



San José, martes 6 de febrero de 2024
OFICIO N° 01039-2024-DHR

Para: Señora:
Flor Sánchez Rodríguez. Jefa de Área
Comisión Ordinaria de Asuntos Hacendarios
Asamblea Legislativa
fsanchez@asamblea.go.cr; victoria.vicente@asamblea.go.cr.

De: **Licda. Angie Cruickshank Lambert**
Defensora de los Habitantes

ANGIE
CRUICKSHANK
LAMBERT (FIRMA)

Firmado digitalmente por
ANGIE CRUICKSHANK
LAMBERT (FIRMA)
Fecha: 2024.02.06
14:41:49 -06'00'

Asunto: NO OBJECION A PROYECTO DE LEY EXPEDIENTE LEGISLATIVO N°24029

Estimados señores y señoras:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, en atención a la solicitud de criterio, realizada sobre el texto del Proyecto de Ley Aprobación del **"Acuerdo de Asociación Comercial entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República del Ecuador"** suscrito en San José, Costa Rica, el día primero del mes de marzo del año dos mil veintitrés, ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, del expediente legislativo N°24029.

1. Resumen

El proyecto de ley N° 24 029 propone un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Costa Rica y Ecuador. Las exportaciones de Costa Rica a Ecuador han experimentado un crecimiento del 94% desde 2017, alcanzando USD 70.10 millones en noviembre de 2023, mientras que las importaciones desde Ecuador se mantienen estables, resultando en una balanza comercial favorable para Costa Rica de USD 39.74 millones.

Las exportaciones, lideradas por los sectores metalmecánico, químico-farmacéutico y eléctrico-electrónico, representan dos tercios del total. La Defensoría analizó detalladamente las importaciones, destacando la importancia de la seguridad alimentaria. Se observa que productos pecuarios y pesca de Ecuador representan un pequeño porcentaje en las importaciones de Costa Rica.

El TLC incluye acuerdos sobre propiedad intelectual para productos específicos, facilita la inversión extranjera directa en Costa Rica y aborda aspectos ambientales y de género. Excluye productos agrícolas donde ambos países son productores, privilegiando las ventajas comparativas. La Defensoría destaca la necesidad de mecanismos compensatorios y redistribución de la riqueza para evitar aumentar la desigualdad social.

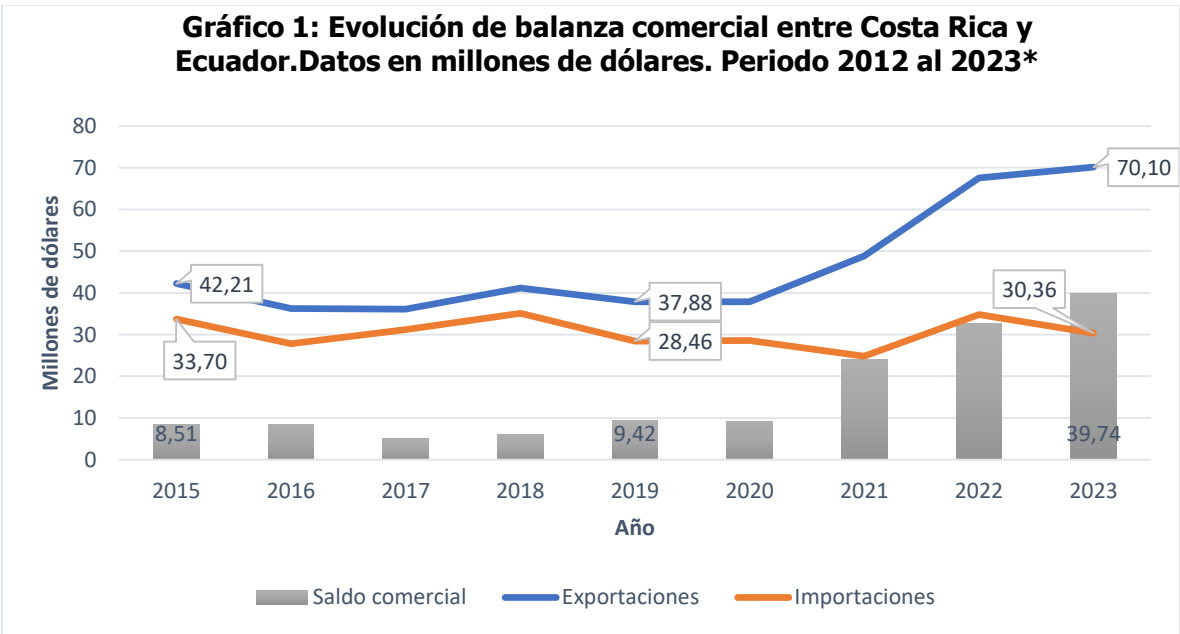
La Sala Constitucional reconoce que los beneficios de un TLC pueden no ser equitativos entre estados. Por lo tanto, resalta que los acuerdos comerciales son instrumentos para el desarrollo y la inserción en la economía internacional, debiendo garantizar la protección de los derechos humanos. La

