

NOTAS SOBRE EL ESTADO COSTARRICENSE Y LOS RETOS DEL GATT

Dr. Pablo Rodríguez Oconitrillo
Ex delegado de Costa Rica ante el GATT

Universidad Nacional
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Relaciones Internacionales

382.92
R696n



1992

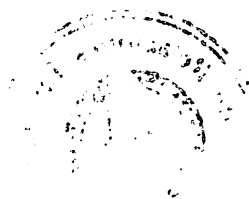
NOTAS SOBRE EL ESTADO COSTARRICENSE Y LOS RETOS DEL GATT

Dr. Pablo Rodríguez Oconitrillo
Ex delegado de Costa Rica ante el GATT



382.92
R696n

CS23849



Signatura

Nº inscripción

UNA

382.92

6523849

R696n

Devuelva este libro en
la última fecha indicada

FECHA

HORA

I.	LO		5
II.	TA RE		7
III.	NU		11
IV.	LA UN	AY:	17
V.	HA CC		25
VI.	HA	NAL	31
VII.	LA		35
VIII.	EL EN	ION	41
IX.	AL EL		47

382.92

R696n

CS23849



INDICE

I.	LOS RETOS DEL GATT SON MULTIPLES	5
II.	TAREAS ESTATALES ANTE LOS NUEVOS RETOS	7
III.	NUESTRAS OBLIGACIONES CLAVE	11
IV.	LA AGRICULTURA Y LA RONDA URUGUAY: UN EJEMPLO DE LOS NUEVOS RETOS	17
V.	HACIA EL CONSENSO EN POLITICA COMERCIAL	25
VI.	HACIA UNA ORGANIZACION PROFESIONAL	31
VII.	LAS ASIGNATURAS PENDIENTES	35
VIII.	EL PLAN BUSH: HACIA LA CONCERTACION ENTRE LATINOAMERICANOS	41
IX.	ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO INTERNO Y EL GATT	47

I. Los retos del GATT son múltiples

En Costa Rica mucho se ha discutido sobre el GATT, en general, poco sobre las tareas del Estado para favorecer una inserción positiva en el comercio mundial. Apuntaremos algunas ideas al respecto. Dejemos sentado que la construcción gradual de un nuevo aparato productivo (Rodríguez, Ennio; Herrero, Fernando, 1987) es ajena a un liberalismo desaforado, tanto como al estatismo de vieja estampa.

¿Qué queremos decir?

Que bastaría observar la Ronda Uruguay de Relaciones Comerciales Multilaterales, en curso bajo auspicios del GATT, para desengañarse de la Mano Invisible y de las Ventajas Comparativas como reguladores infalibles del comercio internacional. Costa Rica no puede desarmarse unilateralmente en políticas comerciales: enfrenta un mundo de bloques mercantiles; un comercio agropecuario en que prolifera la competencia desleal (dumping y subsidios); restricciones cuantitativas precisamente en terrenos donde tenemos ventajas comparativas (calzado, vestido, textiles); aranceles en aumento conforme se incrementa la elaboración de nuestras exportaciones; aplicación deliberada de los derechos antidumping al comercio no desleal; impuestos internos que encarecen nuestros productos en los mercados de exportación; el hostigamiento de que son objeto ciertos productos por demandas para la imposición de derechos compensatorios; los centenares de «medidas no arancelarias» que acosan a los exportadores del mundo en desarrollo.



Esos retos externos, apuntados antes, no pueden enfrentarse sin un Estado fuerte. No necesariamente un Estado empresario; tampoco el Estado policía desregulador, encargado del orden público y de la diplomacia. Si un Estado con visión de largo aliento, consciente de los escollos planteados por la transición a un nuevo orden de cosas exportados y ocupado eficientemente en fomentar ventajas comparativas a partir de lo que somos y lo que tenemos.

Lo que somos: una población más educada y con más salud que otros estados en desarrollo; una sociedad, aun con limitaciones, acostumbrada a los procedimientos democráticos. Lo que tenemos: un aparato industrial que debemos reconvertir; un sector agropecuario que ha cumplido pero que merece reformas sustanciales; unos servicios privados y públicos con potencialidades para apoyar el desarrollo del resto de la economía y para eventualmente ser ellos mismos comercializados internacionalmente.

Los retos del GATT son múltiples. Son externos y son internos: debemos ordenar nuestras políticas (públicas) e inducir a los productores a decisiones acordes con todo un nuevo estilo de apertura a la economía internacional.

La vieja polémica entre estadistas y antiestadistas ha de ceder ante las verdaderas opciones que enfrentaremos en los próximos años. Los empresarios y los asalariados tienen un reto formidable; son insustituibles. El Estado debe establecer prioridades, planificar estrategias, vigilar grandes líneas, defender la unidad nacional frente a las disgregaciones sectoriales. Unos y otros deben dialogar, especialmente con vistas a un entorno comercial externo hostil.

II. Tareas estatales ante los nuevos retos

Veíamos antes las dificultades de un desarme comercial. Con el ingreso al GATT ganamos una voz en esa organización y en las negociaciones. Si examinamos el Protocolo de Adhesión y el Informe del Grupo de Trabajo, fundamento de la invitación a formar parte del GATT por parte del Consejo de la Organización, veremos ciertas difíciles concesiones que el equipo negociador debió aceptar. Hay algún grado de desarme, por así expresarse; sin embargo, esas concesiones —en general y con algún matiz— no son más gravosas que las ya negociadas con otras entidades económicas internacionales. Si sabemos aprovechar el ingreso al GATT, dando respuestas nacionales (no simplemente sectoriales) a los retos novedosos y organizándonos internacionalmente, el balance será positivo. La labor realizada hasta hoy por el Ministerio de Comercio Exterior es encomiable.

Son sabidas las condiciones y supuestos de las llamadas Ventajas Comparativas, que fundamentan el valor del también denominado Libre Comercio, esto es, la reducción al mínimo de la intervención estatal en los flujos comerciales. Esas condiciones y supuestos están lejos de existir (Jackson, John H., 1989, pp. 8 y ss.; UNCTAD, 1989) al menos con el grado de realidad que les prestan algunos teóricos.

No existe, sólo, un entorno perfectamente competitivo. Los gobiernos subsidian fuertemente la producción agrícola, por ejemplo, dando lugar a serios conflictos en el GATT entre Europa y Estados Unidos, y prácticamente colocando fuera

del alcance del «libre comercio» a la agricultura. Esa intervención estatal por parte de Estados industrializados que pregonan la libertad de comercio, descalifica al mundo en desarrollo como exportador de productos agrícolas: tenemos que competir contra el Tesoro norteamericano o contra el presupuesto de la Comunidad Europea.

Si queremos otro ejemplo, tomemos los textiles y el vestido: los Estados industrializados no permiten el juego de las ventajas comparativas, impidiendo, bajo el pretexto de «acuerdos», que sus mercados, libremente, determinen la cantidad de textiles costarricenses, mexicanos o hindúes que sus consumidores desean adquirir. No. Se imponen «cuotas»: se restringen las cantidades que les podemos vender. Los dos ejemplos, la agricultura y los textiles y vestido, contradicen las normas del GATT, protector del libre comercio; ambos temas han sido debatidos en la Ronda Uruguay.

El análisis de la división internacional del trabajo según ventajas comparativas carece de visión histórica. No toma en cuenta las dificultades de la transición. Los costarricenses, así, no podemos consentir una violenta inserción en la economía internacional sin planificar la transición: sin planificar, económica y socialmente según lo que tenemos y lo que somos. No podemos dismantelar alegremente en el aparato industrial, ni condenar, sin más, la producción agrícola para el consumo interno a la obsolescencia. Tampoco queremos perder nuestros ímpetus educacionales democratizadores ni la salud popular. Deseamos resguardar nuestras libertades públicas y aun fortalecerlas. Las Ventajas Comparativas no computan objetivos no económicos como éstos. Sólo un Estado fuerte —pero eficiente— y democrático puede darles, nacionalmente, fuerza creadora.

Los gobiernos pueden cambiar las condiciones de la competencia o ventajas comparativas, particularmente (Jackson, 1989, p. 15) en materia de educación, vías de comunicación, telecomunicaciones, estructuras de mercado de capitales... en fin, aquellas ventajas diferentes de las dotaciones naturales (sol para la agricultura, suelos explo-

tables, agua, minerales). No será un Estado timorato el que emprenda estas tareas. Tampoco podrá ser un Estado ajeno a las necesidades de los empresarios, en especial si pensamos que dados los trayectos de la economía mundial, la capacidad de decisión de los agentes privados se ha incrementado conforme, en todo el mundo, se «volatilizan» los indicadores macroeconómicos: ha escapado en buena parte a los gobiernos la capacidad de «manipular» significativamente los tipos de cambio, el crecimiento de la producción, la inflación, la balanza de pagos, el ahorro nacional.

Puede vislumbrarse una participación creciente de los asalariados en el nuevo orden de cosas exportador. Es de rigor, con una mira democrática, meditar sobre la incorporación de los sectores populares sin volver a las recetas de los setentas: a la expansión desordenada de las actividades estatales, sin planificación, como paliativo del desempleo.

Veamos ahora ciertas obligaciones clave asumidas en el Protocolo de Adhesión y el Informe del Grupo de Trabajo del GATT que examinó nuestras políticas comerciales.

III. Nuestras obligaciones clave

Aranceles

Son impuestos sobre las importaciones. Costa Rica consolida todos sus aranceles: no podrá cobrarlos más allá de los niveles señalados en su «Lista», que figura en la Secretaría del GATT, anexa al Protocolo de Adhesión. Es decir, los montos de aquellos quedan «amarrados», no podrán sufrir alzas sin un delicado proceso de renegociación.

