

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
MECANISMO DE EXAMEN DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES
COSTA RICA

Informe del Gobierno de Costa Rica

De conformidad con el Acuerdo por el que se establece el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio), se adjunta la exposición inicial de políticas presentada por el Gobierno de Costa Rica.

DECLARACIÓN DE POLÍTICA DEL GOBIERNO

I. Resumen ejecutivo

Costa Rica es un país con una economía pequeña y abierta, altamente dependiente del comercio exterior. En los últimos años el país ha profundizado su proceso de apertura y liberalización económica, adoptando una serie de medidas en forma unilateral, tendientes a promover una mayor competitividad de la producción nacional y una mayor inserción en la economía internacional.

Asimismo, Costa Rica ha utilizado los instrumentos de la integración regional y la negociación multilateral como formas adicionales de avanzar en esta dirección. La agenda comercial de Costa Rica ha incorporado negociaciones en el ámbito de la integración centroamericana, la suscripción del Tratado de Libre Comercio con México, la participación y adopción de los compromisos de la Ronda Uruguay y la activa defensa de sus intereses comerciales.

Costa Rica otorga gran importancia a su gestión en el campo comercial en los próximos años, entre lo que destaca su compromiso de procurar una activa participación en el desarrollo del programa de la OMC, así como en la construcción de la Zona de Libre Comercio de las Américas.

II. El entorno económico y comercial

En los últimos diez años Costa Rica ha dirigido grandes esfuerzos a lograr la estabilización y ajuste de su economía y una inserción dinámica en la economía internacional. Esta dirección, iniciada a mediados de los años ochenta, toma mayor fuerza y se consolida a

partir de 1990, fecha en la que Costa Rica se adhirió al GATT y en la que se revisó en este foro el entorno económico del país.

Después de las dificultades económicas y sociales por las que atravesó Costa Rica en los años ochenta, producto de la crisis de la deuda externa y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones imperante, en los primeros años de la década de los noventa el desempeño de la economía mejora notablemente, generándose importantes avances en la transformación de las estructuras productivas. Ello se refleja en niveles de crecimiento significativos en los últimos tres años, del orden del 5 por ciento o más del PIB, muy distintos de los niveles de principios de los años ochenta que, incluso, fueron negativos en 1981 y 1982.

El sector externo ha cobrado una enorme importancia como motor del crecimiento económico. La tradicional apertura de la economía costarricense se ha visto reforzada por un proceso muy claro de "orientación hacia afuera", en el que las exportaciones e importaciones juegan un papel preponderante. Mientras que a mediados de la década de los ochenta el comercio de bienes y servicios representaba un 60 por ciento del PIB, esa relación supera hoy el 90 por ciento. Esto ha tenido un efecto muy importante sobre los niveles de ocupación de la fuerza productiva, en tanto los niveles de desempleo, después de haber alcanzado el 10 por ciento a inicios de los años ochenta, se han ubicado en los últimos cinco años cerca del 4 por ciento, a pesar de los enormes flujos migratorios que ha recibido el país.

Subsiste, sin embargo, con carácter cíclico, el problema del desequilibrio de las finanzas públicas, que en 1994 adquiere ya proporciones inmanejables, que ensombrecen los logros alcanzados en otros aspectos macroeconómicos. El déficit consolidado del sector público, después de ubicarse en menos del 1 por ciento del PIB en 1993, llegó a representar en 1994 un 8 por ciento del PIB, contribuyendo a incrementar aún más las tasas de interés, provocando un estrujamiento del sector privado, llevando la inflación a cifras cercanas al 20 por ciento y afectando la inversión. La deuda interna, el desfinanciamiento del sistema de pensiones y la planilla estatal son los principales factores coyunturales que generan el déficit fiscal. Se han planteado ya proyectos específicos para promover un ajuste y una mayor justicia tributaria, la reforma integral del sistema de pensiones, el recorte del gasto público, la movilidad laboral en la mayoría de las instituciones estatales y una mayor participación de los actores privados en sectores hasta ahora desarrollados por el sector público. El régimen político costarricense, que funciona sobre la base del consenso que se alcance entre los diferentes sectores de la actividad política y económica, determina que la aprobación de reformas estructurales requiera de un proceso previo de negociación importante. En este caso, en el tanto se aprueban los proyectos de ley que permitan la reforma integral propuesta, y con un carácter estrictamente temporal, se ha aumentado el arancel de importación en un 8 por ciento, a efectos de recaudar los recursos necesarios para poder cumplir con el pago de obligaciones inmediatas. La razón de que se haya optado por esta medida y no otras es que ésta es la única acción que el Poder Ejecutivo puede adoptar en forma autónoma, dentro de ciertos límites, sin necesidad de obtener aprobación legislativa. La meta es la reducción del déficit del sector público a un 3,5 por ciento del PIB en diciembre de 1995 y a un 1 por ciento del PIB para diciembre de 1996.