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sugiere evaluar estratégicamente el acuerdo y sus impactos.

En conclusión, la Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo **no encuentra objeciones** a la eventual aprobación del proyecto de ley, siempre y cuando se incorporen los elementos indicados en el criterio presentado.

2. Análisis del contenido del proyecto

El proyecto de ley N° 24 029, consiste en un Tratado de Libre Comercio (TLC) celebrado entre Costa Rica y Ecuador. Para comprender más acerca sobre las negociaciones entre los dos países, por un lado, se observa que el nivel de las exportaciones de Costa Rica hacia Ecuador ha aumentado desde el año 2017, pasando de USD 36.13 millones a USD 70.10 millones a noviembre del 2023 (un crecimiento del 94%); por otro lado, en el caso las importaciones desde Ecuador, desde el 2015 ha sido muy similar sin tener cambios significativos desde el 2015, siendo para noviembre del 2023 USD 30.36 millones, en suma, la balanza comercial es favor de Costa Rica por USD 39.74 millones.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.
*El del 2023 es con corte a noviembre.
Notas: El saldo comercial corresponde al de Costa Rica, exportaciones FOB totales menos importaciones CIF totales.

Debido a lo anterior, la Defensoría analizó el detalle de las exportaciones a Ecuador, que de firmarse este TLC, se estaría ampliando nuestra oferta exportable a un mercado de 18 millones de personas.¹

De acuerdo con la tabla 1, que muestra la estructura de las exportaciones hacia Ecuador por sector, la metalmecánica (corresponde a chatarra, hierro y acero, desperdicios y desechos de aluminio entre los más importantes) ocupa el primer lugar con 25% del total exportado; en segundo lugar se ubican los químicos – farmacéutico (óxidos de plomo y minio, abonos de origen animal y químicos, insecticidas y fungicidas por mencionar algunos) con un 24%; en tercer lugar se ubica el sector eléctrico y electrónica con un 19%. Estos tres sectores representan en conjunto cerca de dos tercios de lo exportado.

¹ Acuerdo de asociación comercial entre Costa Rica y Ecuador. Documento explicativo. (s.f). Ministerio de Comercio Exterior. ISBN 978-9968-676-15-1.

Tabla 1: Detalle de exportaciones de Costa Rica hacia Ecuador.
Monto en miles de dólares. Periodo 2015 al 2023.*

Sector	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total	Valor relativo
Metalmecánica	9,397.18	7,786.62	7,681.71	8,123.28	8,437.88	11,131.87	14,680.94	19,709.18	17,726.77	104,675.42	25%
Químico-farmacéutico	8,806.37	9,408.87	8,346.58	9,500.26	9,409.92	8,761.73	12,438.16	19,551.57	17,126.37	103,349.85	24%
Eléctrica y electrónica	8,971.74	7,759.53	8,679.19	8,862.06	6,989.23	5,509.29	8,091.51	9,444.74	17,001.62	81,308.89	19%
Papel y cartón	5,239.06	4,367.51	2,776.49	4,701.49	4,647.50	5,227.04	4,717.08	12,387.00	8,939.68	53,002.85	13%
Equipo de precisión y médico	1,225.63	772.35	754.75	1,037.98	1,825.80	1,962.72	1,578.27	1,759.44	1,852.80	12,769.73	3%
Agrícola	650.06	338.85	500.91	1,256.21	1,834.89	2,120.06	2,804.39	1,541.09	1,793.21	12,839.67	3%
Alimentaria	4,855.48	4,280.18	2,232.15	1,228.39	981.13	1,457.72	1,909.55	2,569.57	1,348.14	20,862.30	5%
Caucho	2,029.51	1,237.40	3,447.18	2,805.78	2,513.49	1,369.94	3,153.29	3,006.83	1,145.49	20,708.91	5%
Otros	2,161.88	1,559.34	1,914.97	1,900.74	1,048.30	1,215.22	1,759.55	1,632.40	868.03	14,060.44	3%
Total	43,336.91	37,510.65	36,333.92	39,416.18	37,688.13	38,755.59	51,132.75	71,601.81	67,802.12	423,578.07	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de PROCOMER.