Se ha establecido un «techo» (límite superior general) de un 60% (un año después de la adhesión) que disminuirá en tres años a un 55%. También figuran excepciones hacia arriba, aranceles más altos, para determinados productos «suntuarios» o «sensibles» o que bien podrían llevar a desbalances (como los automóviles). Finalmente, hay excepciones hacia abajo. Los responsables de la negociación de adhesión han explicado que nuestro amarre o consolidación «universal» permite contar con un margen de maniobra, pues en la mayor parte de los productos se aplican, de hecho, aranceles más bajos, en línea con las negociaciones realizadas con el Banco Mundial.

Los aranceles son un instrumento de la política comercial como los subsidios, las cuotas, las medidas múltiples no arancelarias, y hasta, desgraciadamente, los procedimientos contra el dumping. Al consolidar toda su lista, Costa Rica realiza una sustancial concesión: el arancel de Australia está consolidado solamente en una cuarta parte, el de Brasil en un 19%, apenas la mitad el de Nueva Zelandia

y la India no ha amarrado un solo ítem. Por el contrario, la cifra correspondiente a Estados Unidos es el 99%, 81% para Japón y 93% para la CEE (Cf. Declaración de USA al grupo de negociación de aranceles, 27/10/89, W 28). En América Latina, Chile, México y Bolivia han consolidado enteramente sus aranceles.

Estos datos escuetos llevan a meditar sobre los medios y los fines de las tareas estatales con respecto, primeramente, al Mercado Común Centroamericano (hoy, sólo Nicaragua es miembro del GATT) y a los retos para modernizarlo y extenderlo, todo con las disciplinas que el GATT impone a la política comercial. Nuestras obligaciones en el Mercado Común —y las de los demás estados centroamericanos— figuran en una especie de «límbo» del que sólo saldrán paulatinamente con la reestructuración de la integración (Juan A. Fuentes en Irvin Holland Ed., 1990, p. 128).

Sobretasas e impuestos a las importaciones

Si cuatro años después de la adhesión las sobretasas —aplicadas por el Banco Central— adicionadas a los aranceles de los respectivos productos, exceden el nivel de la consolidación, las Partes Contratantes (reunión de estados signatarios del GATT) examinarán la cuestión, pues Costa Rica manifestó la intención de eliminarlas. Es entendido que se busca reducir el margen de maniobra del Banco Central poniéndole el límite superior de la consolidación.

Más allá de ese límite, podrán justificarse por razones de balanza de pagos, quedando sujetas a consultas en el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos del GATT (Cf. «Declaración sobre medidas de comercio tomadas por razones de balanza de pagos», 28 de noviembre de 1979). Igualmente podrían justificarse con arreglo a los artículos XIX o XX del GATT.

Dígame lo mismo, *mutatis mutandis*, para el impuesto sobre el valor aduanero (actualmente un 1%).

Es derecho ciudadano solicitar del gobierno, de cual-

quiera que sea, una verdadera estrategia para no vernos obligados, cuatro años después de la Adhesión a improvisar soluciones. Sería simplista, ante el desbalance crónico de nuestro comercio, despachar sin más el problema y alegrarse de la limitación impuesta a las sobretasas, un legítimo instrumento de nuestra política económica, flexible y necesario.

Política agrícola

El Protocolo es terminante: Costa Rica continuará eliminando gradualmente las actuales licencias y restricciones cuantitativas a las importaciones, y deberá eliminarlas completamente cuatro años después de la Adhesión. El Informe del Grupo de Trabajo (par. 50 L/6589, 27/10/89, y par. 35) expresa que la suma de derechos, cargas y cargas para la igualación de precios eventualmente impuestos por el Consejo Nacional de Producción no deberá exceder la consolidación prevista para los ítems respectivos. Caso contrario la cuestión será analizada por las Partes Contratantes.

Como en materia de sobretasas, el gobierno debe informar a la Asamblea Legislativa sobre la estrategia prevista, en líneas generales.

Ponderemos la situación y pidamos respuestas en consecuencia

1. El GATT actúa (en ésta y en toda materia) «a petición de parte». Bien podría ser que la cuestión no fuera elevada a conocimiento de las Partes Contratantes, caso de que Costa Rica excediera los límites dichos. En términos reales, más allá del derecho estricto del Acuerdo General, es bilateralmente (con los estados proveedores de ciertos productos agrícolas) que probablemente tendremos que lidiar con el problema.

2. Si no excede la consolidación, los mecanismos del Consejo Nacional de Producción pueden utilizarse. Debe, cuidadosamente, evitarse toda reforma legal innecesaria,

382-92
R 696n

CS 23849



pues la legislación existente al momento de la adhesión y eventualmente inconsistente con la parte II del GATT queda «salvada», según el propio texto del Protocolo de Adhesión (par. 1, b: es la denominada «Cláusula del Abuelo»).

3. Pienso que por razones de balanza de pagos, ante el derecho del GATT, podría eventualmente justificarse utilizando los poderes actuales del CNP (y de alguna otra legislación cubierta por la «Cláusula del Abuelo»), todo sujeto a consultas ante el ya mencionado Comité de Balanza de Pagos, en lo que exceda a la consolidación.

De aquí la importancia de analizar cuidadosamente las reformas legales: bien podría suceder que al introducir nueva legislación perdamos flexibilidad, puesto que ésta no estaría salvada por la Cláusula del Abuelo. Esta llamada de atención sobre la nueva legislación vale para todos los campos de la política comercial y exige tino y previsión por parte del Gobierno y de la Asamblea Legislativa.

4. Así, el GATT no es el celoso guardián del Orden Neoliberal, y los desmantelamientos y otras medidas intempestivas no pueden imputársele.

5. Habrá de preverse la posibilidad de importaciones subsidiadas o afectadas por «dumping», en cuyo caso deberá ponderarse la aplicación de derechos compensatorios o de derechos antidumping, todo dentro de los parámetros de los artículos relevantes del Acuerdo General. Habrá de estudiarse si la normativa existente en esta materia, así como en punto a «salvaguardias» (medidas en urgencia sobre la importación de productos en los casos y bajo las condiciones del artículo XIX del GATT) es apropiada. Ese análisis tendrá muy presente lo referido sobre la Cláusula del Abuelo, y es también válido en campos fuera del agrícola.

6. Ajustes tributarios en frontera

Tanto para el campo agrícola como para otros deberá estudiarse la posibilidad de imposición de impuestos (única y exclusivamente indirectos) a las importaciones para ase-



gurar que no reciban trato preferencial en relación con los bienes de producción nacional. El llamado «border tax adjustment» (arts. VI y XVI del Acuerdo General) pretende que los impuestos sobre los productos (indirectos) no entorpezcan el «libre» comercio. Autorízase así la remisión de impuestos indirectos sobre los productos exportados y el gravar los importados con carga similar a la impuesta a productos domésticos similares (Jackson, 1989, pp. 194 y ss.). En principio de esta forma los bienes circulan internacionalmente sin ser gravados y sufren en su destino las mismas reglas tributarias que se aplican a los bienes domésticos similares.

Lo anterior vale como observación general y abstracta y habrá de analizarse su eventual aplicación a casos concretos. A mi juicio, siempre que no se trate de una protección encubierta, cabe la posibilidad de nuevos impuestos. El impuesto sobre el valor añadido aplicado por la Comunidad Económica Europea, por ejemplo, ha sido considerado en GATT como «indirecto» (Jackson, 1989, p. 194) y potencialmente sujeto a ajuste tributario en frontera.

7. Costa Rica manifestó su intención de adherirse al Código sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, en un plazo de tres años a partir de la adhesión al Acuerdo General. Su nombre lo indica: tiene naturaleza procedimental. Pretende que las licencias de importación, cuando se aplicaren y de conformidad con el GATT, no constituyan por sí una restricción adicional al comercio internacional. No creo que el «Código» venga a imponer obligaciones nuevas al país. Sí debe el gobierno revisar si el procedimiento administrativo utilizado para las licencias de importación contiene reglas neutrales, es transparente y vela por un reparto de contingentes en los términos generales mandados por el Código.

8. Excepciones

La situación de la agricultura en el Acuerdo General es muy especial. Por un lado, en los hechos se ha apartado de los principios del GATT jurídicamente, por otro lado, hay determinadas excepciones a los principios generales cuando



se trata de productos primarios (todo producto agrícola, forestal o de la pesca, sin transformación).

Tomemos el ejemplo de las restricciones cuantitativas a las importaciones de productos agrícolas o pesqueros: son una excepción al principio general (art. XI) que prohíbe el uso de restricciones cuantitativas, siempre que fuere cuestión de medidas para la estabilización de mercados agrícolas nacionales, en los supuestos estrictos del art. XI, 2, C.

Costa Rica se comprometió a eliminar la aplicación de licencias de importación cuando contraríen los principios del GATT. No se comprometió a dismantlar el CNP, sino a disciplinar sus tareas. Cuando el ejercicio de sus poderes (no los poderes mismos) diere lugar a anular o menoscabar el valor de las consolidaciones, en ese exceso, se atenta contra el Acuerdo General. Parejamente no es de ley alegar que Costa Rica renunció a las excepciones del art. XI al haber renunciado a las licencias. En primera consideración, no renunció absolutamente a las licencias: bien podría empleárselas por razones de balanza de pagos, bien podría utilizárselas aun contrariando la consolidación, por razones de «cláusula de salvaguardia» (art. XIX) —aunque en la práctica la compensación que este último prevé desaliente su uso por los miembros del GATT—, bien podría ser, finalmente, que Costa Rica se ampare al artículo XI, eso sí, transitoriamente, pues tal ese es el cometido de la excepción y con estricto respecto de sus supuestos de hecho.

Fatigosa pero indispensable es la tarea del gobierno ante todos estos detalles legales.

El GATT, o más claramente, la activa participación en el GATT requerirá del Estado previsión y orden, de la empresa privada sensibilidad para un ambiente comercial externo con sujeciones jurídicas significativas, de ambos concertación estratégica.

Terminemos las advertencias recordando el artículo XX del GATT: contiene numerosas «excepciones generales»: otras tantas hipótesis de trabajo para un estado y una empresa privada conscientes.