Se espera que las reformas propuestas permitan un saneamiento de las finanzas públicas en forma sostenida, de modo que se restablezcan los equilibrios macroeconómicos necesarios para brindar un entorno propicio para la producción y el crecimiento económico.

III. Desarrollo de la política comercial 1990-1995

El rasgo más distintivo de la política económica de Costa Rica durante los años 1990-1995 ha sido la liberalización del comercio y la desregulación de la economía. Estos objetivos se han logrado a través de la adopción de una serie de acciones en cuatro rutas diferentes: la apertura unilateral, la participación en el esquema de integración centroamericana, la negociación de un Tratado de Libre Comercio con México y, por supuesto, la adopción de los compromisos negociados dentro del marco de la Ronda Uruguay.

Las políticas y acciones tomadas en estos campos han generado resultados muy positivos en el fortalecimiento de la capacidad exportadora costarricense y en una mayor inserción del país en la economía internacional. Las exportaciones han crecido, a partir de 1990, a un ritmo promedio anual de 14 por ciento, registrándose incrementos del 29 por ciento en los primeros tres meses de este año. Asimismo, la composición de las exportaciones ha cambiado, reduciéndose significativamente la dependencia de los cultivos tradicionales, para dar paso a las exportaciones no tradicionales, que han llegado a representar más de un 50 por ciento de las exportaciones totales. Por otra parte, los mercados de destino de las mismas se han diversificado, alejándose de la concentración en el mercado centroamericano de los años setenta, que absorbía cerca del 70 por ciento de las exportaciones del país, para dirigirse a otros destinos, primordialmente, en cerca de 45 por ciento a los Estados Unidos y de 30 por ciento a los países europeos. Las importaciones, por su parte, también han crecido durante los últimos cuatro años a un ritmo promedio anual del 13 por ciento.

El incremento de las exportaciones, así como su importancia como motor de crecimiento de la economía del país, determinan que Costa Rica haya tenido que adoptar cada día más un papel activo y agresivo en la defensa de sus intereses comerciales, fundamentalmente luchando por mantener e incrementar el acceso a los mercados de otros socios comerciales y por defender sus exportaciones del proteccionismo prevaleciente en algunos mercados. Para estos efectos, Costa Rica ha buscado apoyarse en los instrumentos que brinda el sistema multilateral.

i) La apertura unilateral

Costa Rica ha reducido durante estos últimos cinco años las barreras a la importación, ha incrementado la competencia en los mercados internos, ha procurado eliminar el sesgo antiexportador en su economía y ha promovido una más eficiente asignación de recursos. Entre las medidas adoptadas unilateralmente en esta dirección destacan las siguientes:

- eliminación de las sobretasas a la importación que alcanzaban el 10 por ciento y que afectaban cerca del 50 por ciento de las partidas arancelarias;
- reducción y consolidación en el arancel de un impuesto sobre el valor aduanero del 3 por ciento que afectaba todas las importaciones;
- eliminación de los depósitos previos a la importación que llegaron a alcanzar hasta un 100 por ciento del valor del bien importado;
- apertura total de la cuenta de capitales;
- reducción y gradual eliminación prevista de los subsidios a la exportación;
- eliminación de los subsidios a la producción;
- eliminación de la participación estatal en la comercialización de productos agropecuarios;
- eliminación de la gran mayoría de los impuestos a la exportación;
- transposición de la Nomenclatura Aduanera Centroamericana II a la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Clasificación y Codificación de Mercancías;
- promulgación de la Ley de Promoción de la Competencia, mediante la cual se eliminan todas las barreras no arancelarias a la importación y todas las licencias de exportación;
- aprobación de una nueva ley de compras del sector público, mediante la cual se racionalizan y simplifican los trámites de la contratación administrativa;
- aprobación de las reformas a la legislación sobre cogeneración eléctrica, mediante las cuales se amplía la participación de los agentes privados en este sector.

La apertura comercial en Costa Rica no se ha revertido por la utilización de otro tipo de instrumentos menos transparentes, pero igualmente perversos, como lo son la utilización abusiva de los derechos compensatorios o antidumping o las medidas de salvaguardia. Valga resaltar que, desde que se reformó la legislación en esta materia en el país en 1993, no se han impuesto ningún tipo de recargos al amparo de estas normativas.

Una serie de proyectos serán próximamente aprobados, entre los que destacan una ley reguladora de los servicios públicos, una legislación de modernización aduanera y una ley de reformas en el sector de servicios financieros. Éstos se dirigen también hacia la apertura y transformación de la economía.

ii) La participación en el esquema de integración centroamericana

Costa Rica ha sido un actor importante en el esfuerzo de renovación del esquema de integración centroamericana durante el último quinquenio. En efecto, el Gobierno, con el apoyo de la comunidad empresarial, ha propiciado un cambio conceptual en el proceso de integración, al promover una orientación "hacia afuera" del mismo, cuyo principal objetivo es servir de plataforma para la integración con el resto del mundo.

