

Renunciar al desarrollo, perpetuar el rezago

Consideraciones alrededor del proyecto

Ley de Defensa Comercial

Expediente N° 22.855

Dr. Luis Paulino Vargas Solís
Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo (CICDE)
Vicerrectoría de Investigación, UNED

En este documento emito criterio sobre el proyecto de ley Defensa Comercial (expediente N° 22.855), atendiendo la solicitud formulada por la Licda. Nancy Arias Mora, asesora jurídica del Consejo Universitario, de fecha 28 de febrero de 2022 (referencia AJCU-2022-02).

1. Exposición de motivos y objetivos del proyecto

La exposición de motivos ofrece un breve recuento histórico sobre el papel del comercio exterior en el desarrollo económico de Costa Rica, como nación independiente. En ese particular, o sea, en relación con esa faceta de la historia de nuestro país, lo que se plantea resulta sumamente desprolijo y superficial e, inclusive, inexacto. Simplifica en extremo procesos históricos complejos, que a menudo fueron conflictivos y desequilibrados, y que lo mismo tuvieron facetas positivas, como otras claramente perjudiciales.

Al referirse a la institucionalidad creada durante los decenios de los ochenta y noventa del pasado siglo, cuyo objetivo era promover las exportaciones y la atracción de inversiones extranjeras, se menciona al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) así como a “su brazo ejecutor”, la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), y se les pone a la par de la Coalición de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), la cual en su página en Internet se presenta a sí misma como la Agencia Costarricense de Promoción de Inversiones (sic). Conviene recordar que PROCOMER tiene un carácter híbrido público-privado, pero con una presencia dominante de las cámaras empresariales, mientras CINDE es una organización privada, en cuyas manos ha sido colocada una importante política pública, no obstante lo cual, y dado su carácter de entidad privada, no está sujeta a los mecanismos de rendición de cuentas propios de la democracia.

En esta exposición de motivos, se mencionan los logros atribuidos al libre comercio, y, como de pasada, se menciona la “vieja economía” (p. 3), sin mayor discusión sobre lo que eso significa. Se admite que la “estrategia comercial...nos hace más vulnerable como país” (p. 3), pero tampoco se profundiza en tan importante señalamiento.

Más adelante se precisa lo que pareciera ser el objetivo que anima este proyecto: desarrollar la normativa necesaria con el “fin de que los procesos e investigaciones que realice la Dirección de Defensa Comercial del MEIC cuenten con el respaldo jurídico adecuado, evitar ambigüedades, incrementar la seguridad jurídica y asegurar la previsibilidad y transparencia del sistema de defensa comercial entre los usuarios del mismo (administración, sectores productivos nacionales, gobiernos de los países miembros, agentes económicos, tanto nacionales como extranjeros) ante su implementación” (p. 4). La cuestión atiende, entonces, a prácticas desleales de comercio que pudieran afectar la producción nacional, especialmente prácticas de dumping, o sea, de precios artificialmente reducidos, o bien concesión de subvenciones por parte de los gobiernos de los países que exportan a Costa Rica, lo cual podría poner en desventaja a empresas nacionales que compiten con tales importaciones.

2. Los contenidos principales del proyecto

El artículo 1, precisa ese objetivo del proyecto con más exactitud: “La presente Ley tiene como objeto establecer el marco jurídico nacional en materia de defensa comercial a través del desarrollo de los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio en esta materia”, en concordancia con lo cual se indica, que se busca “...crear normas legales necesarias para eliminar o prevenir el daño o amenaza de daño importante a la rama de producción nacional causado por importaciones objeto de dumping o de subvenciones; o bien, de permitir el **reajuste estructural de la rama de producción nacional** cuando las importaciones se den bajo ciertas condiciones y estas causen o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional, aun cuando se den en condiciones leales de comercio” (énfasis es añadido).

La mención al “reajuste estructural de la rama de producción nacional”, sugiere la posibilidad de aplicar políticas industriales proactivas, pero lo que la ley aporta en esta materia es sumamente limitado, y básicamente se limita a los objetivos y funciones o atribuciones, bastante genéricos e imprecisos, que se mencionan en los artículos 2) y 5), sin aportar instrumentos de política que permitan hacer creíbles tales objetivos. O sea, este importantísimo aspecto de la cuestión, que, en lo fundamental, atiende a la posibilidad de construcción actividades económicas de alta productividad, que incorporen conocimiento y alto valor agregado, queda limitado a una formulación insustancial y puramente retórica.