IV. La agricultura y la Ronda Uruguay: un ejemplo de los nuevos retos

El objetivo final de la negociación es un sistema de comercio guiado por señales de mercado. Se ha discutido mucho sobre el soporte y protección recibido por el sector agrícola: aranceles (variables o no), subsidios de la más variada naturaleza, precios de sustentación... Estados Unidos ha presionado por una reducción tajante de los apoyos al sector agrícola. Europa no es en absoluto entusiasta al respecto (gasta billones anuales en subsidios), pero comprende que la prioridad dada por los americanos a la liberalización agrícola, la presión de otros estados —productores eficientes— y el costo mismo de sus programas de intervención no deja otra salida. Los propios Estados Unidos protegen su agricultura tanto en frontera como mediante disposiciones internas.

La situación general de los mercados agrícolas frustra las expectativas del mundo en desarrollo, obligado a «competir» con presupuestos federales, comunitarios y estatales, cuando no recibiendo importaciones subsidiarias.

Estados Unidos ha dado en esta Ronda alta prioridad a:

- La liberalización del comercio agrícola.
- Los «nuevos temas»: servicios, derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (trips), y medidas de inversión relativas al comercio internacional (trips).

Tenemos entonces pistas sobre el pasado, excedido por caras políticas de soporte a la agricultura, y el presente, marcado por el arrastre formidable de las nuevas tecnologías: efectivamente los servicios, la propiedad intelectual y las inversiones (llamados «nuevos» temas, pues hasta ahora han estado al margen del Acuerdo General) tienen en común la tecnología como factor de producción por excelencia. A ello volveremos luego. Vayamos ahora al grupo de negociación de la agricultura.

La Ronda Uruguay prácticamente ha terminado. El segundo semestre de 1990 servirá para afinar la redacción de los acuerdos finales. Probablemente los asuntos a los cuales ha dado prioridad Estados Unidos, de un modo o de otro seguirán siendo discutidos, dentro o fuera del GATT: tanto los «nuevos temas» como la agricultura. Las discusiones en este grupo de negociación son útiles para mostrar la sutileza de las eventuales posiciones nacionales ante una negociación multilateral clave y la necesidad de coordinar la información procedente de Ginebra interinstitucionalmente. Es, vemos ya, un ejercicio para mostrar las tareas que tenemos por delante.

Los productos envueltos en la negociación de este grupo son los principales agropecuarios: cereales, carne, lácteos, azúcar, semillas oleaginosas/aceites vegetales (no tropicales).

Los estados pueden clasificarse según sean, respecto de aquellos:

- Exportadores netos.
- Importadores netos.
- Básicamente «autosuficientes».

Los productos alimenticios constituyen las tres cuartas partes del comercio agrícola; las materias primas el resto. Los estados desarrollados de economía de mercado siguen dominando el comercio mundial en productos agrícolas (H. Thomas en UNCTAD, 1989, pp. 222 y ss.); son los mayores exportadores de esos productos, con la excepción del azúcar.

Muy pocos países en desarrollo son exportadores netos de aquellos, la mayoría son importadores netos.

Imaginemos ahora un esbozo de nuestra participación en el grupo de negociación.

El café, el banano, las flores y plantas, los aceites vegetales (tropicales), el arroz, el tabaco, los jugos y semillas (tropicales), son competencia no del grupo de negociación de agricultura, sino del de productos tropicales.

Salvo el azúcar (competencia del grupo de agricultura), éstos son los productos de interés exportador para los países en desarrollo, junto a pescado y mariscos, productos forestales (v. gr. plywood, papel), minerales no ferrosos, competencia del grupo negociador de productos basados en los recursos naturales.

Las posiciones nacionales en agricultura deben, así ser congruentes con los planteamientos en los grupos de productos tropicales y productos basados en recursos naturales. Por ejemplo, es conveniente frenar el intento de ciertos estados industrializados de vaciar «las negociaciones» en el grupo de recursos naturales, limitándole a dar seguimiento y coordinar lo negociado en otros grupos (como los de aranceles, medidas no arancelarias, subsidios), o las pretensiones de discutir en recursos naturales cuestiones ya resueltas por el derecho del mar y convenientes para nuestros países.

En cuanto a productos tropicales, la experiencia mostró que en la reunión de medio período de la Ronda fueron las posiciones conjuntas centroamericanas las decisorias para lograr concesiones importantes. Costa Rica debe tener en cuenta que en ocasiones muchos estados en desarrollo, como sucedió en Montreal (reunión de medio período, 1988) «arrastran los pies», esto es, no hacen concesiones y se benefician de los sacrificios de otros países por el juego de la cláusula de la nación más favorecida.

En la Ronda Uruguay tienen alta prioridad política las

negociaciones en productos tropicales: no puede permitirse que se las sujete a los avances negociadores en agricultura o en los grupos llamados de «acceso de mercados» (aranceles, medidas no arancelarias, la propia agricultura, textiles y vestido, productos basados en recursos naturales, productos tropicales).

Igualmente, guardan relación con la agricultura las negociaciones en el grupo de subsidios. En principio el tema deberá ser conocido por el grupo de agricultura, y de no haber consenso se referirá la cuestión al de subsidios.

Puede verse entonces cómo se entrelazan y condicionan las negociaciones, exigiendo del Estado coordinación con la delegación en Ginebra (y definición de prioridades), difusión de la información entre los ministerios y entidades descentralizadas competentes, planificación cuidadosa de escenarios y de disposiciones internas y externas para adaptarse constantemente a retos cambiantes.

De estar en curso la Ronda la complejidad es mayor: debe seguirse, al menos en líneas fundamentales, las discusiones sobre aspectos institucionales (relación entre el GATT, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, mejoras del sistema de solución de diferencias en el GATT); y las negociaciones sobre normas del GATT, como la aplicación de «salvaguardias» no discriminatorias, o bien la defensa del status quo en medidas restrictivas impuestas por razones de balanza de pagos.

Propiamente en agricultura, Estados Unidos y la Comunidad Europea son los dos actores sobresalientes. Idealmente el primero desearía eliminar toda la protección a la agricultura. Los segundos son reacios a esa propuesta radical, aunque se aplique progresivamente. Estados Unidos ha propuesto la «arancelización»: la conversión de los obstáculos no arancelarios en aranceles, y ha señalado un método para lograrlo. Habría transparencia en la protección y menos distorsión del comercio por establecer los aranceles un nexo entre los precios domésticos y los del mercado mundial. Realizada la conversión, después se discutiría en

sucesivas rondas negociadoras, el método para ir reduciendo los aranceles, tarea que para productos industriales, al menos, ha sido fructífera en el Acuerdo General.

Costa Rica debe planificar: de aprobarse finalmente algún tipo de «arancelización», ha de cuidar que no se aumente la dificultad de penetración de los mercados y de defender algún tipo de tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo, todo, también, con vistas de sus planes de desarrollo para la agricultura costarricense.

La Comunidad Europea ha defendido, por su parte, su propio método para cuantificar la «medida global de ayuda» a la agricultura, utilizando como base un instrumento de medida elaborado por la OCDE en forma de «equivalente de las subvenciones a la producción». Los técnicos de los ministerios y entidades competentes deben decirnos si la medida europea, la opción a ésta que han propuesto los americanos, o cualquier otro método es, al menos en principio, el más adecuado para la defensa de los intereses nacionales. Les pediríamos tener en cuenta tanto las exportaciones actuales como las potenciales, así como el impacto eventual de estas medidas en nuestras importaciones. Luego, el tema no puede despacharse a priori, ni con fundamento en consideraciones «políticas» o «generales». Tampoco pueden ser ajenos a los análisis técnicos los intereses regionales (el Mercomún), los compromisos con organizaciones internacionales y el futuro de nuestra agricultura doméstica.

Desde luego, el propio juego negociador en el GATT es vital: además de las «estrellas» (USA y C.E.) tenemos otros actores.

La Agrupación «CAIRNS» está formada por Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Filipinas, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Hungría, Indonesia, Uruguay, Tailandia y Malasia. Matiza este grupo la posición liberalizadora de Estados Unidos. Brasil y Colombia realizaron, a nombre de CAIRNS, una propuesta sobre el tratamiento especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo.

Consideran Brasil y Colombia que a mediano y largo plazo la liberalización del comercio agropecuario beneficiará al mundo en desarrollo. Frente a la arancelización y a la medida global de la ayuda, dos temas clave, sostienen que la primera debe mejorar el acceso a los mercados industrializados, y la segunda —al ser aplicada a los países en desarrollo— no debe cuantificar la asistencia al desarrollo agrícola prestada en el marco de una estrategia de desarrollo rural.

Ciertamente, no puede compararse la legítima estrategia de desarrollo rural de Centroamérica con la mal llamada «seguridad alimentaria», defendida por grupos de interés en naciones altamente industrializadas (como Japón, Suiza, ciertos estados europeos).

También propone CAIRNS plazos más largos que los otorgados a los países industrializados con miras a la liberalización agropecuaria y flexibilidad en la aplicación de los compromisos.

Egipto, Jamaica, México, Marruecos y Perú insisten, por su parte, en que los países en desarrollo importadores netos de alimentos deben evaluar costos y beneficios de la liberalización. Los países en desarrollo exportan por lo común productos tropicales, azúcar y productos basados en recursos naturales. Un mejor acceso de mercado para estas exportaciones no parece dará lugar a mayores ganancias, por las dificultades de aumentar el consumo de los estados industrializados, y por los avances tecnológicos en cuanto a productos sustitutivos. Los incrementos en los precios de los alimentos importados por los países en desarrollo (resultado de la liberalización propuesta) difícilmente podrán ser compensados por una mejoría en el acceso de mercados para sus exportaciones. Proponen entonces los importadores netos de alimentos medidas de compensación: asistencia a la balanza de pagos y ayuda para incrementar la producción y la productividad agropecuarias. Para México la población rural, como consumidora, ofrece grandes posibilidades de desarrollar el mercado interior, indispensable a su juicio para reactivar el resto de la economía; destaca entonces la

intervención estatal para impulsar y conducir la modernización y el desarrollo rurales. Igualmente, propugna que los entes internacionales de financiación tengan plenamente en cuenta los incrementos de los precios de alimentos al negociar programas de ajuste estructural.