*Nota: El año 2023 contempla cifras acumuladas al mes de noviembre.

Con respecto a las importaciones desde Ecuador, la Defensoría lo analizó con un detalle minucioso debido a la importancia de la seguridad alimentaria y la información no se puede tratar de la misma forma como las exportaciones. Es así como en la tabla 2, se hizo tomando en consideración el comportamiento de los sectores que más relevantes y de mayor crecimiento, lo anterior fue porque si se analiza desde la perspectiva de suma desde el 2015 al 2023, el primer resultado sería que el sector de alimentación está en primer lugar, sin embargo, estos productos principalmente pastas, conservas de pescado ha venido en disminución.^{2 3 4}

² El detalle se encuentra en el Anexo 1, esto se obtuvo del documento

³ Cabe destacar que, de acuerdo con el tratado menciona: «Ecuador es importador neto de este producto, principalmente de pastas sin rellenar sin huevo. Por otro lado, Costa Rica es un exportador neto de pastas alimenticias, registrando ventas a más de veinte países. Ecuador acordó no aplicar el Sistema Andino de Franja de Precios (ver la explicación de este sistema en este documento, en la sección 6 "Consideraciones para exportar e importar hacia y desde Ecuador", en el literal sobre "Aranceles aplicados") a las pastas sin rellenar que no contengan huevo y también para las demás pastas alimenticias. Esto significa que este sistema que no será aplicable para las exportaciones desde Costa Rica. Adicionalmente, se acordó la liberalización gradual en un plazo de cinco años para estos productos». Acuerdo de asociación comercial entre Costa Rica y Ecuador. Documento explicativo. (s.f). Ministerio de Comercio Exterior. ISBN 978-9968-676-15-1.

⁴ El detalle se encuentra en el Anexo 1, los datos fueron tomados de la base de datos PROCOMER.

Tabla 2: Detalle de importaciones de Costa Rica desde Ecuador.
Monto en miles de dólares. Periodo 2015 al 2023.*

SECTOR	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total	Valor relativo
Productos minerales	25.28	47.69	212.12	345.07	305.84	20.03	662.60	4.11	32,161.86	33,784.59	55%
Químico-farmacéutico	5,202.43	5,825.34	4,022.05	3,730.92	5,039.90	4,284.77	6,252.92	5,621.95	6,497.64	46,477.92	11%
Pecuario y pesca	5,708.71	4,474.90	5,348.58	5,568.60	4,683.68	6,455.01	4,349.28	4,988.39	5,760.55	47,337.70	10%
Alimentaria	11,318.11	7,663.21	9,529.32	7,553.00	6,691.12	8,676.39	4,503.01	9,521.38	4,182.19	69,637.72	7%
Eléctrica y electrónica	860.64	728.95	1,100.99	828.11	1,229.37	1,119.40	1,045.10	2,870.19	3,549.55	13,332.31	6%
Otros	3,261.66	3,003.02	2,054.67	1,938.04	2,000.71	1,773.95	3,046.33	3,782.08	3,168.30	24,028.78	5%
Metalmecánica	6,385.09	5,141.24	4,313.99	4,645.28	5,240.68	6,007.82	2,958.73	2,158.37	2,708.29	39,559.49	5%
Textiles, cuero y calzado	845.56	608.60	479.18	712.53	1,553.29	786.14	1,604.23	1,193.95	689.91	8,473.38	1%
Papel y cartón	114.88	372.89	4,091.52	9,937.23	1,746.46	270.17	613.02	4,684.04	156.90	21,987.11	0%
Total	33,722.35	27,865.83	31,152.42	35,258.79	28,491.05	29,393.68	25,035.24	34,824.46	58,875.19	304,619.01	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de PROCOMER.

