizo de la economía costarricense una de las más altamente distorsionadas, en donde siempre fue difícil determinar quien subsidiaba a quien, tal la complejidad de medidas y disposiciones.

Estas distorsiones impidieron que los mercados funcionaran adecuadamente. Al principio esta situación no tuvo consecuencias muy negativas, pero con el paso de los años se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo.

Por otra parte, el tamaño del estado ha sobrepasado los límites de lo razonable y los recursos que el sector público absorbe, impiden el normal desarrollo del sector privado. Otro aspecto de mucha importancia es que Costa Rica pierde la disciplina fiscal y monetaria de los años sesenta. Así el endeudamiento externo y el desenfreno de la deuda interna crean graves desequilibrios



macroeconómicos, caracterizados por altas tasas de inflación, inestabilidad del tipo de cambio y altas tasas de interés.

Aquí hay que rescatar el hecho de que durante los setenta y los ochenta, la crisis no fue tan evidente, porque parte del faltante presupuestario del estado se cubrió con dineros provenientes de donaciones de países amigos. La caída del muro de Berlín y la desaparición del socialismo, como propuesta política, acaban también con las donaciones de los países capitalistas, quienes ya no se interesan por defender sus ideologías.

d. Las Nuevas Opciones

Los modelos económicos del pasado "desarrollo hacia afuera" y "sustitución de importaciones", no parecen tener cabida en las condiciones mundiales actuales.

Es por ello que el reto para el estado costarricense ha sido buscar un nuevo modelo de desarrollo, que permita enrumbar la economía nacional hacia puertos más seguros. No hay duda que las condiciones mundiales han sido determinantes para que los políticos costarricenses de la década del noventa hayan encontrado en el neoliberalismo y la globalización la opción que buscaban.

Así, basados en la libertad económica, es decir en el mercado y en los precios, la economía costarricense ha entrado de lleno a participar de la Apertura Comercial, promovida por los Organismos Internacionales y los Grandes Bloques económicos de hoy.

Para ello se ha tratado de aprovechar las ventajas comparativas que Costa Rica presenta:

- a. La posición geográfica, muy cerca al amplio y dinámico mercado norteamericano, incluido aquí Canadá y México.
- b. La tradición democrática costarricense, reflejada en la estabilidad política de que hacemos gala.
- c. El nivel educativo nacional, fundamentalmente con una aceptable educación técnica y universitaria.

Se pretende organizar un sistema económico más eficiente en donde los agentes económicos, sobre todo los productores y empresarios lleguen a ser más sensitivos a la información que reciben de los mercados. Así mismo aprovechan las oportunidades que surgen en la economía internacional incluidas las nuevas tecnologías y los nuevos productos. En síntesis una economía que pueda organizar con



rapidez las nuevas oportunidades, y a la vez que enfrente con éxito los retos y peligros provenientes de la economía internacional.

Sin embargo no todos los costarricenses aplauden estas políticas. Hay que tomar en cuenta que la economía mundial, al promover la libre empresa y la competitividad, deja de lado los proyectos nacionales de desarrollo. Al respecto Joyce Zurcher dice que "en lugar de aprovechar nuestros recursos naturales y humanos de manera sostenible, los vendemos a las transnacionales a como a ellos les conviene, permitiendo que sean comprados en condiciones casi coloniales

En forma similar, el expresidente Rodrigo Carazo argumenta que "nos hemos empeñado en seguir un concepto de modernización que no es más que una imposición, que impide que descubramos que la globalización tiende a convertir el mundo en un campo propiedad de pocos, y que nos deja sin identidad.

[...]

5. Conclusiones

Como se puede observar, se han introducido importantes reformas para el ordenamiento macro y microeconómico de la economía nacional. Mucho de ello ha sido posible por las vinculaciones que se han establecido con otras economías. Por ejemplo los nexos que desarrolló la Administración Calderón - Fournier con la economía mexicana, o los éxitos de las economías orientales que pretendemos imitar. Otros cambios son producto de la adecuación que se ha hecho para enfrentar la globalización mundial y la inversión extranjera. En otros términos, se ha avanzado mucho en la implementación de políticas fiscales, monetarias y tributarias que permiten el normal desarrollo de la apertura comercial en Costa Rica.

¿Qué falta por hacer?

1.- En el campo económico la legislación tiene que adecuarse a la nueva realidad. Así, el plan de Garantías Económicas archivado en la Asamblea Legislativa desde 1990, debe desempolvarse. Se hace necesario revisarlo adecuarlo a la nueva realidad costarricense y darlo a conocer a la colectividad nacional.