Vamos percatándonos de las dificultades, para un estado como Costa Rica y para otros en desarrollo, a la hora de definir posiciones, simplemente en un grupo de negociación.

Cualquiera sea la definición del país, hay consecuencias internas con implicaciones políticas y sociales de primer orden, particularmente para un Estado democrático. A ello volveremos más adelante.

V. Hacia el consenso en política comercial

Invitado por el Consejo del GATT, el ex ministro de comercio exterior destacó el acercamiento gradual con el GATT «...como una consecuencia lógica de la estrategia de desarrollo adoptada, que busca concentrar el dinamismo de la economía nacional en la creación de un sector exportador eficiente, capaz de competir en los mercados internacionales...». Costa Rica explicó en el Informe del Grupo de Trabajo el duro empeño de los años ochenta para lograr, a corto plazo, medidas de estabilización, y a mayor plazo, políticas para el ajuste de sus instituciones y su economía.

El GATT no es un banco de desarrollo ni un fondo de contingencias. Es, al tiempo, un tratado multilateral para reducir incertidumbres en las relaciones comerciales entre las naciones, un foro negociador, y un órgano para solucionar diferencias (Olivier Long, 1987). Es la principal institución y el sistema de normas que gobierna la mayoría del comercio mundial.

La interdependencia ha realizado las tareas del GATT en los últimos años. «La creciente interdependencia de las naciones no necesita comentario (...). Más y más frecuentemente, los líderes gubernamentales encuentran su libertad de acción circunscrita por el impacto de factores económicos externos» (John H. Jackson, 1990, Intr.).

Sería ingenuo pensar que la adhesión, por sí, pueda «salvar» a Costa Rica. La adhesión nos otorga bases jurídicas

y diplomáticas para defender nuestras políticas comerciales, circunscritas por los principios, excepciones y jurisprudencia del Acuerdo General, nos da la oportunidad de buscar apoyos multilaterales para cierto desahogo de las presiones bilaterales.

A sus inicios la institución contaba con 23 miembros. Hoy son 97. No es más el Club de Naciones Industrializadas de finales de los cuarentas. La Unión Soviética desea ingresar al GATT, China pretende volver a asumir su asiento en la organización, los países en desarrollo forman mayoría en su interior y la Ronda Uruguay ha iniciado la discusión de temas inherentemente relacionados con nuestro futuro: las inversiones, los servicios, la propiedad intelectual, la relación entre comercio, moneda y finanzas.

La interdependencia de las economías se ha acelerado: las condiciones y fuerzas que se desatan en Estados Unidos o en Europa son transmitidas al resto del mundo. El «ajuste» del comercio entre Japón y Estados Unidos, o entre éstos y Europa alude no sólo a cuestiones macroeconómicas sino a difíciles diferencias microeconómicas. Las economías «socialistas» y las de los países en desarrollo (éstos con grados distintos de avance) de una manera u otra deben «acoplarse» al mercado mundial y el GATT es un foro para facilitar la tarea.

Podría verse al Acuerdo General como un mecanismo ideal de «acoplamiento»: Se reconoce que «diferentes sistemas económicos siempre existirán en el mundo, y se trata de crear los medios institucionales para aliviar las tensiones causadas por esas diferencias, tal vez mediante mecanismos de acoplamiento o de cláusulas de escape (buffering or escape-clause mechanism)» (John H. Jackson, 1990, p. 84).

Puede confundirnos hablar de que finalmente la economía costarricense «se abrió». El esquema de desarrollo nacional, para no ir más lejos, el de la década de los cincuenta, muestra «una gran apertura al comercio exterior de cualquier manera que se mida» (Fernando Naranjo en EUNED, 1980, p. 140).

Lo que puede ser novedoso, de realizarse un esfuerzo nacional coherente, es el estilo de apertura al mundo exterior.

Entrar al GATT es decidirse a una auténtica diplomacia mercantil, muy relacionada —también— con la política exterior y la planificación. Para que nos sea provechoso ese paso, entre otras varias cosas, probablemente lo más razonable sea avanzar hacia una política comercial exterior de consenso, al menos en sus líneas de fuerza.

Gráficamente, sin rigor, los ajustes que hemos venido realizando en los ochentas intentan —progresivamente, y, si se quiere, de manera «heterodoxa» (E. Herrero, E. Rodríguez, 1987, p. 16)— irnos atando a las tendencias de la economía internacional.

Y ese ajuste, en sus grandes líneas, no puede variarse cada vez que cambia el partido de gobierno. Por eso hay que diseñar una política comercial, cuyas líneas centrales tengan estabilidad. Tienen sentido adherirse al Acuerdo General bajo esta condición —necesaria, aunque, de lejos, no suficiente—.

Tiene que planificarse la acción diplomática comercial de Costa Rica con participación no solamente del ministerio directamente responsable, sino del Ministerio de Planificación, el de Agricultura y el de Hacienda, y hasta de ciertas instituciones descentralizadas. Deben prevalecer criterios interinstitucionales cara a los feudalismos administrativos y a las autarquías de vieja usanza.

La política comercial no enfrentará en GATT rígidas alianzas o bloques monolíticos. Hay tendencias y agrupaciones de intereses que varían conforme a las cambiantes negociaciones. En el Consejo del GATT podría verse a Chile dictatorial aliado a menudo a la delegación sandinista: coincidían, dos estados de amplia trayectoria en la Institución, en defensa de sus exportaciones o en temas institucionales. Puede también verse al grupo informar de países en desarrollo completamente dividido en asuntos

agrícolas (unos importan alimentos, otros exportan, otros van por la autosuficiencia) o casi homogéneo al rechazar la fiebre neoliberal desreguladora en el grupo de negociación de servicios. Del lado de los Industrializados, son célebres las polémicas entre los europeos y Estados Unidos, Japón terciando en ocasiones. Bajo el alero de naciones en desarrollo figura Israel o Brasil al lado de Haití. Nicaragua buscaba levantar el bloqueo comercial impuesto por el Norte, Chile levantaba polémica y unidad latinoamericana en torno al hostigamiento de que eran objeto sus exportaciones de productos perecederos. Colombia preside, pese a ser nación en desarrollo, un grupo de negociación tan «desarrollado» como el de servicios.

La política exterior debe también plantearse la relación entre la UNCTAD y el GATT. Por una parte, aquella es insustituible; por otra, no puede seguir —en los hechos— agonizando. El problema es el siguiente:

Con la adhesión de numerosos estados en desarrollo, el GATT ha venido a transformarse, sin ser su vocación, en una suerte de paliativo de la UNCTAD, paralizada ésta por la política de bloques político-diplomáticos y por haberse trasladado al GATT, al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial la negociación concreta de temas específicos de desarrollo. Carlos Andrés Pérez expresó en la conmemoración del XXV aniversario de la UNCTAD (1989):

« La conmemoración de este cuarto de siglo del Grupo de los 77 nos encuentra a los países del tercer mundo en un generalizado sentimiento de desaliento y de escepticismo, en relación con la verdad de nuestra unidad (...).

No podríamos enfrentar sincera y adecuadamente la crisis que nos envuelve, si no advertimos francamente el desánimo, el desconcierto y la incoherencia en que nos hemos movido en los últimos años, hasta el punto que hemos terminado en una especie de acorralamiento que conspira contra la solidaridad y cooperación internacional en que se funda el grupo de los 77».

Más de 120 estados en desarrollo son miembros del Grupo de los 77, representados en Ginebra, Nueva York, Viena y Roma. Tratan de concertar posiciones sobre comercio y desarrollo. Se les llama los «77» pues fue ese el número de estados en desarrollo en la UNCTAD I, 1964.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) es un órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas; con sus defectos y sus virtudes. Ha puesto el énfasis en el análisis de las condiciones domésticas e internacionales para superar el subdesarrollo. Desde 1968 también es organismo ejecutivo para proyectos de asistencia técnica.

La UNCTAD oscila entre el estudio de los problemas de desarrollo (tarea que ha cumplido con merecimiento) y la negociación y propuesta de proyectos concretos (labor débil y plagada de falsa politización). Sus defectos son directamente achacables a los gobiernos que le han impuesto sus cometidos y a cierta burocratización. El Programa Integrado para los Productos Básicos no ha tenido resultados importantes y el Fondo común estabilizador de precios de aquellos apenas arranca. El denominado «Nuevo Orden Económico Internacional» duerme el sueño de justos e injustos.

El reto a la imaginación diplomática no puede ser mayor. La relación entre GATT y UNCTAD es ineludible. Muestra ello el Centro de Comercio Internacional, organización casi autónoma en que tanto UNCTAD como GATT tiene influencia.

Habremos de responder a viejos males de las relaciones internacionales.

Hay desvinculación entre las cancillerías y los equipos económicos de los estados. Esto se refleja en el GATT, UNCTAD y en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

Hay desvinculación entre las misiones en Ginebra y las propias cancillerías.

El bloque de países en desarrollo es retórico. Se ha partido del principio según el cual los solos índices económicos insatisfactorios darían base para vitalizar a las naciones en desarrollo como unidad.

No hay relación fructífera entre el Grupo de los 77 (ONU) y el Grupo Informal de países en desarrollo (GATT).

Hay indecisión en la UNCTAD acerca de sus cometidos como organización internacional.

