

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE NORTEAMERICA Y SUS IMPLICACIONES PARA COSTA RICA

Luis Alberto Chaves G.¹

INTRODUCCION

En la década de los noventa el mundo contemporáneo es espectador y partícipe de uno de los acontecimientos históricos más impresionantes de este siglo después del fin de la segunda guerra mundial, con el cuál se propician los cambios y transformaciones del orden económico y geopolítico de la historia moderna.

La caída de los muros, la integración de bloques económicos, el resurgimiento de la inversión de las multinacionales en los países en vías de desarrollo, e incluso el cambio de agenda del Sistema de Naciones Unidas, ha hecho que cualquier país que no se quiera quedar rezagado ante las aceleradas transformaciones del mundo, se vea obligado a modificar su estructura productiva y su propia institucionalidad.

Es por ello, que hoy vemos a los países del Tercer Mundo en uña carrera contra el tiempo por ajustarse a los cambios del nuevo orden mundial. Costa Rica no es la excepción, y más temprano que muchos otros países inicia su proceso de ajuste desde 1985 con el primer programa de ajuste estructural, pero sin entrar a temas de fondo y controversiales en el proceso de reestructuración.

En el futuro inmediato, si el país desea realmente ingresar al TLC y al siglo XXI con una estructura moderna y competitiva a nivel internacional, tendrá necesariamente que incursionar en áreas tan polémicas como la reforma del Estado, la reestructuración productiva y la integración en bloques económicos.

Durante la década de los ochenta, en el país coexistieron dos modelos de desarrollo, el viejo y agotado modelo de sustitución de importaciones y el emergente modelo neoexportador. Se crearon instituciones paralelas para que ambos modelos funcionaran, por lo que el industrial nacional podía escoger entre el esquema vigente y el nuevo.

Sin embargo, para los próximos años esto ya no será posible, la ejecución del proceso, de desgravación arancelaria, ya sea por la vía de los programas de ajuste, por los convenios con organismos financieros multilaterales, por los acuerdos con otros gobiernos u, organismos de cooperación bilateral, o por medio de los tratados de libre comercio y de integración económica, el país se verá comprometido a tomar una serie de medidas que afectan a todos los sectores productivos: agricultura, industria, comercio, sector público y servicios fundamentales como seguros, banca, generación y telecomunicaciones, entre otros.

Bajo estas circunstancias, las condiciones que rigen para el mercado internacional empezaran a regir para el mercado interno, por lo que la actividad productiva que no se reconvierta necesariamente estará condenada a su extinción. En otras palabras, recién hemos

¹ Presidente del sindicato de Profesionales en Ciencias Económicas del Instituto Costarricense de Electricidad (SIPROCEICE).

pasado la etapa fácil de los procesos de ajuste, aún falta trabajar lo fundamental y verdaderamente difícil.

LOS PAISES DEL SUR EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Durante los años sesenta el crecimiento de los "Países del Sur" o en vías de desarrollo fue bastante positivo, en su conjunto creció en un 6% anual². En los setenta, a pesar de la crisis del petróleo y los problemas del sistema financiero internacional, la tasa de crecimiento se redujo considerablemente, pero en su conjunto, fue posiblemente una tasa de un 5.5%.

Eso fue posible gracias a algunas transformaciones en las estructuras económicas y sociales que realizaron diversos países y la dedicación de recursos para inversiones en vivienda, agua, recursos energéticos, comunicaciones y transporte. Los niveles de educación y salud mejoraron, la agricultura presentó una relativa modernización en muchos países y la industria local enfrentó satisfactoriamente la demanda interna de productos manufacturados.

