

## **Negociación del TLC con Estados Unidos: Participación ciudadana e implicaciones para la democracia**

**Dra. Juliana Martínez Franzoni<sup>1</sup>**

**30 de marzo del 2004**

Documento preparado para las Jornadas de Reflexión sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, organizadas por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, Mesa “Negociaciones del TLC con EEUU: ¿Qué implicaciones tiene para la democracia?”.

---

<sup>1</sup> Investigadora Fundación Acceso, Docente de la Universidad de Costa Rica. **Con el apoyo de María José Chávez en la búsqueda de información pertinente.**

## Resumen

Valorando *en sus propios términos* la amplia consulta ciudadana realizada en Costa Rica por Comercio Exterior con respecto al Tratado de Libre Comercio, este documento argumenta que dicha consulta estuvo no solo rodeada de ambigüedad en cuanto al objeto de consulta y al procedimiento para incorporar lo consultado en la negociación, sino que además se evidencia falta de transparencia con respecto al ámbito de lo negociable, a los acuerdos alcanzados, y a los impactos esperados en la población. Este abordaje de la participación ciudadana y la forma en que Comercio Exterior presenta dicha participación en respaldo de la política elaborada, amenaza la legitimidad de ésta y de futuras apelaciones a la participación ciudadana. Además, dado que aún el Tratado tiene un largo camino por recorrer previo a su aprobación o improbación en la Asamblea Legislativa, las ideas planteadas en este documento son tan relevantes para interpretar la participación ciudadana en lo ya negociado con Estados Unidos, como para lo que el país, a lo interno, tiene aún por negociar.

A fines de enero del 2004 el equipo negociador de Comercio Exterior presentó al país el acuerdo alcanzado por Costa Rica con los Estados Unidos, de cara a profundizar las relaciones comerciales entre ambos países. A las personas panelistas de esta mesa, el Instituto de Investigaciones Sociales pidió enfocarse en la democracia en general, y en la participación ciudadana en particular, a lo largo del *proceso de construcción* de dicho acuerdo.<sup>2</sup> ¿Cuál fue el tipo, calidad y resultados de la participación ciudadana en la elaboración del Tratado, y en qué medida fortalecen o debilitan la democracia costarricense? A continuación algunas respuestas a estas preguntas.

---

<sup>2</sup> Un segundo problema, de enorme relevancia, es el de las implicaciones que lo contenido en el Tratado de ser aprobado tendría para la democracia costarricense. Este problema será objeto de debate futuro en ese mismo ciclo de debates, una vez que se hayan analizando los distintos temas de fondo que forman parte del Tratado.

## 1. Por qué participación ciudadana en una negociación comercial

*“La política es resultado de una **consulta profunda**... Costa Rica como país debe sentirse satisfecho de haber involucrado directamente en esta negociación a más de 50 funcionarios públicos... **consultas** sectoriales a través de 360 reuniones con representantes de 900 empresas, 57 cámaras y asociaciones del sector productor...En servicios e inversión... 30 cámaras, 20 colegios profesionales y 27 instituciones privadas.... **Consultas** ... a lo largo de todo el proceso, incluyendo el cierre de la negociación... 313 representantes de 84 organizaciones...”*

*(Resultados...; subrayado propio; [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr))*

Las políticas públicas son aquellas medidas que el Estado toma frente a un determinado problema.<sup>3</sup> La participación ciudadana puede tener lugar con relación a varios momentos del ciclo de formación de las políticas públicas: desde la identificación de problemas y la elaboración de soluciones que los atiendan, hasta su ejecución, seguimiento y evaluación. En el caso del TLC con Estados Unidos Costa Rica recién se encuentra en el momento de elaboración de la propuesta y por lo tanto en este documento interesa la participación ciudadana con respecto a este momento.

El problema que, según COMEX, generó la necesidad del TLC es aquella parte del comercio exterior de Costa Rica con los EU que se encuentra bajo algún régimen especial: la Iniciativa de la Cuenca del Caribe o el régimen de textiles de la Caribbean Basin Trade Partnerhip Act (CBTPA), en total el 19% de las exportaciones de Costa Rica. El objeto de la política es la materia comercial (en términos simples, importaciones y exportaciones entre ambos países) y no comercial (incluyendo un amplio ámbito de políticas, desde las compras del Estado hasta la propiedad intelectual de plantas, pasando por la participación del Estado en servicios estratégicos como telecomunicaciones y seguros). Dado que *“no abarca solamente el comercio de bienes y servicios, sino también áreas*

---

<sup>3</sup> Antezana, Paula. 2001. Participando y opinando: manual de incidencia para mujeres rurales. *Serie metodológica Sembrando Cambios*, 2. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

*fundamentales de la economía y la sociedad, como los servicios públicos, la propiedad intelectual, el trabajo, el medio ambiente, la forma de resolver disputas entre empresas y entre empresas y el Estado, la políticas de competencia, las inversiones, los derechos de los inversionistas...”*, tiene la particularidad de tratarse de una mega política.<sup>4</sup>

Para abordar la participación ciudadana en su elaboración hay que tener presente que la Constitución Política de Costa Rica contiene varios artículos pertinentes a este análisis. Como definición general, a partir de la reforma constitucional de mediados del 2003, el gobierno de la República, además de popular, alternativo y responsable, se define como participativo (artículo 9). Otros artículos establecen el libre acceso a la información pública (artículo 30), la libertad de petición de información (artículo 27), y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos con respecto a su gestión (artículo 11).