No se ha meditado sobre las insuficiencias técnicas de los estados centroamericanos para atender la considerable información que se genera en Ginebra. Podría estudiarse la posibilidad de coordinar las misiones centroamericanas y a veces hasta ciertas caribeñas con el simple propósito de seguir de cerca las discusiones comerciales. La sola Ronda Uruguay cuenta con catorce grupos de negociación de bienes y uno de negociación de servicios. Seamos creativos en la progresiva construcción de diferentes niveles de consenso hasta llegar, en temas clave y previa autorización de los capitales, a posiciones comunes defendidas por un Embajador Portavoz.

Las invitaciones a la unidad siempre suenan parecido: bolivarismo en el discurso, parroquialismo en los hechos. Es un hecho que las pequeñas economías lindantes con el Mar Caribe, individualmente, carecen de peso.

VI. Hacia una organización profesional

Formar parte del GATT requiere, nacionalmente, para empezar, un equipo altamente profesional: capaz de hacer valer nuestros derechos, de negociar con conocimiento de causa y experiencia en el terreno, hasta de coordinar fuerzas en un eventual «litigio» en el GATT. La organización en San José es más importante que la delegación en Ginebra, si se quiere. No abogamos simplemente por la creación de nuevas plazas debidamente remuneradas. La Administración debe trasladar a estos menesteres a sus más capaces funcionarios; no es cuestión simplemente de una oficina estatal más, sino de la planificación creativa cara al exterior y el ojo avizor a los desarrollos domésticos.

En el comercio internacional interesa a San José, para efectos de GATT, las reglas y prácticas de Bruselas, de Washington, de Tokio. Estas sedes deben tener prioridad en la asignación de recursos del servicio exterior. Necesitamos saber lo que sucede en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial, para actuar consecuentemente en UNCTAD y GATT. San José debe tomar decisiones, debidamente informada.

Una cuarta parte del comercio mundial tiene lugar en condiciones discriminatorias, contrariando las reglas del GATT. Este es un sistema no monolítico con reglas precisas y excepciones no menos precisas, con normas vagas y prácticas grises, sujeto a contradicciones, a rigideces burocráticas en los Estados Nacionales y a un entorno comercial en que se dibujan bloques: la Comunidad Europea, Japón

y la Cuenca del Pacífico, Estados Unidos; eventualmente veremos a la Unión Soviética tomar posiciones, a China delinear internacionalmente, a los Dragones Asiáticos jugar en consecuencia.

Los retos del equipo nacional son evidentes. Debemos plantearnos nuestros planes de acción internacional: los cometidos del Mercomún Centroamericano como base para la conquista de mercados externos; la cercanía del Mar Caribe y sus países; la búsqueda de una relación digna con Estados Unidos; las consecuencias de una Europa que levanta (internamente) obstáculos al libre movimiento de bienes, servicios, capitales y personas; la emergencia de los nuevos Estados Industrializados; las terribles realidades de los Países Menos Adelantados.

La Comunidad Europea puede firmar tratados internacionales cuyo objeto sea político-mercantil, como fue el caso de casi todos los acuerdos de la Ronda de Tokio (Jackson, Louis, Matsushita, 1982, p. 286). El «ejecutivo» comunitario es la comisión; ella negocia en nombre de todos los estados miembros y el Consejo aprueba o rechaza lo actuado. La política comercial es competencia de la Comunidad, que tiene su propia misión en el GATT y es celosa de sus prerrogativas. Los estados miembros también tienen representación y voto, pero sus actuaciones se subordinan generalmente a las líneas comunitarias.

Europa se integra y actúa como una Voz en el GATT. Estados Unidos es tal vez el más activo de los países en esta institución. El mundo en desarrollo es un mosaico de estados con muy diversos grados de subdesarrollo a quienes es muy difícil concertar políticas. Pero el reto está allí. Europa aprendió la lección después de dos guerras mundiales. Nosotros necesitamos una versión económica y social del Plan de Paz para Centroamérica. Pudimos ir entendiéndonos en materia de seguridad y deberemos entendernos en política comercial.

En los setentas se inició en Costa Rica un serio empeño por ampliar nuestras relaciones exteriores, a pesar de

ciertas oposiciones ideológicas. Al tiempo se abrieron también nuevas puertas para nuestras exportaciones. Posteriormente, la Proclama de Neutralidad, aunque se le acuse de no haberlo sido más que a «medias», dio respiro a un país acosado. La «neutralidad ha venido calando y sedimentándose en la conciencia popular y nacional» (Rovira Mas, 1989, p. 197). El Presidente de la República viaja a Europa en mayo de 1984; «la consecuencia política inmediata de mayor alcance de este viaje a Europa, no obstante las discrepancias que se presentaron, fue el reconocimiento que hubo del principio de la neutralidad de Costa Rica y de la contribución que una posición de esta naturaleza podía dar a la paz en América Central» (Rovira Mas, 1989, p. 105). Fue a nombre de Centroamérica que el Presidente Monge propuso la celebración de una conferencia de ministros de relaciones exteriores de la Comunidad Centroamericana y del Grupo de Contadora; la reunión, en setiembre de 1984, dio apoyo europeo a una solución negociada de la crisis centroamericana.

Con el triunfo del Plan de Paz de Oscar Arias, Centroamérica toma rumbo prometedor: fuera las manos no centroamericanas, respeto de los derechos humanos (a diario aún hoy contrariados en ciertos estados centroamericanos), desarme, elecciones libres.

Podemos ver que a pesar de las limitaciones de un servicio exterior no profesional, hemos contado con políticas exteriores, que han permitido sortear embestidas, y la profesionalización debe ir también aparejada a la política comercial y a los planes de desarrollo.

La vertiente económica del Plan de Paz para Centroamérica es un serio reto para las cancillerías y los equipos económicos, se ha dicho que la mejor inserción de Centroamérica en la economía mundial no debe restar importancia al comercio intrarregional como medio para la conquista de terceros mercados (Juan A. Fuentes, 1989). Hay que explorar caminos novedosos de integración: reforzar el comercio agrícola intracentroamericano, integración vertical de la industria, coordinación de políticas comerciales

dentro y fuera del GATT, tal vez sondear la posibilidad de un mercado centroamericano de capitales. Y, atención, coordinar esfuerzos para inducir transferencias de tecnologías. Esta última observación nos conduce a las «asignaturas pendientes» desde los años de la CEPAL, pendientes como tareas nacionales y regionales.

VII. Las asignaturas pendientes

La adaptación del país a retos externos no es novedosa. Tampoco es de ayer la intervención estatal en la economía: recordemos los monopolios del tabaco y el aguardiente, las luchas por exportar cacao, el esfuerzo gubernamental para fomentar el cultivo del café. No fue ajena al Estado la triste historia de la política ferrocarrilera, puesta en marcha para encontrar una vía de comunicación con los mercados externos. La educación y la salud han sido impulsadas con claros beneficios para la economía. El Estado ha intervenido el complejo cafetalero con el propósito de reglamentar las relaciones entre pequeños y grandes productores, entre productores, beneficiadores y exportadores de café. Ha fomentado el Estado las cooperativas al grado de hacerlas hoy un importante contribuyente a la producción nacional. Trascendental fue el gobierno Calderón Guardia con la regulación de las relaciones obrero-patronales (Rodolfo Cerdas, EUNED, 1983). La nacionalización bancaria, con todas sus desviaciones y a pesar de ellas, permitió dirigir el crédito a la diversificación de la agricultura y el fomento de la industria. Las varias instituciones descentralizadas son otras tantas intervenciones estatales.

Obvia fue también la tarea del Estado en la promoción del llamado «modelo cepalino»: la industrialización sustitutiva de importaciones, modelo aquejado de limitaciones precisamente por no acatar todos los consejos de la CEPAL.

Industrialización. Integración Centroamericana. Planificación económica y social. Tres piezas de las ideas de la CEPAL.



Pero la planificación es una asignatura pendiente.

Decía don Eduardo Lizano en 1979, cuando el gobierno de entonces atacaba al «modelo de la CEPAL»:

«Pues yo diría que, técnicamente, se avanzó y se hicieron programas pero desde el gobierno de Orlich, que fue cuando se creó la Oficina de Planificación para acá, yo creo que ningún gobierno realmente ha tenido interés político en aplicar la planificación. Se hizo una Oficina de Planificación porque la Alianza para el Progreso lo exigía, se hicieron planes de desarrollo porque eran requisitos que nos ponían los entes financieros internacionales, pero no porque hubiera una voluntad firme. Yo diría que existe una política interna, que hemos seguido durante muchos años, que no tiene que ver con el modelo de la CEPAL» (Eduardo Lizano Fait, en EUNED, 1980, p. 127).

Además de la planificación económica y social, hay dos asignaturas pendientes, como las había en 1979:

«...La planificación económica y social, en los países centroamericanos o en Costa Rica, concretamente no se aplica (...).

Lo mismo en cuanto a la profundización del mercado interno. Las reformas sociales que proponía la CEPAL (reforma agraria y distribución de ingresos) no se llevaron a cabo realmente. Y, finalmente, una de las condiciones importantes del esquema de integración, cual era la ampliación sistemática, permanente aunque paulatina del mercado, tampoco se llevó a cabo (...). Realmente, el MERCOMUN, geográficamente no llegó a ampliarse y muchas de las ventajas que la CEPAL veía en el esquema de la industrialización, dependían de una ampliación permanente y sistemática de los mercados» (Ídem, p. 129, énfasis nuestro).

Tres asignaturas pendientes:

- Reforma Social (Agraria y distribución de ingresos).**

- Ampliación del Mercado Común.
- Planificación.

En buena ley la ausencia de planificación no es una más de las signatures pendientes sino la causa política de las otras dos. Los esfuerzos públicos no se orientaron ordenadamente a la reforma social, a ampliar el mercado doméstico, ni al diseño audaz de un Mercado Común que debía ampliarse y reducir progresivamente la protección; tampoco a la reforma del propio aparato estatal, hipertrofiado.

Pendientes esas asignaturas no achaquemos al pensamiento balanceado de la CEPAL—que recoge una bandera defendida entre nosotros, con calor, por Rodrigo Facio— todos los males del estatismo desordenado que habremos de superar fomentando el desarrollo de la sociedad civil costarricense menos favorecida.