*Nota: El año 2023 contempla cifras acumuladas al mes de noviembre

Según la tabla 2, se observar que, en el 2023 (con corte a noviembre), el 55% de las importaciones fuer de productos minerales este rubro es por los aceites de petróleo (industria). También, dentro de las importaciones importantes se encuentran los productos pecuarios y pescas, los cuales son camarones, pescado fresco y congelado, en este caso para el 2023 (con corte a noviembre), corresponde al 10% y ha venido manteniéndose sin cambios abruptos.

En ese mismo orden de ideas, la Defensoría consideró revisar cuanto corresponde las importaciones de productos pecuarios y pesca, de acuerdo con la tabla 3, muestra el detalle de importaciones de pescad de Costa Rica según el país del 2015 al 2023 (con corte a noviembre). Así, en los primeros lugares se encuentran Estados Unidos, Nicaragua y Chile, con un 34%, 17 y 12% respectivamente. Ecuador se encuentra en el lugar 9 con un 2%. Ahora, según el acuerdo del TLC, existen productos excluidos como lo son; truchas, tilapias, pargos, dorados, corvinas, camarones no de cultivo, entre otros.⁵

⁵ Acuerdo de asociación comercial entre Costa Rica y Ecuador. Documento explicativo. (s.f). Ministerio de Comercio Exterior. ISBN 978-9968-676-15-1. (p. 20)

**Tabla 3: Detalle de importaciones de pesca de Costa Rica según el país.
Monto en millones de dólares. Periodo 2015 al 2023***

PAIS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total	Valor relativo
Estados Unidos	63,710.14	75,529.35	74,979.74	82,813.26	85,838.91	88,880.40	121,883.75	137,165.26	140,955.70	871,756.50	34%
Nicaragua	33,432.41	53,044.53	50,937.26	41,555.85	44,762.23	41,062.82	56,006.62	59,005.14	59,986.16	439,793.02	17%
Chile	28,016.42	33,340.14	42,106.84	29,877.01	33,289.83	20,128.43	33,830.14	41,555.97	47,863.55	310,008.33	12%
China	15,245.25	17,688.57	18,725.79	23,615.94	20,171.86	17,638.29	24,731.76	30,222.04	18,323.70	186,363.20	7%
Panamá	35,418.16	24,372.73	28,312.28	16,371.59	14,125.12	24,933.81	17,921.50	17,898.36	17,849.89	197,203.44	8%
Honduras	1,732.65	6,054.07	2,805.54	7,183.42	5,198.60	4,673.10	5,042.08	4,907.79	12,058.47	49,655.71	2%
Holanda	1,531.20	1,140.87	2,023.09	2,094.01	2,559.02	2,354.32	3,697.00	5,124.56	9,446.21	29,970.27	1%
ND	9,047.89	10,963.25	11,690.47	10,217.79	10,807.36	68,538.56	9,949.01	6,564.10	8,274.32	146,052.76	6%
Ecuador	5,708.71	4,474.90	5,348.58	5,568.60	4,683.68	6,455.01	4,349.28	4,988.39	8,270.77	49,847.92	2%
México	1,362.33	589.21	712.23	905.37	1,017.11	1,132.78	2,428.43	5,278.81	7,132.59	20,558.85	1%
Otros	28,300.93	28,300.93	28,300.93	28,300.93	28,300.93	28,300.93	28,300.93	28,300.93	28,300.93	254,708.35	10%
Total	223,506.09	255,498.55	265,942.74	248,503.76	250,754.64	304,098.45	308,140.49	341,011.34	358,462.29	2,555,918.35	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de PROCOMER.