Al mismo tiempo, la Constitución Política establece que el comercio exterior es potestad del Poder Ejecutivo (artículo 140, inciso c). Esto quiere decir que *la formulación de esta política no requiere, desde el punto de vista legal, de la participación ciudadana*. Una vez formulada, la política, el Poder Ejecutivo debe someterla a consideración del Legislativo, no ya para su elaboración, sino para su aprobación o improbación.

Paralelamente, desde la finalización de las rondas de negociación, el Ministro Alberto Trejos ha enfatizado el carácter participativo del proceso de formulación del tratado. Como evidencia se ha referido al amplio abanico de sectores participantes, desde funcionarios públicos de al menos 18 instituciones, hasta organizaciones de sectores sociales y productores de bienes y de servicios de muy distinta índole. Además ha señalado la disponibilidad de varios mecanismos para la interacción por parte de COMEX con estos sectores, tanto previo al inicio

---

<sup>4</sup> 2004. Henry mora, “Evaluación preliminar de los resultados de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Estados Unidos y propuesta de investigación. Escuela de Economía, Universidad Nacional. Febrero.

de las negociaciones como previo, durante y posteriormente a cada una de las diez rondas que tuvieron lugar entre enero del 2003 y enero del 2004. Como se retoma hacia el final de este documento, llama la atención que este recuento de participantes en el procesos, el Ministro rara vez hace referencia al sistema político en general, ni a los y las representantes legislativos en particular.

Si desde el punto de vista de la legalidad del proceso Comercio Exterior no hubiera necesitado hacer nada de esto, ¿qué se buscaba?

## **2. La consulta, un tipo de participación ciudadana**

La participación ciudadana en la formulación de una política pública remite al tipo de interacción entre la sociedad y el Estado, herramienta en la que la sociedad delega el cumplimiento de distintas funciones.<sup>5</sup> Esta participación puede ser directa y tener lugar en forma individual u organizada, o indirecta y tener lugar a través de las autoridades electas como los diputados y las diputadas. En una democracia como la costarricense, ambas formas de ejercicio de la participación ciudadana son relevantes y se combinan de maneras distintas según el tipo de política, el momento del ciclo de que se trate, y el período histórico en cuestión.<sup>6</sup> Es el primer tipo de participación el que principalmente interesa en este documento, dado que es al que ha apelado COMEX como respaldo al texto acordado entre los equipos negociadores. El Ministro Trejos emplea el concepto de “consulta” para referirse a esta participación (ver página web de COMEX,

---

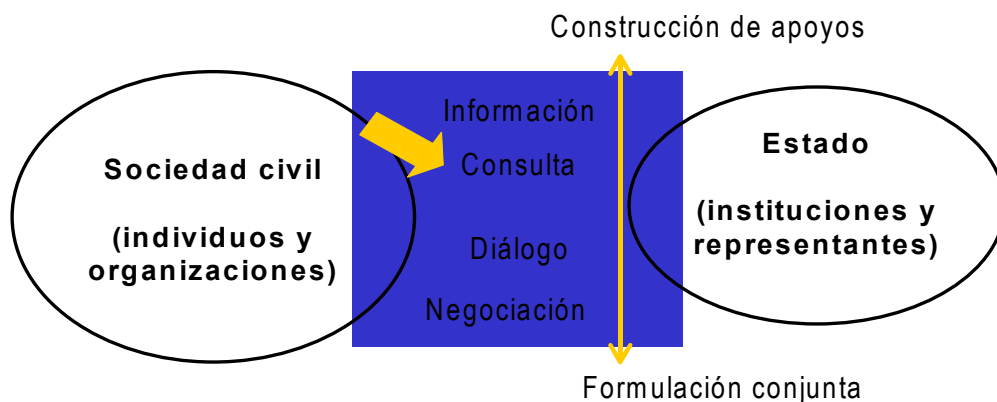
<sup>5</sup> Si bien la definición legal el Estado está compuesto por una población, el gobierno y el territorio, es en definitiva una herramienta creada por la sociedad o parte de ésta para atender y resolver sus necesidades y demandas. Las instituciones son los instrumentos a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones básicas: ejecutiva, legislativa, y judicial.

<sup>6</sup> Hay alrededor de 500 maneras de definir qué es la democracia (Collier, in Stevenson, 2002). Estas definiciones pueden enfatizar en los procedimientos o en los contenidos de la democracia. La primera remite a las reglas de juego que permiten alcanzar acuerdos sustantivos (Vargas Cullel, 2001). Entre estos procedimientos se incluyen la celebración de elecciones libres, competitivas, periódicas y respetadas, y un libre ejercicio y garantía de los derechos políticos y civiles. Se combina, en mayor o menor medida, con mecanismos de participación directa, tanto electorales (como referéndum y plebiscito) y no electorales (como la participación organizada a nivel local o nacional). Martínez Franzoni, Juliana. 2003. *Ver para creer: la información pública ciudadana en América Central*. San José. Acceso/IDRC.

[www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr)). Por eso, para entender qué buscaba COMEX con la participación ciudadana es necesario precisar qué es una consulta.

Existen varios tipos de participación ciudadana que permiten al Estado interactuar con la sociedad civil y que van desde la información de la gestión pública, hasta mecanismos de consulta, diálogo y negociación. El diagrama 1 presenta gráficamente la ubicación de estos conceptos en la relación entre Estado y sociedad civil.