Los años ochenta presentaron un panorama totalmente regresivo para estos países; entraron en una profunda crisis del modelo de desarrollo imperante y mostraron un deterioro violento de la situación económica y los términos de intercambio, producto de que el crecimiento y las transformaciones realizadas fueron parciales y adolecían de serios defectos, que de acuerdo con el informe de la Comisión del Sur se pueden enumerar de la siguiente manera:

1. Se propició una mayor brecha de ingresos y niveles de vida entre ricos y pobres, con una creciente marginalización de los sectores más necesitados.
2. La estructura productiva diseñada se orientó a la satisfacción de necesidades de los grupos con mayor poder adquisitivo.
3. Aumentó la dependencia tecnológica con respecto a los países industrializados.
4. No se expandió lo suficiente la producción exportable.
5. Se desatendió el sector agrícola.
6. Surgieron serios y constantes desequilibrios macroeconómicos, frías y de balanza de pagos, que complicaron los desequilibrios sociales, producto de una urbanización acelerada, caótica y del descuido del medio ambiente.
7. En muchos casos, se rechazaron los mecanismos y procedimientos de la democracia representativa y participativa, en favor de sistemas políticos autoritarios, acompañados de regímenes militares y aumento de la corrupción.

² Cfr. Carlos Fortín, quien traduce el artículo "The Challenge to the South", publicado por Oxford University Press en 1990, basado en las principales conclusiones de los informes de la Comisión del Sur, 1987-1990, escrito por el Sr. Julius K. Nyerere, quien presidía dicha comisión. El artículo es reproducido bajo el nombre de: "Perspectivas del Sur en los años Noventa". En: Antología de Lecturas de Negocios Internacionales. National University, San José Costa Rica, julio 1993.

Las consecuencias de este deterioro para la mayor parte de los países subdesarrollados fueron graves y se mostraron en todos los indicadores económicos. En el siguiente cuadro, a manera de ejemplo, se muestra el comportamiento del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y producto per cápita para las diferentes regiones del mundo subdesarrollado.

Los índices mostrados en el Cuadro N°1 reflejan una situación sumamente regresiva para las economías de estos países, lo cual viene a agravarse con

CUADRO N°1
COMPARACION DEL CRECIMIENTO DEL PIB ENTRE
LAS REGIONES DEL MUNDO SUBDESARROLLADOS³

Detalle	América Latina	África	Asia Occidental
PIB: Tasa Crecimiento Promedio Anual			
Década de los 70	5,5%	5,0%	6,5%
Década de los 80	1,0%	0,5%	Negativa
PIB p/habitante de 1990 con relación a 1980	-10,0%	-23,0%	-28,0%

Fuente: Carlos Fortín, Informe Comisión Sur.

"la aplicación de políticas de estabilización y ajuste estructural que adolecieron de graves defectos. La necesidad de ajustar las economías de los países en desarrollo a sus posibilidades reales de actividad y de expansión, y de aplicar políticas macroeconómicas equilibradas y estables es indiscutible. Pero el enfoque del ajuste estructural y de estabilización en que se basó la condicionalidad impuesta [el subrayado es nuestro], por los organismos financiero multilaterales fue rígido y sesgado, y creó serios problemas para las perspectivas de desarrollo de esas economías."⁴

La condicionalidad cruzada en lo político y en lo económico, mediante el entendimiento de los organismos financieros multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial, con los órganos políticos bilaterales de los países desarrollados, como el AID, el Club de París y otros, crearon un ambiente de tensión, debilidad e indefensión de los países subdesarrollados con respecto a los industrializados.

En los años noventa, serán los tratados de libre comercio los que impondrán la mayor cantidad de condicionamientos económicos para el ingreso a los grandes bloques comerciales, por lo que podría eventualmente esperarse un replanteamiento de los organismos financieros del Sistema de Naciones Unidas (SNU), hacia un esquema de condicionalidad basado en otros factores, no en función de los intereses económicos de los principales países industrializados, sino más bien mediante una reafirmación de los principios y mandatos del Sistema de Naciones Unidas, surgido de las cenizas de la segunda guerra mundial.

Desde ese punto de vista, se esperara que en el futuro los condicionantes de los órganos del SNU, se basen en temas como derechos humanos, distribución de la riqueza, institucionalidad democrática y participativa, marginalidad y pobreza, desempleo, salud, educación y otros.