Crucial ha sido el estado en nuestra historia. A cada hora bástale su afán. Ahora diseñemos formas de organización de los asalariados, de los pequeños empresarios (rurales y urbanos), de las comunidades, al margen del Estado. Este tiene una tarea fundamental: planificar, ordenar la transición, ofrecer alternativas. Pero ha llegado la hora de fortalecer la sociedad civil desfavorecida, para que pueda defenderse sola.

Profundizar el mercado interno: hablamos de transformaciones agrarias y de distribución de ingresos. Planificación económica y social: no significa estatizar ni obligar al sector privado a cumplir los planes; significa jerarquizar las tareas estatales a la luz de las prioridades señaladas por el Gobierno, inducir ordenadamente a las empresas privadas a dedicarse a labores acordes con nuestras ventajas comparativas actuales y potenciales: puede significar, desde el propio estado, levantar escollos para la descentralización del aparato estatal.

Si reorganizamos razonablemente nuestra división político-administrativa, podemos ir transfiriendo a gobiernos regionales o locales ciertas tareas que hoy cumplen las

administraciones centrales. En manos del gobierno central quedarían ciertos servicios clave y un cuerpo de vigilancia que, especialmente durante la transición, puedan intervenir los gobiernos regionales o locales en casos calificados. Tal vez aquellos sean más humanizados que el gobierno central; en todo caso acercaría la sociedad civil al gobierno y se airearía la organización estatal.

Planificación supone conducir el desarrollo nacional. Los recursos, escasos, orientarlos adecuadamente. Desde la Colonia, nuestro desarrollo está unido al comercio exterior: tabaco, café, banano, caña de azúcar, ganadería, las recientes exportaciones no tradicionales. Hemos tenido una fuerte apertura al comercio exterior y por eso conducir el desarrollo es también estar atento a la evolución del comercio mundial. No podemos especializarnos en el subdesarrollo apostando a los bajos salarios como ventaja comparativa. No podemos fomentar algunas exportaciones más allá de ciertos límites: pronto se desatarían presiones proteccionistas contra ellas. No podemos dejar a la Mano Invisible la reconversión de buena parte de nuestro aparato productivo: fomentemos la organización de los empresarios en corporaciones exportadoras, tal vez con participación estatal minoritaria.

Gracias a numerosos servicios prestados por el Estado, la sociedad costarricense es hoy más humana (banca, seguros, telecomunicaciones, salud, transporte, educación). De haber una negociación que de seguro irá más allá de la conclusión de la Ronda Uruguay son los servicios. Estos, como apoyo a los productores, o como objeto de comercio, tienen incidencias sobre nuestro futuro. A principios de 1990, casi todos los países de América Latina defendieron un proyecto común de principio de acuerdo marco para la comercialización internacional de servicios. Les impulsó su oposición el proyecto norteamericano de liberalización violenta de los servicios. Los latinoamericanos proponían negociar listas positivas (los otros deseaban listas de sectores excluidos de la liberalización) no sólo de sectores sino de transacciones y de modos de prestación de los servicios. Los latinoamericanos pretendían también favorecer la competencia controlando las prácticas comerciales restrictivas y solicitaban transfe-

rencias de tecnología como condición para aperturas de mercados de los países latinoamericanos. La posición conjunta latinoamericana (con unas pocas excepciones) fue coordinada por el SELA y es un buen ejemplo de concertación. Escogió bien el SELA: el control y adquisición de tecnología es determinante vital de la ventaja comparativa. Costa Rica, como los otros miembros del SELA, es importador de muchos servicios; podemos sacar beneficios en términos de desarrollo a cambio de otorgar acceso al mercado. Pero no podemos desregularizarnos en bloque, desarmarnos unilateralmente. La planificación nacional y regional de las transferencias de tecnología en lo que los servicios son esenciales, es una respuesta a un mundo competitivo muy imperfecto, a unas ventajas comparativas minadas por prácticas restrictivas y políticas comerciales proteccionistas de las naciones industrializadas. Es el más novedoso desafío que habrá de enfrentar Costa Rica, Centroamérica y el mundo en desarrollo.

VIII. El Plan Bush: hacia la concertación entre latinoamericanos

La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, en principio, finalizará en diciembre. De acuerdo con el calendario previsto, el segundo semestre de 1990 se dedicaría a la redacción cuidadosa de los acuerdos finales. No obstante, como no es extraño en las negociaciones, nada impide que, de última hora, surjan transformaciones significativas si hay voluntad política para hacerlo. El Presidente de Estados Unidos ha «prometido cooperar estrechamente con las naciones de este hemisferio, al entrar en los meses finales de la actual Ronda Uruguay»: el comercio es uno de los «pilares» de su Iniciativa para las Américas, junto con las inversiones y la deuda.

Hay ocasión para coordinar posiciones latinoamericanas. El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es el organismo apropiado para servir como «secretaría técnica» de los gobiernos con ese propósito: lo probó en febrero pasado, cuando convocó en el propio GATT a reunión de consulta y coordinación sobre comercio de servicios, con importante resultado.

Un acuerdo marco sobre liberalización selectiva, gradual y negociada del comercio internacional de servicios. La posición contó—salvo peculiares excepciones—con el apoyo de los estados latinoamericanos, opuestos a la liberalización «en bloque» y atentos al control de las prácticas anticompetitivas corrientes en el sector.



Tras la posición común figura el considerar que el tratamiento especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo no es una concesión gratuita del mundo desarrollado sino el «precio» de las liberalizaciones selectivas: a nuestras concesiones de apertura de mercados deben corresponder concesiones en punto a transferencias de tecnología, por ejemplo, y otras que faciliten nuestra participación creciente en el comercio internacional de servicios.

La iniciativa del Presidente Bush es altamente positiva

Procuremos, conjuntamente los latinoamericanos, llevar a la mesa de negociaciones nuestras querellas comerciales contra el proteccionismo en el propio país del Presidente Bush. Tomémosle la palabra: él necesita del continente, en un mundo de bloques comerciales. La interdependencia global es obvia. Nos conviene una negociación en que unos y otros salgan ganando. No sería conveniente un rompimiento de las negociaciones en el GATT, mucho menos un fracaso maquillado por el lenguaje cuidadoso de las cancillerías. El GATT defiende algún género de racionalidad en la jungla comercial: es un camino para reducir incertidumbres, un foro menos gravoso que las pruebas de fuerzas bilaterales; permite alianzas dinámicas; con todos sus defectos también facilita la publicidad de las amenazas —sofocadas o no— y puede hacer disminuir el dramatismo político de ciertas querellas comerciales.

Con ocasión de la Iniciativa para las Américas sentémonos a concertar posiciones, para ello fue creado el SELA y no lo hemos utilizado a fondo. El solo hecho de coordinar políticas comerciales con vistas a la invitación a negociar con el Norte sería fructífero. Destaquemos que entre los propios estados latinoamericanos prevalecen barreras arancelarias y no arancelarias asfixiantes. Sigue en pie el viejo y triste escollo: cara a Estados Unidos del norte figuran los desunidos estados del sur.



Aprovechemos la invitación a negociar del Presidente Bush

¿Se desea libre comercio? Discutamos las cuotas que Estados Unidos impone para restringir nuestras exportaciones de textiles y vestido, además de las restricciones a nuestro azúcar y nuestra carne.

¿Comercio leal, desea Estados Unidos? Mucho tenemos que objetar al hostigamiento que sufren nuestras exportaciones en manos de procedimientos y prácticas de antidumping y de derechos compensatorios por razón de subsidios. No nos agrada ni es consistente con el GATT la célebre Sección 301: vuelve la espalda a éste, con su vaguedad e imprecisión, con la discrecionalidad que pone en manos del Ejecutivo americano, con su irrespeto por la solución multilateral técnica de los diferendos comerciales.

¿Deseamos seguridad para los empresarios? Empecemos por la inseguridad que crean los instrumentos legales en favor del mundo en desarrollo: El sistema generalizado de preferencias y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe deben avanzar hacia esquemas contractuales en que algo tengamos que decir, no la actual situación unilateral.

¿El libre comercio como arma del progreso? Discutamos entonces la escalada arancelaria que sufren nuestras exportaciones de productos tropicales: cuanto más los elaboramos más altos derechos debemos pagar para ingresar al mercado estadounidense.

¿Se desea, acaso, facilitar la competencia? Empecemos por discutir las prácticas comerciales restrictivas por parte de grandes empresas privadas y grupos de empresas privadas: la competencia debe regularse para que verdaderamente exista. Y si de competencia se trata hablemos sobre las enormes sumas destinadas en los estados desarrollados a apuntalar sus propias agriculturas: a mediano y largo plazo. Latinoamérica saldría ganando si las múltiples formas de apoyo a la agricultura disminuyen en las naciones industrializadas. Eso sí, tengamos en mente la diferencia

entre el costoso proteccionismo agrícola en el Norte y las legítimas estrategias de desarrollo rural en el sur; allí es cuestión de un necesario ajuste estructural diferido por razones políticas, aquí nos vemos con la supervivencia. Desigual tratamiento en agricultura para desiguales situaciones y en interés del Norte y del Sur.

Aún en las más estadísticas temporadas en la UNCTAD, el mundo pobre exclamaba: «Trade, not aid»: ¡Comercio, no ayuda! Y no podemos comerciar con el Norte si no atendemos a la agenda, por lo menos, que acabamos de esbozar.