Diagrama 1. Tipos de participación ciudadana y principal objetivo que permiten alcanzar



Fuente: Elaboración propia

La consulta presupone información, pero no viceversa. De igual manera, el diálogo implica información y consulta, pero no necesariamente negociación. Desde la información hasta la negociación se va de un tipo de intercambio definido por una parte (la parte que informa o que consulta), a una interacción definida por dos partes (dado que ambas interactúan con visiones de lo que debe ser la política). También se pasa de mecanismos de participación que principalmente buscan conseguir apoyos, es decir legitimar políticas que en lo fundamental han sido ya elaboradas, a mecanismos que buscan la construcción conjunta de dichas políticas.

Todas estas son formas legítimas aunque distintas de participación ciudadana. Cada una es adecuada para alcanzar cierto tipo de objetivos, requiere cierto tipo de información y de metodologías, y permite esperar cierto tipo de resultados. De una consulta cabe esperar reacciones a una propuesta previamente elaborada. Para ello la metodología debe permitir que la parte que consulta someta la propuesta a consideración de la parte consultada, así como esta última conozca los alcances y resultados de sus aportes a la consulta en cuestión. Muy distinta es una negociación en la que dos partes comparten e inciden en la construcción de una propuesta satisfactoria a ambas.

En el caso del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos la participación ciudadana propuesta por COMEX no fue diseñada para elaborar una política conjuntamente con la sociedad civil. COMEX consultó es que lo hizo para *construir apoyos* y aumentar así las probabilidades de aprobación posterior de la política. Lejos de hacerlo de manera improvisada, lo hizo a partir de una estrategia ordenada y sistemática, dirigida a incorporar puntos de vista de las organizaciones sociales y productivas, siempre y cuando estuvieran dentro del marco de una propuesta previamente elaborada. He aquí la demarcación del para qué de la enorme cantidad de reuniones, intercambios e instancias de información y consulta realizadas por COMEX antes, durante y después de la ronda de negociaciones.

Cabe preguntar ahora qué fue lo que consultó COMEX; qué hizo con lo que consultó; y qué implicaciones tiene todo esto para la democracia.

### **3. Consulta, ¿sobre qué?**

Como cualquier otra política pública la de comercio exterior contiene, explícita o implícitamente, definiciones en tres grandes niveles. A continuación me refiero brevemente a cada uno y ubico en cuáles de estos niveles COMEX realizó su consulta.

**a) Los principios (el para qué)**

Toda política tiene principios orientadores, un marco estratégico, una dirección que le da sentido. Para COMEX el comercio es sinónimo de apertura y la apertura es el principio orientador de la política (es decir, un fin y no un medio) para mejorar la competitividad y el crecimiento económico. Además, se tiene el enfoque de que una cosa es cómo se comercia y otra, distinta y aparte, es cómo se produce (aunque otros países, como los Estados Unidos, sí lo vinculen en sus propias negociaciones). Finalmente se considera que la política de comercio no es una política de desarrollo (aunque termine arrastrando e impactando toda la política pública).

El para qué de la negociación comercial con los Estados Unidos no estuvo presente en las consultas oficiales realizadas por COMEX. Quienes fueron consultados, no fueron invitados a discutir los principios orientadores de la política de comercio exterior.

**b) Los instrumentos (el cómo)**

Toda política tiene instrumentos que permiten acercarse a los objetivos estratégicos definidos. Aranceles, contingentes, salvaguardias son, entre otros, el “menú” de instrumentos disponibles en las negociaciones comerciales actuales. También es un instrumento la política de subsidios que los EU tiene hacia su producción agrícola, instrumento particularmente interesante dado que es contradictorio con la idea de que comercio y producción no deben mezclarse. El gobierno de los EU invierte millones de dólares al año en producción agrícola y define reglas de juego del comercio exterior que protegen dicha producción. El equipo negociador de COMEX nunca sometió a consulta la posibilidad de contar con instrumentos de política similares, adaptados a la realidad costarricense para, por ejemplo, proteger la inversión social que es actualmente superior a la de los restantes países que forman parte del Tratado.

Este nivel de la política tampoco fue parte de las consultas.

### c) La carpintería (el qué)

Finalmente las políticas se traducen en bienes, servicios y regulaciones concretas en función de principios e instrumentos explícita o implícitamente acordados. Este nivel comprende la carpintería de la política. Un ejemplo es la discusión sobre plazos, ritmos y volúmenes de desgravación de aranceles de los productos que ingresan al país provenientes de los Estados Unidos. Se trata de un nivel de la política sumamente importante, aunque da por sentado acuerdos sobre los principios e instrumentos de la política previamente mencionados.

Es en este nivel que se ubicaron las consultas de COMEX.

El diagrama 2 resume lo expuesto. Fue precisamente en el nivel de la carpintería que se consultó, aunque con importantes grados de ambigüedad para los actores acerca de cuál era, efectivamente, el nivel de consulta que estaba en juego. Por lo tanto eran también ambiguos los insumos necesarios para la participación ciudadana y, más aún, qué resultados podían esperarse de dicha participación con respecto a la negociación en curso.