³ Ibidem

⁴ Ibidem p. 2186

Con base en lo anterior, y considerando las dos nuevas condiciones del orden económico mundial: primero, la Finalización de la guerra fría, con el consecuente surgimiento de los mercados emergentes de Europa oriental y los países de la antigua Unión Soviética, y segundo, la conformación de grandes bloques comerciales entre los países desarrollados (la Comunidad Europea, el tratado de libre comercio de Norteamérica y el bloque del sudeste asiático alrededor de Japón -los tigres del oriente-), resulta interesante seguir detenidamente los procesos de conformación de estos bloques económicos, y especialmente NAFTA, el más cercano a nuestro país.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE NORTEAMERICA

En un contexto político mundial, en donde los Estados Unidos se encuentran en un proceso que amenaza su condición de superpotencia económica, producto de la conformación unificada de la Comunidad Europea en 1992 y la posibilidad de un eventual bloque asiático liderado por Japón, con un emergente y pujante bloque comercial de la Cuenca del Pacífico; el 27 de junio de 1990, el Presidente de los Estados Unidos, George Bush, anunció al mundo la Iniciativa para las Américas, con el objetivo primordial de lograr el establecimiento de un área de libre comercio que abarcara desde Alaska hasta la Tierra del Fuego.

En ese contexto surge el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, (TLC), conocido también por sus siglas en inglés como NAFTA (North American Free Trading Agreement), anunciado el 3 de febrero de 1991 por el Primer Ministro de Canadá, Brian Mulroney, el Presidente de los Estados Unidos, George Bush y el Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, cuya ejecución inició el primero de enero de 1994.

Con este acuerdo se creó el mercado de libre comercio más grande del mundo, con unos 360 millones de personas. Los principales objetivos son:

1. Negociar sobre la base de reciprocidad
2. Trabajar colateralmente los aspectos de protección laboral y ambiental.
3. Establecer los esquemas de negociación en los sectores más pertinentes.

Los principales elementos para obtener la negociación son:

1. Eliminar los obstáculos de comercio de bienes y servicios
2. Establecer condiciones para una competencia sana y leal
3. Liberar las condiciones a la inversión
4. Fomentar la cooperación multilateral
5. Lograr una administración conjunta de TLC y de la resolución de diferencias.

Los resultados de este tratado se empezaron a sentir desde años previos al inicio de su ejecución. Así en 1993, el intercambio comercial entre México y Estados Unidos alcanzó un máximo histórico al situarse en \$81.564 millones, un 80/o más que en 1992. México exportó al mercado estadounidense, en productos y servicios, un valor de \$39.929 millones y Estados Unidos vendió un importe de \$41.635 millones, lo que le permitió a México reducir su déficit

comercial con Estados Unidos de \$5.360 millones en 1992 a \$1.700 millones en 1993, déficit que se espera que en los próximos años se revierta y sea superavitario para los mexicanos.⁵

Los acuerdos de libre comercio son trascendentales para las empresas y para la vida política y social de Norteamérica y en alguna medida para todo el hemisferio. Por primera vez en este siglo, las posibilidades de crecimiento de todo el continente americano podrían llegar a cifras muy positivas.

El TLC resulta más importante que el mismo Tratado de Roma de 1957, cuando se inicia el proyecto de la Comunidad Económica Europea (CE) y el Mercado Común Europeo, porque la CE abarca socios muy similares entre sí y dentro de una región geopolítica homogénea y llevan un proceso de integración prolongado, que también reviste un carácter político, mientras que el TLC incluye a naciones muy distintas y genera la expectativa de una eventual ampliación hacia todo el continente americano.

La atención de Latinoamérica está rajada en México; si esta nación logra superar su situación de país subdesarrollado, sería posible generar una reacción en cadena hacia el resto del continente. El futuro mexicano, a pesar de los problemas de Chiapas producto de una represión social acumulada por años y que explotó por las fuertes políticas económicas implementadas en los últimos años, parece prometedor en el largo plazo y el gobierno ha apostado y arriesgado todo a favor del TLC; ha emprendido una serie de reformas radicales para lograr la reconversión productiva y la modernización del Estado.

"... el desempeño industrial y comercial de México ha sido notable. Su comercio internacional total ha aumentado en más de 10% al año. En menos de un decenio de callados esfuerzos, México se ha vuelto capaz de llegar a la mesa de negociaciones con los Estados Unidos, más en plan de igualdad que de solicitante."⁶

De continuar así es posible que, a pesar del alto costo social, México logre grandes avances y se convierta en un país altamente competitivo a nivel internacional. Este mejoramiento de la capacidad de la producción mexicana, necesariamente tendrá un efecto directo sobre las compañías de los Estados Unidos, ya que al sur podrán comprar partes de alta calidad, a muy bajo costo.