Dentro de los esfuerzos de liberalización llevados a cabo al amparo del esquema de integración centroamericano destaca la reducción de los niveles arancelarios a un techo máximo del 20 por ciento, después de que hacia fines de los años ochenta se situaba en un 40 por ciento. Costa Rica espera, una vez transcurra la presente situación anormal, continuar con la reducción de sus aranceles a niveles máximos del 15 por ciento.

Por otra parte, Costa Rica aboga por el perfeccionamiento de la zona de libre comercio de Centroamérica, en el tanto es éste un mercado importante al que se dirigen cerca del 15 por ciento de sus exportaciones y del que importa poco menos del 10 por ciento de sus importaciones totales. Asimismo, Costa Rica ha impulsado firmemente la renovación y modernización de los instrumentos jurídicos del esquema centroamericano, en particular en lo que se refiere a la negociación de normas de origen a aplicar al comercio intracentroamericano y a la normativa en materia de prácticas de comercio desleal y salvaguardas.

iii) El Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México

Otro aspecto muy importante en el desarrollo de la política comercial costarricense de los últimos años es la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México. Este acuerdo marca un punto de cambio en la política de comercio exterior del país, pues es el primer acuerdo de naturaleza global suscrito por Costa Rica.

En efecto, el TLC, que entró en vigencia el pasado 1º de enero, es un tratado que, siguiendo el ejemplo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, comprende diez partes, a saber: aspectos generales, comercio de bienes, comercio de servicios, barreras técnicas al comercio, compras del sector público, inversión, propiedad intelectual, disposiciones administrativas, solución de controversias y otras disposiciones. De conformidad con el mismo, las partes desgravarán la totalidad de su universo arancelario, con muy pocas excepciones, de inmediato, a los cinco, diez o, en pocos casos, a los quince años de la entrada en vigor del tratado. En el área de servicios, se consolida el *status quo* y se sientan las bases para una liberalización posterior en el sector.

La negociación y aprobación del TLC estuvo fuertemente apoyada en el país por la comunidad empresarial, quien respaldó activamente los esfuerzos gubernamentales por lograr un acuerdo de alta calidad, con fundamento en el cual se obtuviese un mejor acceso al mercado mexicano y un incremento en los flujos de inversión. Se concibió, también, este

esfuerzo de negociación como una experiencia importante para una eventual participación en esquemas mayores de integración económica.

El TLC será notificado próximamente a la OMC y se someterá a examen de todos sus miembros. Costa Rica es del criterio que este acuerdo liberaliza sustancialmente el comercio entre ambos países y que no establece nuevas barreras al comercio de otros socios, sino que más bien fortalece y complementa los nuevos acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay.

iv) La Ronda Uruguay

Costa Rica asigna la mayor importancia a un sistema multilateral de comercio fuerte, con reglas claras y transparentes que regulen el intercambio comercial entre los países. En la medida en que la Ronda Uruguay contribuye positivamente hacia la consecución de estos objetivos, Costa Rica ha apoyado entusiastamente los resultados de la misma.

Luego de ser suscrito en Marrakech, el Acuerdo sobre la OMC fue aprobado por la Asamblea Legislativa del país en diciembre de 1994, a tiempo para que el mismo entrase en vigencia el 1° de enero de 1995. Cabe resaltar que dicha aprobación contó con el voto unánime de todos los congresistas del país, aspecto que resulta muy poco frecuente dentro del juego de fuerzas que operan en la democracia costarricense, reflejando así el grado de compromiso del país con la OMC y con el sistema multilateral de comercio.

En esta oportunidad se logró también la aprobación de la legislación de ejecución de la Ronda Uruguay, mediante la cual no sólo se cumple con las obligaciones surgidas de ésta, sino que se aprueban importantes disposiciones tendientes a fortalecer la participación activa del país en el sistema multilateral.

En términos generales, Costa Rica no se beneficia sustancialmente de una apertura real de nuevos mercados, pues durante varios años ha sido beneficiaria de ciertos esquemas de preferencias que le facilitan su acceso al mercado, sobre todo, de ciertos socios desarrollados. Por ello, las concesiones otorgadas en la Ronda Uruguay sobre una base de nación más favorecida tienden a erosionar dichas preferencias. No obstante ello, más que a este último aspecto, Costa Rica otorga una gran importancia a la mayor seguridad en el comercio que se deriva de estas concesiones.