Diagrama 2. Ubicación de la consulta de COMEX según nivel de la política, en base a ejemplos

Nivel de consulta	Punto de partida COMEX	Consulta COMEX	
Principios orientadores (para qué)	Comercio es sinónimo de apertura; distinto a política de desarrollo y a política productiva	X	} Ambigüedad
Instrumentos de política (cómo)	Se dan por sentado. Ej. acepta subsidios de EU pero no aborda similares para producción e inversión en CR	X	
Acciones concretas (qué)	Desgravación aranceles; plazos; volúmenes; exclusión; etc.	✓	

Fuente: Elaboración propia

#### **4. Qué hizo COMEX con lo consultado**

A partir de lo vertido en las consultas, los especialistas temáticos lideraron el proceso de incorporar algunas ideas y otras no. Fue una discusión que se presentó como técnica y por lo tanto fueron los especialistas técnicos los “porteros” de lo que era deseable y sobre todo posible, que el país negociara con relación a cada tema. En tanto porteros, dejaron o no “pasar” ciertas propuestas en función de criterios, principalmente de posibilidad, fundamentados en los márgenes de negociación con los EU, márgenes solo por ellos conocidos en tanto negociadores. Para quienes no eran parte del equipo negociador, era prácticamente imposible verificar si los márgenes de negociación que funcionarios y funcionarias plantearon que había, eran realmente los que había, o eran en realidad los que *se decía que había* en función de las preferencias que los propios funcionarios tenían en los distintos temas.

A continuación se valora la participación ciudadana que tuvo lugar a lo largo de la elaboración de la política *en sus propios términos*, es decir, de acuerdo a la consulta como forma de participación ciudadana y en el nivel de la política que COMEX consideró que era apropiado. A través de tres ejemplos analizo tres aspectos de la negociación: el ámbito de lo negociado, los acuerdos alcanzados, y los impactos que COMEX espera tenga la política.

Como se verá, aún valorada en sus propios términos, la actuación de COMEX muestra falta de transparencia y por lo tanto genera dudas, no solo entre sectores que no comparten con el equipo negociador los principios e instrumentos implícitos en esta política, sino también entre quienes sí los comparten.

#### **5. Las dudas que genera la consulta sobre el *ámbito* de lo negociado**

Un buen ejemplo de poca claridad sobre el *ámbito* de lo negociado es relativo a la propiedad intelectual de plantas. Como lo señala el documento de la Red de

Biodiversidad,<sup>7</sup> a lo largo de todo el 2003, se hicieron afirmaciones tales como las del jefe de la negociación en la mesa sobre Propiedad Intelectual, Federico Valerio, en el sentido de que *“no es a través del tratado que el país debe decidir sobre el tema”* (marzo del 2003), o de que pueden tener la seguridad de que la posición del equipo negociador es *“no aceptar la aprobación del convenio (UPOV) ... y defender la posición hasta el final”* (Viceministra de Comercio Exterior, Gabriela Llobet,). Estas afirmaciones realizadas por personas del equipo negociador de Costa Rica eran consistentes con el compromiso asumido por el actual Presidente Abel Pacheco durante la campaña electoral, en el año 2002, ante organizaciones sociales y productivas.

En enero del 2004, ante la insistencia de organizaciones ambientalistas por conocer los acuerdos efectivamente alcanzados Comercio Exterior reconoció que en la ronda de diciembre del 2003 *“el acuerdo fue incluir al país en la Unión de Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV)”* (Llobet, 22 de enero del 2004) es decir, que el Tratado finalmente abordó directamente aspectos relacionados con las patentes de plantas que a lo largo de toda la negociación se enfatizó no era negociables ni parte de la negociación.

Una situación similar y mas conocida por la opinión pública ocurrió con relación a dos servicios estratégicos, telecomunicaciones y seguros. Previo a la segunda ronda electoral el Presidente Pacheco explícitamente se había comprometido a no apoyar la privatización de servicios públicos en cualquiera de sus formas, incluyendo la apertura.<sup>8</sup> Dichos temas no fueron parte de la agenda de negociación con los Estados Unidos hasta bien avanzado el proceso y cuando de un momento a otro se incluyeron en dicha agenda, el equipo negociador negó cualquier posibilidad de acordar cambios que afectaran futuras decisiones nacionales relacionadas con las prestación de ambos servicios. Sin embargo, también en ambos casos COMEX terminó acordando medidas de privatización y

---

<sup>7</sup> Red de coordinación en Biodiversidad.<sup>7</sup> San José: 25 de enero de 2004.

<sup>8</sup> “Nuestras aspiraciones frente a un nuevo gobierno”, 15 Puntos, marzo-abril 2002.

apertura y restringiendo el margen nacional para redefinir la política pública con respecto a estos servicios.

Estos ejemplos ilustran de forma contundente la falta de transparencia con respecto a las “reglas de juego” de lo que era o no negociable, independientemente de la valoración positiva o negativa sobre el acuerdo finalmente alcanzado con respecto al fondo de las políticas en cuestión.

## **6. Las dudas que genera la consulta sobre los *acuerdos* alcanzados**

Un segundo tipo de dudas tiene que ver con los *acuerdos* finalmente alcanzados en la negociación. Un buen y triste ejemplo es el de papa y cebolla fresca. En enero del 2004 el equipo negociador anunció como un logro del país no ya la exclusión de un producto, como el resto de América Central y EU, sino de dos: papa y cebolla fresca. Sin embargo, la semana del 5 de marzo fue publicado en Internet un anexo que hasta ese momento no se conocía y en el que Costa Rica acuerda un contingente de importación con relación a estos productos.<sup>9</sup> El 15 de marzo el Ministro de Comercio Exterior manifestó que el contingente es insignificante desde el punto de vista de su tamaño, agregando más adelante en la entrevista que se trata de un volumen equivalente a un tercio de la importación actual...<sup>10</sup>. Dijo además que la importación de este contingente no quiere decir que estos dos productos no hayan sido excluidos dado que, a diferencia de los restantes productos agrícolas, en este caso se trata de un monto fijo de importación. Sin embargo, el anexo señala que a partir del año 15 el volumen de importación aumenta en un 2% anual hasta llegar a un cierto monto.