Obviamente, esta situación ha hecho preocuparse a la AFL-CIO, la más grande confederación norteamericana de trabajadores, ya que los bajos salarios de México podrán tener un efecto depresivo en los niveles salariales estadounidenses, además de una eventual emigración de las fuentes de trabajo hacia México.

"La razón de esto no es un gran misterio. Es la diferencia entre los niveles salariales... En 1989, la compensación promedio por hora para los trabajadores aquí (en Estados Unidos), era de 14,31 dólares, mientras que en México era de 2,32 dólares. Ya ha habido una buena cantidad de seminarios y anuncios en los diarios con mensajes que dicen, por ejemplo, Venga a México y ahorre 25.000 dólares por trabajador."⁷

⁵ Cfr. "La magia del TLC". En: Diario La Nación. San José, Costa Rica, 21 de febrero de 1994. P. 34-A.

⁶ Charles A. Cerami. "ANALC: Una perspectiva de crecimiento hemisférico". En revista trimestral: Facetas. N° 97. Washington D.C. Marzo, 1992. p. 9.

Por supuesto habría de esperar que el salario de los mexicanos comience paulatinamente a recuperar el rezago tan distante con respecto al estadounidense; sin embargo, puede llevar muchos años. Quizás sea posible que esta situación lleve a la AFL-CIO a establecer alianzas con otras organizaciones laborales de Latinoamérica, de la cual podrá obtenerse provechosos beneficios para los golpeados bolsillos de los asalariados.

Desde que se iniciaron las negociaciones para el TLC, grandes empresas internacionales han invertido en México miles de millones de dólares, producto del clima de confianza que se generó, adicionalmente a las medidas macroeconómicas tornadas por México: liberalización del peso, reducción de aranceles, desprotección a la industria local y la búsqueda de una reconversión productiva eficiente, entre otros.

En América Latina, muchas naciones han expresado su deseo de ingresar al IIC, o llamada en algunas ocasiones la "Comunidad Económica Norteamericana". Este ingreso será, en un futuro cercano, tema de discusión y de difíciles negociaciones para nuestros países.

IMPLICACIONES PARA COSTA RICA DEL TLC

Ante las grandes posibilidades que ofrece este mercado norteamericano, el país ha indicado sus pretensiones de suscribir este acuerdo. La pregunta obligada es: ¿Qué condiciones tiene el país para ingresar al TLC y cuál es el costo de hacerlo?

Lo primero que se debe considerar es que los acuerdos de libre comercio son en dos vías, es una concesión comercial contra otra concesión comercial; recibir la apertura de un mercado se paga con la apertura de nuestro mercado y con el cumplimiento de los condicionantes exigidos por el otro país.

A diferencia del CBI o Sistema Generalizado de Preferencias, expresado a través de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, que es un gesto político unilateral de los Estados Unidos para permitir el acceso de los países de la Cuenca del Caribe al mercado estadounidense bajo condiciones favorables y cuyo esquema ya está de salida; el MÆ es una negociación comercial básicamente entre sectores privados con apoyo de los respectivos gobiernos.

En estas negociaciones del sector privado extranjero con el sector privado local se exigirán mayores transformaciones y cambios que garanticen la inversión extranjera y permitan su competitividad internacional dentro del país. Por ese motivo, los condicionantes para ingresar al TLC serán más difíciles que los establecidos mediante la cooperación financiera internacional, ya que no median condiciones políticas, sino primordialmente comerciales y económicas.

Lo anterior requerirá que el país cuente con una gran capacidad de negociación en el plano económico, para que pueda negociar adecuadamente con los experimentados sectores empresariales norteamericanos. Las negociaciones con México son un buen intento para preparar ese grupo negociador; lo importante es que haya continuidad, porque de lo contrario la experiencia obtenida se perdería.