*Nota: El año 2023 contempla cifras acumuladas al mes de noviembre

Dentro del tratado Costa Rica – Ecuador, existen acuerdos de respetar la propiedad intelectual de productos como banana Costa Rica, queso Turrialba y café Tarrazú; además se abre la opción de la facilidad de inversión extranjera directa hacia Costa Rica, mantener los estándares de políticas ambientales para la cooperación, el comercio y el cambio climático. Un aspecto relevante del Tratado es que incluye un apartado donde se incorpora la perspectiva de género para la promoción del crecimiento económico inclusivo, principalmente enfocado en fomentar la participación de las mujeres en la economía nacional e internacional.

Por último, productos agrícolas como carnes, papa, cebolla, tomate, azúcar, son excluidos del acuerdo debido a que ambos países son productores de dichos productos; lo anterior, privilegia las ventajas comparativas y por lo tanto, la Defensoría observa que este tratado de libre comercio se ha enfocado en lo que se puede denominar la producción o productos donde cada país tiene una ventaja en costos y sea beneficioso para las personas consumidoras.

3. Consideraciones adicionales

Pese a lo anterior, considera oportuno esta Defensoría realizar las siguientes consideraciones en torno al tema de los Tratados de Libre Comercio y los Derechos Humanos.

Años atrás, cuando la Defensoría abordó el estudio del El Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (**CAFTA-DR**), recordó que la misión del Estado es crear las condiciones económicas, sociales, políticas, ambientales y culturales para la efectiva realización de los derechos humanos.

Desde esta perspectiva, se señaló que la aprobación de un tratado de libre comercio implicaba dos ideas fundamentales: la primera que todo instrumento de política económica, como lo es un acuerdo comercial, debe buscar esa efectiva realización de los derechos humanos; y la segunda, que contrario sensu, un acuerdo comercial no debería representar una amenaza a la realización de éstos.

Ahora bien, en aquel momento, la Defensoría de los Habitantes llamó la atención de que si bien en aquel momento el CAFTA se enmarcaba en el estilo de desarrollo seguido por Costa Rica en las últimas tres décadas, en las que con la aprobación de los tratados de libre comercio se contribuyó a consolidar y profundizar la estrategia de promoción de exportaciones sobre la que se basa el modelo de desarrollo aplicado en el país; también se debía recordar que durante este mismo período de tiempo se habría caracterizado por una preeminencia del mercado sobre la intervención estatal y un lento pero sostenido deterioro de las funciones redistributivas del Estado.

Esto ponía en evidencia para la institución que, dicho modelo o estilo de desarrollo, aunque se estuviese produciendo un mayor crecimiento económico, éste no se traducía en mayor bienestar para todos.

Por ello, del análisis realizado, la Defensoría concluyó que el CAFTA constituía una profundización del modelo de desarrollo aperturista aplicado en el país desde inicios de la década de 1980; por tanto, si el país no experimentaba ningún cambio que revirtiera el proceso de crecimiento económico sin equidad, no podría menos que esperar que a partir de la aprobación del tratado, se profundizaran las consecuencias de este modelo de desarrollo: mayor riqueza, pero mayor exclusión, y con ello, más habitantes que no puedan ver realizados sus derechos humanos.

En ese momento la Defensoría consideró que, si la implementación del Tratado no era acompañada con mecanismos compensatorios y de redistribución de la riqueza efectivos, dadas las características del modelo de desarrollo actual, se podría esperar un incremento en la desigualdad social y una mayor exclusión de los grupos de menores ingresos dentro de la actividad económica de la sociedad costarricense.

Esta misma línea sostuvo la propia Sala Constitucional en la resolución N° 09469 – 2007 en la que analizó el tratado de Libre Comercio con México, en la que la Sala centró su análisis en la materia estrictamente constitucional, de modo que su opinión dejó de lado los criterios de mera conveniencia u oportunidad.

Reconoció en su momento, la Sala Constitucional, que cuando dos Estados soberanos negocian un instrumento de este tipo, no resultan igualmente beneficiados, o derivan de él idénticos beneficios; en este sentido, siempre habrá un Estado con mayor capacidad negociadora, o que haya podido defender su status productor o industrial, de modo que aun cuando no se perciba en el documento mismo, se pueda evidenciar ya en la fase de ejecución del convenio.