Finalmente, el Ministro señala que la Corporación Hortícola estaba al tanto de este contingente aunque, por su parte, el Presidente de esta organización señaló que el

---

<sup>9</sup> Capítulo 3. Anexo 1 y Conversación con Renzo Céspedes, asesor de la Corporación Hortícola, 15 de enero del 2004.

<sup>10</sup> Radio Eco, Programa Enfoques, 8 am. 16 de enero del 2004.

contingente nunca se mencionó.<sup>11</sup> Se trata de la palabra del Ministro contra la palabra del Presidente de una organización que estuvo presente a lo largo de toda la negociación haciendo uso de los distintos mecanismos disponibles, tanto previos, como durante y posterior a las rondas de negociación y que en principio no está en desacuerdo, ni con los principios ni con los instrumentos de política propuestos por COMEX. Sorprende por lo tanto que existan estas versiones contradictorias sobre la transparencia de la negociación en torno a estos dos productos.

La ambigüedad y falta de claridad con respecto a los acuerdos efectivamente alcanzados se agrega a problemas asociados al tecnicismo del documento, a la correspondencia entre las versiones en inglés y en español, y a la posible existencia de “letra menuda” que aún se desconozca. Además, si hay un problema evidente de transparencia con respecto a productos cuya negociación fue seguida paso a paso por una organización fuerte y con apoyo técnico como la Corporación Hortícola, ¿qué se puede esperar de otros bienes y servicios que hayan carecido de ambas fortalezas, política y técnicamente?

## **7. Las dudas que genera la consulta sobre los impactos esperados<sup>12</sup>**

El tercer tipo de dudas concierne a los *impactos* del Tratado de Libre Comercio en la población costarricense. El mejor ejemplo que presento es el del empleo, dado que es un tema central en la campaña que COMEX viene actualmente llevando a cabo en medios de comunicación bajo la consigna del “pequeño gran exportador” y el que interesa a una gran mayoría de costarricenses. COMEX plantea que el Tratado asegura quinientos mil empleos, tanto directos como indirectos. Como se observa en el diagrama, según datos de COMEX, 500,000 empleos equivale al

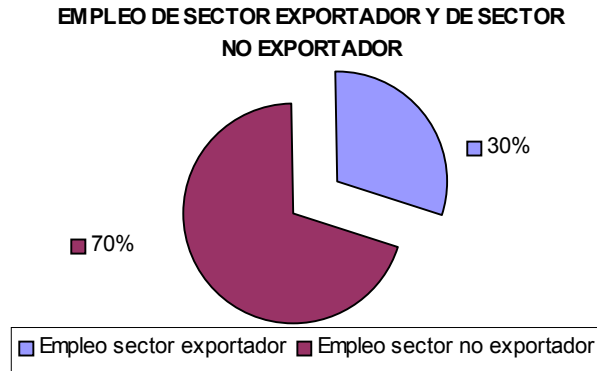
---

<sup>11</sup> Conversación telefónica con Renzo Céspedes, asesor de la Corporación Hortícola, 16 de marzo del 2004.

<sup>12</sup> Esta sección se basa en un documento sobre TLC y empleo en elaboración por un conjunto de profesionales de diversas disciplinas.

30% de la población ocupada cuyos puestos de trabajo se relacionan con la exportación.

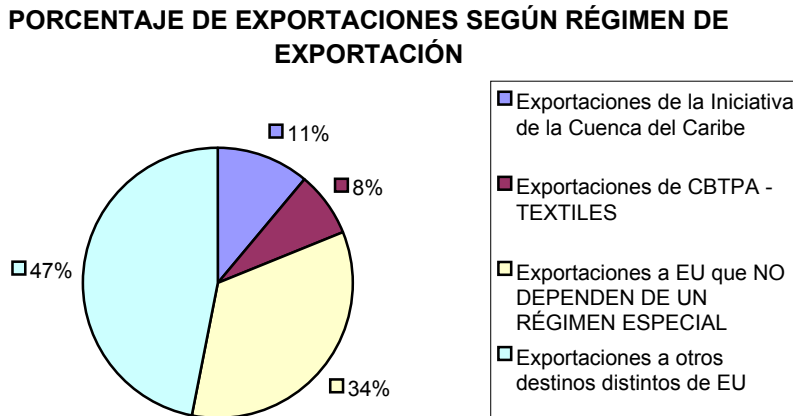
Diagrama 3. Empleo en sectores exportador y no exportador



Fuentes: MCE, El empleo en el Sector Exportador. Informe. Set. 1998; COMEX, Fuentes: [www.usitic.gov](http://www.usitic.gov) y COMEX

Sin embargo, como lo muestra el diagrama siguiente, solo el 54% de la exportación de Costa Rica se dirige al mercado de los EU. El resto se dirige a Europa, América Central y otros mercados. Es imposible que el Tratado esté defendiendo 500,000 empleos relacionados con la exportación a EU, sencillamente porque no hay 500,000 empleos relacionados con este mercado.