Desde una perspectiva más cualitativa, se considera beneficioso para el país diversos aspectos de los acuerdos de la Ronda Uruguay, tales como el establecimiento de un marco de disciplinas para regular el comercio de productos agrícolas, una normativa más clara en materia de subsidios y derechos compensatorios, pero, fundamentalmente, el fortalecimiento del mecanismo de solución de disputas. Sobre este último en particular, Costa Rica confía en que la implementación de las nuevas disposiciones y el respeto que de ellas tengan todos los socios comerciales contribuirán a lograr el triunfo verdadero del multilateralismo sobre el poder político y las acciones unilaterales.

v) La defensa de los intereses comerciales del país

Con muy pocos años de pertenecer al GATT Costa Rica tuvo desde muy temprano que acudir a los instrumentos que éste brinda para defenderse de ciertas políticas de sus socios comerciales. Así, en febrero de 1993, Costa Rica en unión de otros países latinoamericanos, solicitó el establecimiento de un Grupo Especial que examinase los regímenes de importación de banano de algunos Estados miembros de la CEE. Igualmente, en junio de 1993 esos mismos países solicitaron el establecimiento de otro Grupo Especial que analizara el régimen unificado de importación de banano adoptado por la UE el 1º de julio de 1993. En ambos casos, los grupos especiales concluyeron que las políticas examinadas eran incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General. Ninguno de los dos informes ha sido adoptado.

En marzo de 1994, Costa Rica y otros países latinoamericanos negociaron con la UE un acuerdo mediante el cual se mitigó en alguna medida el daño causado por el régimen unificado de importación de banano. Costa Rica es hoy objeto de investigación bajo la Sección 301 de la Ley de Comercio de los Estados Unidos, por supuestos alegatos de discriminación planteados por una empresa estadounidense.

Costa Rica participó también en calidad de tercero interesado en el Grupo Especial establecido a petición de la UE para examinar las restricciones de los Estados Unidos a las importaciones de atún, el cual concluyó que las restricciones impuestas por los Estados Unidos eran contrarias al Acuerdo General. El informe no ha sido adoptado.

Después de las anteriores experiencias, Costa Rica considera que todavía resta bastante por hacerse para lograr que el mecanismo de solución de diferencias constituya una verdadera alternativa para que los países pequeños puedan combatir las políticas proteccionistas adoptadas por otros socios comerciales y espera que las reformas introducidas en la Ronda Uruguay puedan implementarse en este sentido.

IV. Elementos de una política comercial hacia futuro

La creciente y enorme importancia del sector externo en la economía costarricense determinan que una política de comercio exterior que promueva un mayor y más seguro acceso a los mercados, así como el fortalecimiento del sistema multilateral, constituya una prioridad en la política económica del país.

Costa Rica está adoptando medidas para responder cada vez mejor a los nuevos retos que se avecinan en el ámbito del comercio multilateral, pretendiendo fortalecer la capacidad institucional necesaria para poder desempeñar un rol activo y constructivo en los años venideros.

i) La Zona de Libre Comercio de las Américas

En el mes de diciembre de 1994, los presidentes de 34 países en el continente americano acordaron constituir, para el año 2005, la Zona de Libre Comercio de las Américas. Costa

Rica asigna gran prioridad al trabajo activo en la construcción de este espacio económico, pues considera que el mismo abre enormes oportunidades para todos los pueblos del continente y que, al tomar como base las normas y disciplinas de la OMC, tiene el potencial de convertirse en un complemento muy importante de ésta en su tarea de promover la liberalización del comercio y un mayor bienestar económico para todos.

ii) La agenda multilateral del futuro

Costa Rica reconoce que la agenda de la OMC de los próximos años es amplia y compleja, no sólo por una gran cantidad de temas que los mismos acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay obligan a tratar con más detenimiento, sino porque la propia implementación de estos acuerdos impone nuevos y ambiciosos retos que habrán de cumplirse. Costa Rica se prepara para poder enfrentar sus deberes dentro del nuevo esquema con responsabilidad. Su participación en este mecanismo de examen como primer país en pasar por este escrutinio al amparo de las nuevas disciplinas y acuerdos de la Ronda es una muestra de ese compromiso.

Constituye fuente de preocupación para el país que nuevos temas, ajenos a la discusión de la Ronda Uruguay y a las disposiciones de ella resultantes e, incluso, al comercio mismo, pretendan ser traídos a este foro cada vez con mayor frecuencia por parte de algunos socios comerciales. Preocupa a Costa Rica, fundamentalmente, que detrás de estas aparentes loables iniciativas existan fuerzas proteccionistas que pretendan cerrar mercados, ahora escudadas tras los derechos laborales, la protección del medio ambiente o cualquier otro propósito. Preocupa también una eventual imposición de valores propios de unas sociedades en otras por la vía de las disposiciones comerciales. Costa Rica es del criterio de que las normas del sistema multilateral de comercio son plenamente compatibles con la consecución de otros objetivos sociales de mayor alcance, pero no por ello considera que su mejor tratamiento deba darse en este foro comercial.