Centralmente el proyecto se enfoca en los problemas que pudieran derivar de importaciones que tienen precio de dumping o que gozan de subvenciones en su país de origen, y la casi totalidad de texto está dedicado a esos asuntos de carácter comercial en sentido limitado. Frente a esto, el proyecto contempla aplicar las así llamadas “medidas comerciales correctivas” o “medidas de defensa comercial” (p. 12), las cuales comprenden tres categorías más o menos equivalentes entre sí: medidas compensatorias, medidas de defensa comercial, medidas de salvaguardia.

El inciso b) del artículo 8) de forma expresa indica que “[s]olo se aplicarán medidas antidumping, medidas compensatorias, o medidas de salvaguardia, en las circunstancias previstas por los artículos VI y XIX del GATT de 1994...”. El mencionado artículo VI del GATT 1994, define el dumping como aquella práctica que “...que permite la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal”. Por su parte, el artículo XIX, se refiere a situaciones donde la “evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante... las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio”. Esas “circunstancias” pueden ser de tipo climático, geopolítico, incluso por innovaciones tecnológicas muy disruptivas, entre otras posibilidades, lo cual en este proyecto aparece precisado en el artículo 31, pero, a decir verdad, esas situaciones de “evolución imprevista”, reciben poquísima atención en el proyecto.

El Capítulo V regula, con considerable detalle, las medidas y procedimientos aplicables frente a una situación de dumping, mientras el Capítulo VI, hace otro tanto en relación con las situaciones en las que existen subvenciones a favor de productos que el país importa. Los artículos 32 y 33 definen los criterios para determinar la existencia, bien de un “daño grave”, bien la existencia de una “amenaza de daño grave”, como el artículo 34 se refiere a la “[d]emostración de la existencia de relación causal” en relación con el mencionado “daño”, y expresamente ordena: “...se debe demostrar una relación causal entre ambas variables”. Esto fue anticipado ya en el artículo 23: “Demostración de la existencia de relación causal”. Claramente lo que se establece es un procedimiento detallado, que exige una investigación meticulosa y que obliga a descartar cualquier otro factor que pudiera tener incidencia. De otra manera, no se sostendría la justificación para aplicar medidas antidumping y compensatorias. O sea, se comprende que el proceso que permite autorizar tales medidas, es altamente restrictivo, y solo se aplicarán en situaciones muy calificadas, donde no quede duda alguna sobre la directa afectación proveniente del dumping o de las subvenciones. Como es obvio, todo esto demanda recursos y tiempo, los cuales en general no abundan en la institucionalidad pública costarricense.

La Sección III se refiere a las “medidas antidumping y compensatorias”, incluyendo las medidas de carácter provisional. La Sección IV atiende a la resolución final a que se arribe, y la eventual imposición de “medidas definitivas”, incluyendo “derechos antidumping y compensatorios”. Por su parte, la Sección V desarrolla la posibilidad de que el país cuya producción está siendo acusada de recurrir a prácticas dañinas de dumping o de concesión de subvenciones, asuma compromisos de corrección de los precios.

Las medidas de salvaguarda definitivas, pueden tomar la forma, bien de un incremento arancelario o de una restricción cuantitativa (artículo 91). En este último caso, no se puede reducir las importaciones por debajo de su nivel promedio de los últimos 3 años. Después del primer año, las medidas de salvaguarda deben irse liberalizando de forma progresiva (artículo 92), y su plazo de vigencia es de 4 años (artículo 93), aunque se admite que puedan prorrogarse hasta por un máximo de diez años. Una vez concluido el período durante el cual se aplicó una de estas medidas, no podrá volver a aplicarse hasta tanto no haya transcurrido al menos un período equivalente a la mitad del tiempo durante el cual estuvo vigente la medida inicialmente aplicada, lo cual también se retoma en el artículo 103.

3. Los límites de la visión ideológica que inspira este proyecto

3.1 La ideología del libre comercio.

Subyace a este proyecto una perspectiva ideológica según la cual el comercio es bueno y deseable por sí mismo, o sea, y por lo tanto, que el comercio rinde beneficios por el solo hecho de comerciar, sin más mediación o calificación. En concordancia con lo anterior, se da por sentado que la existencia de dumping o la concesión de subvenciones, introducen alteraciones a los flujos del comercio, las cuales son lo suficientemente dañinas, como para justificar una intervención con fines correctivos, por parte de las autoridades públicas. Y aunque es seguramente cierto que tanto el dumping como las subvenciones pueden causar daño, hay claramente un problema ideológico en la visión restrictiva, que limita el daño a esas posibilidades, sin consideración de muchos otros aspectos de igual o mayor relevancia.