Diagrama 4. Empleo en sectores exportador y no exportador



Fuentes: MCE, El empleo en el Sector Exportador. Informe. Set. 1998; COMEX, Fuentes: [www.usitic.gov](http://www.usitic.gov) y COMEX.

Además, como lo muestra el mismo diagrama, de lo exportado por Costa Rica, un 34% ingresa actualmente a los Estados Unidos sin ser parte de ningún régimen especial y lo hace sin aranceles o con aranceles muy pequeños. Dado que esta producción no ha estado en discusión como parte de la negociación de Costa Rica con los Estados Unidos, tampoco lo ha estado el empleo generado por estas empresas entre las que se encuentran muchas grandes como BAXTER, INTEL y la producción de pelotas de béisbol, ejemplos que aparecen en la campaña en torno al “gran pequeño exportador” como logros de esta negociación.

Lo que el Tratado ha estado defendiendo es el empleo relacionado con el 11% de la exportación del país que tiene lugar en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y con el 8% de la producción textil que tiene lugar bajo el régimen de CBTPA. La primera está actualmente cobijada por una Ley de los Estados Unidos que es tan estable como cualquier otra Ley de ese país, incluyendo el propio Tratado. La segunda está amenazada por dinámicas internacionales relacionadas con normas de la Organización Mundial del Comercio y la participación de China en el mercado mundial, dinámicas que nada tienen que ver con el actual Tratado de América Central con EU. En todo caso, aún dejando a un lado estas consideraciones, si se tienen en cuenta los empleos relacionados con la producción cobijada bajo estos dos regímenes, el Tratado estaría asegurando, a lo sumo, *93 .000 empleos directos e indirectos*.

Además del sesgo en relación a los empleos derivados de los productos de exportación objeto del TLC con Estados Unidos, COMEX ha dado muestras de sesgos con relación al futuro de al menos otras dos fuentes de empleo: en primer lugar, los empleos asociados a las exportaciones de Costa Rica a América Central como producto del ingreso de bienes provenientes de los EU. ¿Podrá Atlas competir con las transnacionales de electrodomésticos de los EU? Y si no, ¿qué ocurrirá con los empleos actualmente generados por esta y otras empresas cuyo principal destino de exportación es América Central? En segundo lugar COMEX

no se ha referido al futuro de los aproximadamente 1,100,000 empleos que producen bienes y servicios para el mercado interno. Se trata de empleos que necesariamente se verán afectados por la importación de bienes y servicios y, tratándose del 70% de los empleos nacionales, llama la atención que el equipo negociador no se haya referido hasta ahora al impacto del TLC en estos empleos.

En una materia tan compleja, el poner los resultados de la negociación en términos “color de rosa” solo es posible presentando información parcial y distorsionada del mercado laboral. Por lo tanto, al igual que se ejemplificó en materia del ámbito de lo negociable y de los acuerdos alcanzados, también con relación a los impactos esperados del TLC, se observa falta de transparencia.

¿Es posible que otra información de la presentada por COMEX sea confiable? Sí. Sin embargo, *la evidencia de falta de transparencia en lo que se ve, necesariamente genera desconfianza con respecto a lo que no se ve.*

## 8. ¿Información para la construcción de argumentos?

*“Comercio Exterior reconoce plenamente su deber de mantener informada a la ciudadanía en detalle sobre el **proceso de negociación** y los **objetivos** que se persiguen, los elementos de la **posición nacional**, el avance de las negociaciones, los **resultados** alcanzados y demás, a la luz del artículo 30 de la Constitución Política... (lo cual) se satisface con la **publicación y divulgación de toda la información relacionada**... Como lo ha venido haciendo el Ministerio” (Resolución Sala Cuarta recurso de amparo Diputado Gerardo Vargas; subrayado propio)*

*“Yo el asunto lo veo sutil y solapado... ellos ponen la información de lo que quieren que vos oigas... pero una cosa es información y otra propaganda...” (Activista organización social)*

Desde comercio exterior se ha enfatizado la importancia de mantener a la ciudadanía informada en detalle sobre el proceso de negociación y los resultados alcanzados según la posición nacional planteada al inicio de las negociaciones. Además, se ha puesto mucho énfasis en la publicación y divulgación de toda la

información relacionada con el tratado. De hecho el estar presentando esta información a la ciudadanía fue el principal argumento utilizado por el Ministro Trejos para fundamentar que a pesar de no estarse compartiendo los textos de la negociación propiamente dichos, sí se estaba cumpliendo con el artículo 30 de la Constitución Política en materia de acceso a información pública,. Señaló el Ministro que “el deber de mantener informada a la ciudadanía en detalle sobre ese proceso de negociación... no se cumple con la publicación de los borradores de texto de la negociación, sino que se satisface con la publicación y divulgación de toda la información relacionada con el proceso...”<sup>13</sup> Sin embargo, contradiciendo esta afirmación del Ministro, los ejemplos planteados en este documento evidencian por parte de COMEX *una marcada confusión entre información y propaganda*<sup>14</sup>

No se está diciendo que toda la información que presenta COMEX sea necesariamente propaganda ni tampoco negando la necesidad del gobierno de promover la aprobación de una política que considera correcta. Sin embargo, la evidencia de que mucha información clave sí es propaganda, genera desconfianza hacia toda la información brindada por COMEX. De la misma manera, la propaganda no sería problema si se explicitara como tal, o si se complementara con información real y comprensiva pero, sobre todo, verificable por parte de quienes la reciben.