Mucho tendríamos que hablar de los obstáculos que destacan, arando en el mar, los negociadores en Ginebra: el mundo desarrollado tiene numerosas deudas con el GATT que ahora pretende saldar arrancando concesiones en las llamadas «nuevas áreas» de negociación: servicios, propiedad intelectual, inversiones. La parte IV del GATT favorece a los países pobres. No obstante carece de estricta obligatoriedad. El cuadro de nuestra situación se torna sombrío si pensamos que los precios reales de la mayoría de los productos básicos yacen tan abajo como hace varias décadas, que una tercera parte de las exportaciones del mundo en desarrollo enfrenta obstáculos no arancelarios (tan numerosos como la imaginación proteccionista quiera) y que el Programa Integrado de la UNCTAD para productos básicos ha tenido magros resultados.

Para concluir recordemos la observación de la Secretaría de la UNCTAD:

«Es difícil ver cómo podría el mundo en desarrollo, como conjunto, adoptar exitosamente políticas de desarrollo hacia afuera, de no adoptar los estados desarrollados ajustes para retirarse de actividades que han perdido competitividad».

Nota:

Al finalizar estas líneas se nos ha informado que en la última reunión del SELA la Iniciativa para las Américas no

ha recibido la atención que merece. De confirmarse esta información los miembros del SELA estarían, inexplicablemente, desaprovechando una oportunidad histórica. Sólo quedaría para nuestro país la negociación bilateral con Estados Unidos, y si encontramos eco adecuado, la posibilidad de algún tipo de negociación entre Centroamérica y Estados Unidos.

IX. Algunas consideraciones sobre el Derecho interno y el GATT

Una vez publicado el «Protocolo» de adhesión de Costa Rica al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), podríamos enfrentar interesantes litigios ante la Sala Constitucional: los originados por eventual confrontación de leyes y otras disposiciones generales con el tratado de adhesión al GATT.

Por una parte, «el artículo 73 inciso d. de la Ley de la Jurisdicción Constitucional erige a los tratados como parte integrante del parámetro de constitucionalidad...» (Rubén Hernández, «La tutela de los derechos fundamentales», Juricentro, San José, 1990, p. 145).

Por otra parte, la interpretación de la Sala debe tomar en cuenta el texto del artículo 50 de la Constitución:

«El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza».

El GATT tiende a disciplinar los instrumentos de la política comercial de sus estados signatarios (hoy más de 100). Se ocupa así de aranceles, de subsidios, de restricciones cualitativas y cuantitativas a las exportaciones y las importaciones, del «dumping», de los procedimientos de valoración aduanera... La interpretación del GATT es difícil: fue redactado no por juristas sino por negociadores comerciales de los estados; a lo largo de más de 40 años, se ha

acumulado una formidable cantidad de precedentes cuyo valor, en el seno del propio Acuerdo General, es polémico; cabe preguntarse sobre la ponderación de esos precedentes, en el ánimo del contralor constitucional, sobre todo si se piensa que, en principio, solamente obligan a las partes en un diferendo ante los órganos establecidos por el GATT; por igual cabe ponderar, por parte del juez constitucional, que en el derecho pragmático del GATT los precedentes son constantemente alegados por los contendientes y tienen un alto valor orientador. En fin, las dificultades de interpretación en la sede internacional se ven alimentadas, domésticamente, por la trascendencia de las políticas comerciales para la organización y suprema dirección de la economía por el Estado Social de Derecho.

Un tratado figura como fuente escrita del ordenamiento jurídico privado costarricense, después de la Constitución, antes que la ley (Título preliminar del Código Civil). Igualmente, en punto a derecho público, sería ubicado bajo la Constitución Política, pero sobre las leyes y los demás actos con valor de ley (artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública).

Con anterioridad a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el contraste entre una ley o disposición general y un tratado internacional no era conocido por la Corte Suprema de Justicia, entonces juez constitucional: carecía de competencia para resolver ese diferendo, todo sin mengua de la supremacía sustancial de los tratados sobre el derecho doméstico inferior a la Constitución y de eventual responsabilidad Internacional de Costa Rica.

Cambia radicalmente el panorama con la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Cabrá la acción de inconstitucionalidad, manda el artículo 73, cuando alguna ley o disposición general infrinja el artículo 7, párrafo primero, de la Constitución, por oponerse a un «tratado público o convenio internacional» (inciso d.).

La Sala Constitucional debe velar por la «conformidad del ordenamiento interno con el derecho internacional o

comunitario, mediante la acción de inconstitucionalidad y demás cuestiones de constitucionalidad». (Ley de la Jurisdicción Constitucional, artículo 2, inciso b.).

Limitémonos a la acción de inconstitucionalidad

Así las cosas, la Sala Constitucional puede llegar a conocer de alegadas violaciones de las normas del GATT por leyes o disposiciones generales domésticas. El tratado entrará en vigor 30 días después de la ratificación, entendido este término no como «aprobación por el parlamento», si no como «acto jurídico internacional mediante el cual el Ejecutivo manifiesta el consentimiento del Estado en obligarse internacionalmente por un Tratado» (Jaime Jana, «El derecho de los tratados y su régimen jurídico en Costa Rica», Heredia, Universidad Nacional, 1988, p. 51; para el término de 30 días ver el párrafo 8 del Protocolo de Aplicación Provisional del GATT firmado por Costa Rica).

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) no está técnicamente en vigor. Lo que está vigente es una red de «protocolos» de «aplicación provisional» de ese Acuerdo. Un clásico en la materia, John Jackson abre así sus reflexiones sobre el sistema legal del GATT:

«EL GATT (...) es reconocido generalmente como la principal organización y sistema de normas que gobiernan la mayor parte del comercio internacional mundial. Sin embargo, es una curiosa institución, esto es lo menos que puede decirse. El tratado que contiene al GATT no ha estado nunca en vigor, y se ha aplicado a través del Protocolo de Aplicación Provisional de 1947 (...).

Por añadidura, en su origen, al GATT no se le entendía como una organización internacional. Sin embargo, hoy, opera y claramente cae dentro de cualquier definición razonable de 'organización internacional'» (John H. Jackson, «Restructuring the Gatt System». The Royal Institute of International Affairs, 1990, p.1).

Las normas del GATT están en vigor, para ciertos

estados, por haber firmado el Protocolo de Aplicación Provisional de 1937, para otros, como Costa Rica, por haber suscrito su propio Protocolo de Aplicación Provisional, y para ciertas antiguas colonias, mediante un especial procedimiento previsto por el Acuerdo General.

Tenemos un interesante caso de obligaciones internacionales asumidas por estados mediante «protocolos de aplicación provisional» muy similares. Si se permite la comparación, sería como si en lugar de haber firmado los estados centroamericanos el Tratado General de Integración Económica se hubieran decidido por suscribir sendos Protocolos de acuerdo con los cuales aplicarían para efectos de integración económica centroamericana, las normas contenidas en el acta tal o cual de la Reunión Internacional para la Integración Económica Centroamericana. En tal hipótesis, los parlamentos de cada uno de los países centroamericanos hubieran aprobado los protocolos y los instrumentos de ratificación hubieran sido depositados donde correspondiera.

Veamos el Protocolo de Adhesión Provisional de Costa Rica:

«Las disposiciones del Acuerdo General que deberá aplicar (...) serán, salvo si se dispone lo contrario en el presente protocolo, las que figuran en el anexo al Acta de la Segunda Reunión de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, según se hayan rectificado, enmendado o modificado de otro modo por medio de los instrumentos que hayan entrado en vigor a la fecha en que Costa Rica pase a ser parte contratante».

Por interpósito «protocolo» (en realidad no se le debería denominar así sino «tratado») las normas a que se refiere el anexo al Acta mencionada son puestas en vigor. Esas normas constituyen el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, junto a las reformas, modificaciones e interpretaciones subsiguientes.

El término «provisional» hace referencia a la eventual

y poco hipotética creación de una Organización Internacional del Comercio, en cuyo caso, si Costa Rica diera su aprobación, el GATT dejaría de ser provisionalmente aplicado mediante el protocolo de adhesión para ser subsumido por la normativa de la nueva organización internacional.

Estos «detalles» legales tienen explicación histórica. El GATT debió haber sido una parte del derecho de la fallida Organización Internacional del Comercio. Esta no vio la luz fundamentalmente por la frontal oposición del Congreso de Estados Unidos a:

1. La creación de una ORGANIZACION internacional.
2. La aprobación de un tratado que de alguna forma entrará en conflicto con el derecho doméstico estadounidense.

Los negociadores norteamericanos, siguiendo instrucciones de su Ejecutivo, lograron salvar el mínimo aludiendo al GATT no como Organización sino como tratado multilateral de comercio, por un ángulo, y por otro, introduciendo en el Protocolo de Aplicación Provisional normas que minimizaran el conflicto con el derecho doméstico en vigor al momento de la firma. (Para los puntos anteriores cf. Jackson, op. cit., pp. 10-17, Jackson, John H., «The World Trading System». The M.I.T Press, Mass., 1989, pp. 32 y ss.).

De allí que las «partes contratantes» o estados signatarios reciban el primer nombre y no el de «miembros» de una organización internacional, de allí que la reunión de «partes contratantes» no se denomine «Asamblea» (de una organización) sino «Sesión de Partes Contratantes». No obstante, en los hechos, en doctrina y hasta en determinados documentos internacionales, el GATT figura hoy como Institución Internacional, la institución por excelencia en materia de políticas comerciales.

No nos hemos alejado del foco de este trabajo. Precisamente este contexto histórico explica la llamada «cláusula del abuelo» (Grandfather Clause) en los protocolos de Adhesión. Veamos el costarricense:

«(Costa Rica) aplicará a las partes contratantes provisionalmente y con sujeción a las disposiciones del presente Protocolo:

a) Las partes I, III y IV del Acuerdo General.

b) La parte II del Acuerdo General en toda la medida que sea compatible con su legislación vigente en la fecha del presente Protocolo».