En primer lugar, los procedimientos para la determinación de la existencia de daño son complicados y seguramente costosos. Para un país rico, con una institucionalidad dotada de abundantes recursos, ello no representa ningún problema. Para los países de ingresos más bajos, y sobre todo para los países más pobres, la historia es seguramente distinta. Esto introduce una situación de manifiesta inequidad, que la normativa del GATT y la OMC no parece considerar importante, pero a la que tampoco se le concede atención en este proyecto de ley, el cual se limita a ajustarse a esos patrones internacionalmente vigentes, sin problematizar sobre los inconvenientes que esto conlleva, mucho más puesto que Costa Rica es un país pequeño, con un nivel de ingreso muy inferior al de los países ricos. A modo de ilustración, conviene mencionar que las subvenciones a la agricultura, que tanto en Estados Unidos como en Europa suman cifras muy abultadas, siguen vigentes no obstante los acuerdos y tratados comerciales. No ha habido forma, no obstante las múltiples negociaciones comerciales, tanto a nivel multilateral como bilateral, de que esa situación se corrija, lo cual ratifica algo que debería ser obvio, pero que se prefiere omitir: las normativas comerciales y los regímenes sobre inversiones, están diseñados según el predominio de determinados intereses y visiones ideológicas.

En segundo lugar, se opta por enfocarse en problemas relativamente fáciles de detectar, de entidad relativamente secundaria, sin siquiera mencionar situaciones más complejas, y de alcances e implicaciones más amplias, que hacen que el libre comercio entre países no sea necesariamente tan beneficioso como principistamente supone esta ideología.

3.2 Los procesos de desarrollo capitalista y el papel del comercio

El estudio de la historia económica evidencia que los países que han logrado procesos exitosos de desarrollo capitalista, lo han logrado con base en políticas que incorporaban una fuerte participación del Estado, incluyendo, la mayoría de las veces, políticas de protección mediante aranceles y subsidios, programas de educación y sanidad públicas y, cada vez más, programas públicos de investigación en ciencia y tecnología¹. De hecho, tiende a ser cada vez más frecuente que se desarrollen políticas industriales que, sobre una base amplia y comprensiva, establezcan objetivos estratégicos de mediano y largo plazo, y las cuales incluyen formas diversas de cooperación entre el sector público y el privado, pero bajo el liderazgo del primero. Francia en la segunda posguerra, como también Japón, los “Tigres” del Sudeste Asiático y China en los últimos decenios, dan buena muestra de eso.

El desarrollo capitalista en general, como el desarrollo de los diversos mercados, en lo particular, ha estado históricamente influido, de manera decisiva, por esa intervención estatal, y ello es cierto inclusive respecto de Inglaterra, no obstante haber sido la cuna de la Revolución Industrial. El patrón se repite con prácticamente todos los países que son hoy altamente desarrollados, y ha estado presente a lo largo de la historia, desde Inglaterra en los siglos XVII y XVIII, pasando por Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón, los “tigres” del Sudeste Asiático y, en el período más reciente, China.

Es decir, los procesos de desarrollo capitalista exitoso, en la gran mayoría de las ocasiones no se han basado en los mecanismos del libre mercado, ni, en particular, en los mecanismos del libre comercio. Es sintomático que en cada una de esas experiencias históricas de previo se ha pasado por un proceso, más o menos largo, de deliberada promoción del desarrollo por medio de diversos instrumentos de intervención estatal, y solo se empieza a considerar la opción política del libre comercio, cuando se ha alcanzado un nivel de desarrollo suficientemente elevado, como para poder confiar en una incursión exitosa en mercados internacionales liberalizados.

Pero, además, hay sólida evidencia que muestra que las grandes innovaciones que han hecho posible las revoluciones tecnológicas que han cambiado el mundo en los últimos decenios,

¹ Véase, porejemplo: Chang, Ha-Joon. *Retirar la escalera: la estrategia de desarrollo en perspectiva histórica*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2004; Chang, Ha-Joon y Grabel, Ilene. *Reclaiming development: an alternative economic policy manual*. Londres: Zed Books Ltd., 2014; Ha-Joon Chang. *Rethinking development economics*. Londres: Anthem Press, 2006. También: Niño-Becerra, Santiago. *Capitalismo 1679-2065: una aproximación al sistema económico que ha producido prosperidad y desigualdad en el mundo*. Barcelona: Editorial Planeta, S.A, 2020.