Como lo señala un investigador canadiense:<sup>15</sup>

*“Es importante distinguir entre acceso a la información y acceso a lo que coloquialmente se llama “basura”. La información que la gente quiere es información útil... no cantidades ilimitadas de propaganda gubernamental... El acceso a información tiene*

<sup>13</sup> Sala Constitucional, expediente 03-004544-0007-CO, 9 de mayo del 2003, folio 16.

<sup>14</sup> : *Ver para creer: la información pública ciudadana en América Central*.2003. Juliana Martínez Franzoni, Fundación Acceso / IDRC. San José. [www.acceso.or.cr](http://www.acceso.or.cr)

<sup>15</sup> Martin, Robert & Estelle Feldman. 1998. *Access to Information in Developing Countries*. Transparency International. [http://www.transparency.org/working\\_papers/martin-feldman/3-elements.html](http://www.transparency.org/working_papers/martin-feldman/3-elements.html).

*fundamentalmente que ver con la **calidad** de la información disponible desde el Estado, no con la cantidad... Suele significar la posibilidad de obtener información que el gobierno no quiere que la gente tenga” (Martin & Feldman, 1998; subrayado propio)*

La información es el conjunto de datos y elementos de contexto necesarios para la interpretación de dichos datos. No toda información es relevante para la sociedad civil ni toda la información se tiene cuando se necesita, es decir, es oportuna. Además, gran parte de la información existente no es verificable. Cuando la información pública es oportuna, relevante y verificable, se trata de información pública *efectivamente ciudadana*. Incluso el texto de la negociación no constituye información pública efectivamente ciudadana dado que en sí mismo no contiene elementos suficientes para evaluar los acuerdos: no provee el contexto y por lo tanto, parámetros para la valoración de dicho texto.

La información que promueve la aprobación de políticas no necesariamente es la misma que la que fortalece la democracia (en tanto reglas de juego para la toma de decisiones relacionadas con el bien común), a través de argumentos fundamentados y robustos. La aprobación de políticas tiende a usar la información, exclusivamente, como mecanismo para la construcción de apoyos. El ejercicio democrático, por su parte, requiere basarse en la información como materia prima para la construcción de argumentos dirigidos a la elaboración de propuestas, su balance, evaluación y, de ser necesario, su reformulación.

La información que COMEX ha presentado a la población sobre contenidos y consecuencias del Tratado no es oportuna (dado que mucha llega cuando el Tratado ya ha sido acordado entre gobiernos), ni relevante (dado que es fuertemente especializada e incomprensible para la gran mayoría de la gente), ni, menos aún, verificable (dado que la información se presenta sin explicar cómo se obtuvo). Se trata de información que no puede generar argumentos a favor o en contra de la política sino solo a favor: forma parte de una estrategia de mercadeo y de una campaña publicitaria dirigida a persuadir.

Mientras la información pública ciudadana, por definición, admite disenso en su interpretación y por lo tanto riesgo de no adhesión, COMEX no corre riesgos y presenta información que no admite disidencia. ¿Será que el propio equipo negociador no confía del todo en las bondades de lo acordado como para someterlo transparentemente a discusión? ¿O tal vez sabe que el Tratado es polémico y que su amplio y efectivo debate podría llevar a que la democracia interfiera con el comercio?

#### **9. Más allá de la información: la rendición de cuentas, asignatura pendiente**

Más allá de la información que ha brindado, COMEX tiene pendiente rendir cuentas su de gestión durante las negociaciones. Como lo señala el artículo 11 de la Constitución Política, esto conlleva una evaluación de resultados y una responsabilidad personal de funcionarios y funcionarias del Estado en el cumplimiento de sus deberes. La rendición de cuentas consiste en dar explicaciones sobre logros, vacíos y pérdidas, en este caso, de la negociación comercial. Quiere decir además, no solo subrayar lo positivo y recibir el aplauso, sino también identificar los vacíos y pérdidas así como estar dispuesto a corregir errores y a asumir la cuota parte de responsabilidad en estos vacíos y pérdidas. Siendo que la producción de Costa Rica equivale al .16% de la producción de los Estados Unidos, cuesta creer que una negociación enmarcada en tal asimetría no implique algún tipo de vacío y algún tipo de pérdida para el país. Precisamente, rendir cuentas es dar a conocer estos aspectos tanto como los logros. Un balance sin balance, para usar los términos que tan frecuentemente ha usado COMEX desde el comienzo de las negociaciones, lejos de fortalecer la confianza de la sociedad civil con el Estado, la vulnera.

Actualmente hay esfuerzos independientes en este sentido, en particular de la Universidad Nacional.<sup>16</sup> Sin embargo, corresponde a COMEX en tanto institución pública responsable de la negociación, llevar a cabo una rendición de cuentas que haga un análisis crítico, revisando y comparando los compromisos de gobierno, la posición nacional frente a la negociación, los márgenes de negociación disponibles en relación a los principales temas, los acuerdos alcanzados, y el balance final de logros, pérdidas y vacíos resultantes de lo acordado en la negociación.