⁷ Thomas R. Donahue. 'Lo que está mal del Tratado de Libre Comercio'. En: Revista Norte Sur. Volumen 2, Número 1. University of Miami. junio-julio 1992. P. 38.

El país tendrá que dar una serie de concesiones con las cuales pagará su acceso al TLC, por las que el sector público se verá sustancialmente afectado, sobre todo en materia de servicios como seguros, banca, energía y telecomunicaciones, los cuales encabezan la lista de cualquier tratado con los países norteamericanos.

Es importante señalar que el acuerdo bilateral con México no representa el ingreso al TLC, éste solo se obtiene si se incluye una cláusula de adhesión de terceros al tratado, y si se negocia el ingreso con los Estados Unidos o con cada uno de los tres países por separado.

Los acuerdos bilaterales con México tienen otro fin, establecer mercados intermedios para industrias mexicanas que no han logrado reconvertirse y que no tienen niveles de competitividad internacional, así como permitir el ingreso de algunos productos costarricenses que algunas industrias mexicanas han dejado de producir por estar dedicadas a actividades más rentables. Esto es una estrategia de transición, que no tiene un costo elevado de concesión comercial, y que se logró por un arreglo político coyuntural.

En esas circunstancias el país todavía está lejos de ingresar al TLC, y su admisión representa transformaciones económicas profundas. A México, una de las primeras condiciones que se le pidió fue la reforma en banca, seguros, bolsa de valores y telecomunicaciones, entre muchas otras; por ese motivo habría de esperar que a Costa Rica también se le pida la reforma en estos servicios para que pueda ingresar a este tratado.

A las empresas norteamericanas y canadienses no les interesa comprar las instituciones públicas que prestan estos servicios, lo que les interesa es que se rompan los monopolios y poder establecer sus empresas en nuestros países, ya que los inversionistas norteamericanos tienen alianzas económicas con las empresas que les han brindado estos servicios en sus países y que además tienen agencias en una gran cantidad de regiones del mundo.

Dentro de otras aplicaciones directas para los países no socios del TLC, se debe señalar el peligro inminente de desviación del comercio y de la inversión, ya que estos flujos tenderán a dirigirse hacia México, por presentar condiciones más favorables y atractivas para los inversionistas extranjeros.

En lo que se refiere al comercio ya se han empezado a sentir los primeros efectos; por ejemplo, según los diarios nacionales⁸, las exportaciones costarricenses en conjunto (a Estados Unidos, Canadá y México) disminuyeron en un 11%, con una reducción de US.\$78 millones en 1993 a US.\$69.37 millones en 1994.

Por otro lado, el acuerdo norteamericano prevé la protección de su mercado, por lo que se restringirá el acceso de ciertos productos de los países no socios. Para los países latinoamericanos significa que México tendrá una participación preferencial y que los productos de los otros países ingresarán solo en condición residual, con respecto a aquellos segmentos del mercado que México no pueda abastecer. Para el caso específico de Costa Rica, el país presenta una gran asimetría con respecto a los grandes países del norte, por lo cual no podrá insertarse fácilmente en esos mercados. Mientras permanezca vigente la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el país podrá seguir exportando una gran cantidad de productos libres de

⁸ Patricia Leitón. "Primeros efectos del TLC: bajan ventas ticas a Norteamérica". En: Periódico La Nación San José, Costa Rica. 17 de febrero de 1994. P. 34-A.

aranceles hacia los Estados Unidos, pero esta situación tiene características de temporalidad, por lo que no es segura la existencia en el largo plazo.

El TLC presenta retos y oportunidades para los países del hemisferio. Retos porque tendrán que incursionar en los mercados de los países industrializados con estándares de competitividad similares: calidad y costo, y es una oportunidad porque significa la posibilidad de atraer inversiones, capital y tecnología. Sin embargo, la gran asimetría entre las economías de los distintos países, ponen en peligro su éxito, sobre todo cuando no existe un brazo financiero para la transformación productiva de los países menos industrializados, tal y como sí ha funcionado en la Comunidad Europea, a través del Fondo de Solidaridad o Compensación.