Esta disposición deberá ser cuidadosamente examinada por la Sala Constitucional, y no es ajena al carácter «provisional» del «Protocolo». Fue adoptada para facilitar la aprobación del GATT por parte de aquellos estados cuyos parlamentos, en 1947, hubieran puesto numerosas objeciones de no figurar en el Protocolo la «Cláusula del Abuelo», efectivamente el inciso b.) recién mencionado excluye la posibilidad de conflicto con la legislación doméstica (bajo las calificaciones que se dirán) y facilitó la tarea a los negociadores del Ejecutivo americano, fundamentalmente, pues pudieron presentar las normas del GATT como meras disposiciones generales respecto del valor de las concesiones arancelarias negociadas por las partes contratantes. La cláusula de 1947 ha sido reproducida en todos los «Protocolos».

La parte II del GATT es la más sustancial. En la práctica, la excepción de compatibilidad entre la parte II y la legislación doméstica ha sido progresivamente disminuida al introducir las partes contratantes nueva legislación (no cubierta, entonces, por el tenor textual de la Cláusula del Abuelo) y al firmarse por numerosos estados los llamados Acuerdos de la Ronda de Tokio, en 1979, una especie de «tratados ancilares» del propio Acuerdo General (Cf. al efecto Olivier Long, ex director del GATT. «Law and Its Limitations in the Gatt Multilateral Trade System». M. Nijhof Pub., Dordrecht, 1987, p. 12).

Al tenor textual del «protocolo» costarricense la parte II del GATT deberá ser aplicada por Costa Rica «en toda la medida que sea compatible con su legislación vigente en la

fecha del presente protocolo». Bajo las calificaciones siguientes, entonces, la Sala Constitucional debe tener presente la Cláusula del Abuelo:

1. La ley o disposiciones generales domésticas alegadamente inconstitucionales, por infringir el Acuerdo General (GATT), deben ser anteriores a la fecha del «protocolo» de aplicación o adhesión cuando se pretenda invocar la cláusula del abuelo para sustraerlas al control constitucional. El derecho doméstico inferior al «Protocolo» prevalece sobre su parte II por ser esa voluntad tanto del estado costarricense como lo de los demás signatarios del GATT.

2. La norma o normas domésticas deben ser imperativas para que Costa Rica pueda invocar la Cláusula del Abuelo (en sede internacional) o para que la Sala IV no exija su conformidad con la parte del GATT. Esta calificación resulta de la jurisprudencia reiterada del GATT: la norma respecto de la cual se invoque la cláusula del abuelo (la «fuerza» jurídica para contradecir la parte II del GATT) ha de imponer un comportamiento obligatorio; no puede ser una simple autorización, o tratarse de una norma que otorga margen al órgano estatal para legítimamente no aplicarla. En el «dictamen» (Report) del grupo de trabajo (órgano «cuasijurisdiccional», por darle algún nombre) que resolvió el caso «Belgian Family Allowances», adoptado por la Sesión de las Partes Contratantes el 7 de noviembre de 1952 se decidió que para la eventual aplicación de la Cláusula del Abuelo.

«La legislación, por su tenor o por su expresa intención (debe ser) de carácter imperativo («of a mandatory character»), esto es, imponer a las autoridades del Ejecutivo obligaciones que no pueden ser modificadas por acción del propio ejecutivo» (Cf. GATT, «Analytical Index, Notes on the Drafting, Interpretation and Application of the Articles of the General Agreement», Ginebra, GATT /Leg/ 2, 1989, Notes on Provisional Application, Protocol 3).

3. Las normas domésticas, para poder invocar la cláusula del abuelo, no deben haber sido puestas en cuestión por

el propio Protocolo de Adhesión o su reforma no ha de haber figurado claramente en el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de Costa Rica al GATT, fundamento mismo, este último, de la invitación por el Consejo del GATT para que Costa Rica firmase el Protocolo.

Costa Rica ha asumido las obligaciones de todo estado miembro del GATT. Además, específicamente, las que resultan de su «Lista» Arancelaria, anexa al Protocolo de Adhesión, será importante, visto el laconismo de este último, consultar exhaustivamente el resultado de las negociaciones arancelarias y no arancelarias realizadas por Costa Rica con sus principales socios comerciales, resumidas en términos generales por el Informe del Grupo de Trabajo para la adhesión de nuestro país al Acuerdo General, lo cual puede permitir deslindar nuestros compromisos internacionales (ver, Rodríguez Pablo, «Notas sobre el Estado Costarricense y los retos del GATT», San José, MIMEO, 1990. Herrera Amighetti, «Las negociaciones de Costa Rica en el marco del GATT», Banco Central, 1990, pp. 4-16).

Desde un punto de vista político-comercial, es decir, no con una mira estrictamente jurídico-comercial, destacamos que en varios estados, es el caso, por ejemplo, de Estados Unidos, el GATT (o, estrictamente, el Protocolo de Adhesión) no tiene autoridad superior a las leyes. Esto ocasiona una obvia desigualdad a los empresarios costarricenses, pues no podría alegarse inconstitucionalidad de una norma legal norteamericana contraria a las reglas del GATT.

En diciembre de 1989 este último problema fue discutido por varios delegados en el Consejo del GATT, al examinarse la política comercial de Estados Unidos. A juicio de numerosos estados, este país se ha desligado de ciertas obligaciones internacionales impuestas por el GATT, al aprobar legislación federal contraria al texto y espíritu del Acuerdo General. El conflicto entre el GATT y el derecho federal no podría someterse al control constitucional, pues el primero (dadas las prácticas constitucionales estadounidenses) carece de otro valor que el de ley, similar a otras leyes, modificables por normas federales posteriores.

De negociar los estados latinoamericanos acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, uno de los puntos principales de la agenda debería ser este problema, especialmente si contamos con la oferta negociadora norteamericana de instituir un órgano para la solución de conflictos (Cf., sobre la importancia de analizar el Plan Bush para el libre comercio hemisférico, Pablo Rodríguez, 1990, Mimeo, «De los perjuicios de la interdependencia económica no nos libra el aislamiento y menos la integración caótica a la liberalización del comercio internacional. Consideraciones sobre el Plan Bush»).

Las políticas comerciales inciden de algún modo en la política económica en general, de nuestro país o de cualquier otro. El control constitucional del que hemos venido hablando deberá sopesar el valor del artículo 50 de la Constitución, clave del Estado Social de Derecho. La Procuraduría General de la República debe coordinar con el Ministerio de Comercio Exterior y con el Banco Central la defensa eventual ante las acciones de inconstitucionalidad que el futuro planteará.

La coordinación también supone una estrategia bien delineada de acciones jurídicas cara a los más importantes retos del GATT. Si bien los tiempos del Estatismo van quedando atrás, no queda atrás el mandato constitucional de dirigir globalmente la producción y la distribución.

En un sentido, es indudable la competencia del juez constitucional para conocer de discrepancias entre el derecho doméstico y el GATT.

En otro sentido, las políticas comerciales del Estado podrían verse seriamente afectadas por cuestiones de constitucionalidad (aquí nos hemos referido solamente a las acciones de inconstitucionalidad).

Es un difícil problema, desde una perspectiva global del Estado. La Sala Constitucional deberá estudiar cuidadosamente el alcance de su control, las discrepancias eventuales entre su jurisprudencia y los diferentes tipos de precedentes en el seno del GATT, la salvaguardia del Estado

Social de Derecho, la necesaria adaptación de los mecanismos de intervención estatal en la economía a los acuerdos internacionales adoptados por nuestro país. Es una labor de prudencia. Como prudente debe ser la respuesta del gobierno a los retos del GATT.

Al finalizar la actual Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales multilaterales, el ámbito del derecho del GATT podría ampliarse sustancialmente: 15 grupos de negociación (14 de bienes y 1 de servicios) han venido discutiendo durante cuatro años prácticamente todo aspecto político comercial. Probablemente los resultados de la Ronda, si finaliza sin tropiezos, serían incorporados al GATT mediante «decisiones» de las «Partes Contratantes». De ser así, el artículo XXV del GATT podría dar base para discutir, en sistemas constitucionales como el costarricense, si esas «decisiones» tomadas en Sesión de Partes Contratantes se incorporan al derecho doméstico automáticamente, o si, por introducir reformas de facto al Acuerdo General han de ser aprobadas por la Asamblea Legislativa. No cabe, por ahora, opinión definitiva; si una invitación al estudio de un aspecto difícil de nuestro derecho constitucional y del derecho del GATT.

BIBLIOGRAFIA

- Cerdas, Rodolfo. «Problemas actuales de una revolución democrática». En *¿Democracia en Costa Rica?* EUNED. San José. 1983.
- Fuentes, Juan Alberto. *Desafíos de la Integración Centroamericana*. ICAP. San José. 1989.
- . «El desafío de la integración ante la adversidad en Centroamérica». En Irvin Holland Ed. *Centroamérica, el futuro de la integración centroamericana*. DEI. San José. 1990.
- Jackson, John. *Reestructuring the GATT System*. The Royal Institute of International Affairs. Londres. 1990.
- . *The World Trading System*. MIT. Mass. 1989.
- Jackson, John et al. «Implementing the Tokyo Round...». En *Michigan Law Review*. Diciembre de 1982. Vol. 81, No. 2.
- Lizano Fait, Eduardo. «Los modelos económicos: sus alternativas». En *Los problemas económicos del desarrollo en Costa Rica*. EUNED. San José. 1980.
- Long, Olivier. *Law and Its Limitations in The GATT Multilateral Trade System*. Martinus Nijhoff. Dordrecht. 1987.
- Naranjo, Fernando. «Análisis y diagnóstico de la situación económica actual». En *Los problemas económicos del desarrollo en Costa Rica*. Citada Supra.
- Rodríguez, Ennio; Herrero, Fernando. «La construcción del futuro a partir de la crisis». En *Alternativas de Desarrollo*. San José. 1987.
- Rodríguez, Pablo. *Una neutralidad peculiar para Costa Rica*. CEDAL. San José. 1988.
- Rovira Mas, Jorge. *Costa Rica en los años ochenta*. Porvenir. San José. 1989.



SIDUNA



CS23849

Impreso en el Departamento de Publicaciones
Universidad Nacional
912393—P.UNA