### **10. La formulación de políticas sin política**

Como país, Costa Rica enfrenta actualmente serias dificultades para ponerse de acuerdo en casi todo: desde la política de penalización de la violencia contra las mujeres hasta el pacto fiscal, pasando por el uso del cinturón de seguridad en los automóviles, la construcción de acuerdos es terriblemente dificultosa. En este escenario COMEX nos dice que logró acordar una política que es en realidad una “mega” política y que, además, lo hizo con participación ciudadana. La pregunta inmediata es cómo. La respuesta es que lo hizo excluyendo la política que, en un sentido amplio, no partidario, la es la discusión sobre el nivel del para qué, del marco estratégico, de lo deseable y de lo posible.

La exclusión de la política se reflejó también en la falta de articulación y participación de los y las representantes políticos ante la Asamblea Legislativa. Si bien legalmente no era necesario incorporarlos, desde el punto de vista de la construcción de apoyos hubiera sido razonable. En el caso de los Estados Unidos los representantes legislativos sí tomaron parte del proceso de negociación, en conjunto con el equipo nombrado por el Poder Ejecutivo. Por ejemplo, en materia de patentes especialistas señalan que el capítulo refleja la economía política de los Estados Unidos con respecto a medicamentos y a agroquímicos, intereses de

---

<sup>16</sup> 2004. Henry Mora, “Evaluación preliminar de los resultados de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Estados Unidos y propuesta de investigación. Escuela de Economía, Universidad Nacional. Febrero.

sectores poderosos cuya representación política en la negociación se hizo tanto desde el Congreso como desde las organizaciones de empresarios respectivas.<sup>17</sup>

En este documento se optó por valorar el proceso de consulta en sus propios términos y por eso no se ahondó en el secretismo que rodeó los textos del Tratado a lo largo de la negociación. Ante el recurso de amparo presentado por el diputado Gerardo Vargas, el Ministro Alberto Trejos argumentó la negativa de Comercio Exterior de compartir los textos señalando que: *“si las propuestas de negociación se hacen públicas, se generaría, sobre la base de posiciones irreales, toda una discusión a nivel nacional acerca de si esa es o no la posición que el país debe llevar y además se le estarían enseñando todas las posiciones a las contrapartes”*.<sup>18</sup> A marzo del 2004 ya se conoce el texto de lo acordado y es evidente que no contiene estrategias. Además, por la propia estructura del documento, es difícil de creer que los borradores en algún momento hayan contenido estrategias. El argumento de no compartir los textos para evitar dar a conocer a las otras partes la estrategia de negociación, simplemente no se sostiene. Queda entonces un único argumento para el secreto mantenido a lo largo de la negociación: el riesgo al debate nacional en torno a las posiciones asumidas por el equipo negociador y la posibilidad de tener que someter a discusión, no solo la carpintería, sino los instrumentos y objetivos de la política.

En síntesis, el trato que COMEX hizo del sistema político excluyó la política en general, tanto a través de los representantes como del ejercicio directo de la participación ciudadana. Cuando la política y las políticas se desligan, se camina hacia una tecnocratización de las políticas, es decir, hacia una definición técnica, no solo de qué, sino del cómo y del para qué. ¿Cómo es posible una efectiva participación, desde la sociedad o desde el sistema político, sin una explicitación y una discusión de qué se busca y de a qué problemas es que se propone como

---

<sup>17</sup> Como me lo señaló el profesor Warren Crowther esto es parte del conjunto de condiciones que el Congreso establece para aprobación de tratados comerciales y que incluye la presentación de las políticas públicas necesarias para su implementación así como un acuerdo de ejecución, establecidas por la Ley de Comercio del 2002, llamada Ley de “Vía Rápida”.

<sup>18</sup> Sala Constitucional, expediente 03-004544-0007-CO, 9 de mayo del 2003, folio 16.

una solución? Una participación ciudadana restringida puede ser efectiva para la aprobación de la política, pero no necesariamente para el fortalecimiento de la democracia.

Por todo esto, el proceso de formulación del Tratado implica problemas para la democracia independientemente de los logros que pueda significar para el comercio exterior, siempre que:

- COMEX de a entender que la política se construyó conjuntamente con la sociedad civil siendo que no fue así y siendo que lo que sí ocurrió fue que las consultas ampliaron la base de apoyos de una política previamente definida en sus objetivos e instrumentos;
- COMEX no haya explicitado qué estaba en discusión y qué no, y cuando lo explicitó, no lo respetó; hasta la fecha no ha dado cuentas efectivamente de los acuerdos alcanzados y de los impactos esperados para la población y en su lugar ha presentado ante la población información “color de rosa” que resulta no ser cierta;
- Se tenga la sospecha de que los mecanismos formales de consulta coexistieron con mecanismos informales que permitieron a algunas personas y organizaciones ir más allá de la consulta y conocer antes los textos de la negociación;
- También se mina la democracia si ante la crítica, la embajadora especial para las negociaciones comerciales Anabelle González, señala que quienes están en desacuerdo con el tratado, no solo en Costa Rica sino en los propios Estados Unidos, son gente de izquierda y sindicalistas que presentan argumentos poco racionales.<sup>19</sup>

Finalmente se mina la democracia si ante las dudas planteadas en el Plenario Legislativo por parte de la Diputada Ruth Montoya del Partido Acción Ciudadana con respecto al contingente de importación de papa y cebolla fresca, el Ministro

---

<sup>19</sup> Radio Eco, Eco News, 5:30 pm, 25 de enero del 2004.

dice en declaraciones a la prensa que *“en realidad ella (la diputada) no tiene porque saber”*... La pregunta es... ¿se trata de construir una democracia de quienes saben? Es una opción... Aunque se parecerá bastante mas a una tecnocracia que a una democracia.