EL INGRESO AL TLC Y EL SECTOR PUBLICO COSTARRICENSE

Bajo las circunstancias antes descritas resulta obvio que el Estado costarricense se verá obligado a transformarse sustancialmente, ya sea por la vía de los contratos de préstamo con organismos multilaterales, o por medio de los acuerdos de libre comercio que eventualmente se suscriban.

Si el país desea ingresar a competir en los mercados internacionales, obtener concesiones comerciales con bloques económicos y adaptarse a las nuevas condiciones financieras del orden económico mundial, se verá forzado a tener que realizar estas transformaciones. El éxito depende del nivel en que el país, llegue a desarrollar la habilidad para la negociación económica y comercial.

De lo contrario podría ceder excesivamente, y generarse una situación en la que por medio del sector privado nacional se establezcan alianzas (joint ventures) con los sectores privados extranjeros, cuyos intereses coincidan con intereses locales para presionar y romper monopolios estratégicos, sobre todo aquellos que resultan muy rentables para la actividad privada. Esto sería muy peligroso, en la medida de que se quiera privatizar empresas estratégicas para el desarrollo nacional, porque no solo nuestras industrias pasarían a manos extranjeras, sino que también nuestras instituciones serían de capital transnacional, con lo cual nos convertiríamos en un país de asalariados.

Ante esta circunstancia, peligra la existencia de instituciones públicas como el Instituto Nacional de Seguros, los bancos del Estado, el Instituto Costarricense de Electricidad y la Refinadora Costarricense de Petróleo, entre otros.

Es obvio que romper el monopolio propiciando la competencia de empresas privadas con las instituciones públicas es una falacia, ya que nunca podrán competir en igualdad de condiciones, pues las instituciones públicas por su naturaleza están atadas por el Principio de Legalidad, el cual establece que la Administración Pública sólo podrá realizar aquello que le permita la ley, mientras que la empresa privada se rige por el Principio de la voluntad, es decir, que puede hacer todo aquello que le sea lícito.

También es igualmente cierto que si el país quiere ingresar a los mercados internacionales debe eliminar las distorsiones que en la economía encarecen los costos de producción, y muchas de esas distorsiones son provocadas por la estructura de costos tanto del sector público como de muchas empresas privadas nacionales.

Lo anterior indica la necesidad de que el país entre en la reforma del Estado lo antes posible, que identifique las áreas susceptibles a pasar a manos privadas, modernice los trámites y las estructuras de las instituciones públicas e identifique un nuevo rol sobre las actividades que debe brindar el Estado, pero también el sector privado deberá esforzarse por modernizar sus procesos productivos, sin menoscabar los derechos de los trabajadores y sus condiciones salariales.

Esta reforma, que debe ser integral, no debe en ser, de ninguna manera, un argumento para desmantelar el Estado, a un alto costo social, ni un subterfugio para entregar en manos de las grandes corporaciones transnacionales los recursos y bienes propios de la nación.

CONCLUSIONES

El Tratado de Libre Comercio de Norte América aparece como una reacción de los Estados Unidos ante la amenaza de perder su posición de superpotencia económica, producto del surgimiento de bloques económicos altamente competitivos como la Comunidad Europea y el eventual bloque del Sudeste Asiático liderado por Japón. Por este motivo se establece la Iniciativa para las Américas, cuya primera manifestación es el TLC, integrado por Canadá, Estados Unidos y México.

Muchos países del hemisferio tienen una clara intención de ser socios de este club comercial, pero deben cumplir con una serie de requisitos que le permitan ingresar. Estos requisitos se establecen como condiciones previas, en algunos casos más severas que la condicionalidad establecida por los organismos Financieros multilaterales para el otorgamiento de créditos.

Para el caso de Costa Rica, la negociación promete ser difícil, producto de la inexperiencia en el campo de las negociación es comerciales y económicas. Además por el hecho de que el país se ha quedado rezagado, con respecto a otros países de la región, en cuanto a las reformas estructurales de su economía, a pesar de haber sido uno de los primeros en iniciar los programas de ajuste.

La institucionalidad del país se encuentra amenazada, porque si el país desea ingresar al TLC, se verá obligado a acelerar la reforma del Estado. Esta transformación del sector público no debe ser a costa del asalariado y en detrimento de la soberanía y de los bienes de la nación.