son fruto de programas promovidos desde el Estado y financiados por fondos públicos. Ello vale para la propia computadora, Internet, las tecnologías de ubicación satelital (GPS), la tecnología SIRI, entre otras². En el caso de la industria farmacéutica, la gran mayoría de los medicamentos realmente innovadores, provienen de programas desarrollados por agencias públicas o financiados con fondos públicos³. De hecho, es claro que el desarrollo de las vacunas contra el Covid-19, solo fue posible gracias a un masivo apoyo público⁴. En general, puede afirmarse que los programas destinados al desarrollo de tecnología militar o tecnología aeroespacial, son una forma indirecta, pero muy provechosa, de subvención de las industrias del ámbito civil en muchos de los países más desarrollados, ya que de ahí surgen grandes innovaciones. Lo cierto es que Elon Musk, según dicen el hombre más rico del mundo hoy día, jamás podría haber hecho turismo espacial con sus amigos y amigas, si no fuera gracias a los ambiciosos programas de conquista del espacio que el gobierno de los Estados Unidos ha desarrollado, a lo largo de décadas, por medio de la NASA. Musk puede hoy presumir de su “audacia empresarial”, solamente porque la NASA puede presumir de su capacidad para planificar a largo plazo y trabajar metódicamente, a lo largo de mucho tiempo, con mucha paciencia, mucha tolerancia al fracaso y mucha capacidad de aprendizaje de los errores.

3.3 ¿Defenderse para “tirar la escalera” y mantener la indefensión?

La idea subyacente a este proyecto, podría resumirse así: combatir las formas más evidentes de distorsión o alteración del “libre comercio” -básicamente dumping y subvenciones explícitas- con el fin de preservar la vigencia de este último. Pero al hacerlo así, se valida la metáfora propuesta por Ha-Joon Chang: se “tira la escalera” en el sentido de que, al consolidar un régimen de libre comercio irrestricto, se impide que países de ingresos bajos o de ingresos medios (categoría dentro de la cual se acostumbra colocar a Costa Rica), puedan aplicar el tipo de políticas, inclusive “políticas industriales” en sentido amplio, que en el pasado hicieron posible los procesos de desarrollo capitalista exitoso. Cuando, de hecho, muchos países ricos siguen aplicando ese tipo de políticas, sin restricción y prácticamente sin límite, a través, por ejemplo, de masivas subvenciones a los programas de investigación científico-tecnológica (muchas veces ejecutados directamente por agencias públicas), o con base en la inversión militar o la que se realiza con fines de la conquista del espacio, de todo lo cual surgen innovaciones que son aprovechadas rentablemente por la industria civil. Sin olvidar, desde luego, las subvenciones a la agricultura.

² Véase: Mazzucato, Mariana. *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*. Barcelona: RBA Libros S.A., 2019; Mazzucato, Mariana. *Misión economía: una guía para cambiar el capitalismo*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, 2021.

³ Véase: Angell, Marcia. *La verdad acerca de la industria farmacéutica. Cómo nos engaña y qué hacer al respecto*. Bogotá: Editorial Norma, 2006. También mi trabajo: Vargas Solís, Luis Paulino. *El candado y la llave: ideología y realidad de la propiedad intelectual*. San José: Editorial UNED, 2010.

⁴ Mariana Mazzucato. Larry Fink's Capitalist Shell Game, Project Syndicate, 11 de febrero de 2022, edición en inglés, <https://www.project-syndicate.org/commentary/stakeholder-capitalism-lip-service-fink-2022-letter-by-mariana-mazzucato-2022-02?barrier=accesspaylog>

Estos presuntos dispositivos de “defensa comercial” son inútiles frente a ese tipo de políticas, por la sencilla razón de que se trata de mecanismos difusos y complejos, cuya incidencia a favor de la productividad y competitividad de las industrias de los países altamente desarrollados, no puede captarse a través de las categorías restrictivas y los mecanismo muy rígidos que una ley como esta contempla. Pero, en cambio, la ideología de libre comercial, que leyes como esta ayudan a consolidar, si impide que los países de ingresos bajos o medios intenten desarrollar políticas proteccionistas, de promoción del desarrollo o políticas industriales u otras similares, ya que, de hecho, los tratados de libre comercio y las normativas en materia de propiedad intelectual (tanto al nivel del ADPIC⁵ de la OMC⁵, como de los propios tratados comerciales⁶), explícitamente prohíben, o, por lo menos restringen, esa posibilidad.

4. Conclusión

Este tipo de propuestas legislativas reitera un patrón dominante en las élites políticas de Costa Rica, el cual también tiene profundo arraigo en las élites empresariales y en el discurso mediático: la asunción acrítica de un discurso ideológico que sacraliza el libre comercio, y omite cualquier indagación teórica e histórica más profunda sobre esa cuestión y, más en general, sobre los procesos de desarrollo de los países a lo largo de la historia. De esa forma se da lugar a políticas que contrarían los intereses nacionales y perpetúan el rezago relativo de nuestra economía.

⁵ Ver aquí: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/trips_s.htm

⁶ En relación con el caso de Costa Rica, y en lo que atiene al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, eso es algo que analizo con amplitud en mi libro ya citado: Vargas Solís (2010).