2.- Las autoridades políticas tienen que tener muy claro las implicaciones sociales de todos estos procesos de apertura comercial. Los ejemplos de Chile y México aquí presentados son también una evidencia que no se puede ignorar. La apertura



comercial crea más inversión, más empleo y más exportación, pero ahoga el normal desarrollo de los grupos desposeídos y marginados. Los costarricenses que no tienen acceso a la educación por ejemplo, quedan fuera de esta propuesta de crecimiento y desarrollo.

3.- Es necesario revisar y adecuar las políticas sociales que el estado impulsa. No se puede perder de golpe el apoyo del estado a instituciones y programas de bien social, porque si no entramos en un proceso irreversible de globalización de la pobreza.

4.- No olvidemos que la apertura comercial lleva implícito el sello de un capitalismo salvaje y de hecho si no tomamos medidas de contrapeso, estaríamos entregando el país al capital externo y a las transnacionales.

5.- De ahí que la apertura comercial no puede ilusionarnos de que ya resolvimos nuestros problemas. Al contrario, es ahora cuando mas se necesita la participación de los costarricenses en la oferta de ideas para un crecimiento " a la tica"

6.- En torno a la preparación para el ALCA es importante el tema agrícola en las discusiones, pues nuestro país continúa dependiendo en un alto porcentaje de la exportación de productos agrícolas, que se verán seriamente afectados con la apertura comercial

7.- El tema de los subsidios debe revisarse, para adecuar los cambios a la Legislación costarricense. Por ejemplo, qué pasará con los CAT'S y los CAF'S que han beneficiado a un sector exclusivo de la sociedad costarricense.

8.- Los temas ambientales, laborales y el de sostenibilidad económica, a los que Costa Rica dio notable importancia en los cuatro años de la administración Figueres Olsen, deben revisarse, pero para bien. No pueden bajo ninguna circunstancia obviarse en una negociación de este tipo pues estaríamos retrocediendo en aspectos claves para el desarrollo de las futuras generaciones.

9.- Es necesario tener claro que el proteccionismo, la integración y la apertura son parte de un proceso cíclico o pendular, que incluye abrir, proteger, e intervenir de acuerdo con las circunstancias del momento. Hoy estamos en una parte del ciclo que va hacia una apertura, pero ignoramos cuanto durará. Iniciamos el proceso de libre comercio, sin ver los elementos que en el largo plazo, pueden cambiar el ritmo de los acontecimientos.

10- Por último es importante tomar en cuenta que economías desarrolladas y fuertes de Europa, como Inglaterra y Francia, están



retomando los principios ideológicos del " bien común " en la organización de su Parlamento Político. Esto evidencia que el capitalismo como única ideología de desarrollo no va a preservarse por mucho tiempo como la única opción.

FUENTES UTILIZADAS

-
- ¹ MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL GOBIERNO DE COSTA RICA. Integración y apertura comercial. [en línea] consultado el 24 de enero del 2007 en: <http://www.mideplan.go.cr/odt/Plan%20Nacional/Productividad%20y%20Capital%20Fisico/Integracion%20y%20apertura%20comercial/default.htm>
 - ² MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL GOBIERNO DE COSTA RICA. Integración y apertura comercial. [en línea] consultado el 24 de enero del 2007 en: http://www.mideplan.go.cr/pnd/Plan19982002/Economico/Integracion_Apertura_Comercial/index.html
 - ³ MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR DEL GOBIERNO DE COSTA RICA. Los tratados bilaterales de inversión [en línea] consultado el 24 de enero del 2007



en: <http://www.comex.go.cr/difusion/ciclo/1997/abadilla.htm>

- ⁴ ENCICLOPEDIA MULTIMEDIA INTERACTIVA Y BIBLIOTECA VIRTUAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES, ECONÓMICAS Y JURÍDICAS. Costa Rica y el cambio estructural. [en línea] Consultado el 25 de enero del 2007 en:
<http://www.eumed.net/tesis/alhc/02.htm>
- ⁵ FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA. Apertura Comercial en Costa Rica: Situación Actual. Revista reflexiones No 71. [en línea] consultado el 24 de enero del 2007 en:
http://72.14.209.104/search?q=cache:dT0lEN_xXkkJ:www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/71/apertura.pdf+apertura+comercial+situacin+actual&hl=es&gl=cr&ct=clnk&cd=2