Es en este mismo sentido que la Sala Constitucional señaló que, si bien es cierto que en nuestra Carta Fundamental encontramos el artículo 50, corresponde al Estado, o más propiamente, a los órganos que tienen a su cargo competencias estrictamente políticas y de gestión, actuar siempre en función de estimular la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. En este sentido, para la Sala Constitucional ha de entenderse pues, que el Poder Ejecutivo ha negociado este Tratado (en aquel momento haciendo referencia al Tratado de Libre comercio con México), teniendo como norte esos objetivos constitucionales. Y ha de entenderse, también, que el Poder Legislativo, al conocer el fondo del instrumento dicho, actuará de conformidad con los mismos objetivos.

“Por eso es que podemos concluir, en principio, que **las ventajas o desventajas que tenga para algún sector el Tratado como tal, o algunas de sus previsiones, discutidas y discutibles, no necesariamente entrañan un aspecto de constitucionalidad**, en el sentido que debe pronunciar la Sala, pues radican en el nivel de la mera conveniencia u oportunidad.

Por ejemplo, algunos señalan que no obstante la bondad de este tipo de instrumentos comerciales, un país no derivaría ventajas inmediatas o en el corto plazo, si coinciden en él el viejo modelo (de sustitución de importaciones, de subsidios), y el nuevo modelo de apertura comercial. Por eso es que a este respecto, algunos expertos estiman que México lleva ventaja a Costa Rica por cuanto sus aranceles han sido rebajados en grado mayor y mucho tiempo antes de que nuestro país se iniciara en ello.

*Pero aún así, siguen diciendo, a Costa Rica le conviene el tratado, por cuanto se le abrirá un espectro de inversiones muy importantes, de transferencia de tecnología y creación de empleos, que dinamizarán su economía y, adicionalmente, porque le pondrá en un nivel de exigencia competitiva que necesita para adaptarse a una posible incorporación a los beneficios del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos de América y Canadá (NAFTA), como aspiración casi inmediata del país, tal y como han expresado responsables del Gobierno central. En otras palabras, el Tratado de Libre Comercio con México se convierte en un escenario indispensable para pasar al siguiente, más complejo y ambicioso. **De toda suerte, la Sala advierte que esos aspectos giran en torno a las políticas que están detrás de la filosofía del Tratado, pero no tienen la connotación constitucional a que la Sala debe circunscribir su opinión.***”(Sentencia No.07005-94 de las nueve horas veintiún minutos del dos de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro). (La negrita no forma parte del original)

En el caso del Proyecto de Ley Aprobación del "Acuerdo de Asociación Comercial entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República del Ecuador" tal y como se señala en su exposición de motivos, cuenta con una estructura y contenido muy similar al de otros acuerdos vigentes, que centra su espectro en el tema de inversiones, transferencia de tecnología y creación de empleos, que buscan dinamizar la economía y adicionalmente, impondrá un nivel de exigencia competitiva que necesita adaptarse a una posible incorporación a los beneficios del tratado mismo.

Queda claro por lo tanto que la negociación e implementación de acuerdos comerciales, sean estos bilaterales, regionales y multilaterales son un instrumento para el desarrollo y para la inserción de un país en la economía internacional, cuya implementación debe incorporar la protección a los derechos humanos de las y los habitantes del país.

En el marco de lo anteriormente señalado, destaca la Defensoría de los Habitantes del Acuerdo en consulta el artículo 15.2, en el que se reconoce que ambas partes reafirman su derecho a regular en sus territorios para conseguir objetivos legítimos de política pública, como la seguridad y el orden público, la protección de la salud pública, el medio ambiente, los derechos humanos, la protección social o del consumidor, la promoción y protección de la diversidad cultural o la igualdad de género.

Por su parte el Capítulo 21⁶ del acuerdo, dedicado al tema de lo Laboral, consagra un enfoque cooperativo basado en valores e intereses comunes en el que, si bien no es su intención armonizar sus estándares laborales, si lo es el fortalecer sus relaciones comerciales y la cooperación de una manera que promueva el desarrollo sostenible.

⁶ Entre los objetivos de este Capítulo están el promover la aspiración común de que el libre comercio y la inversión deberían conducir a la creación de empleo y al trabajo decente, en los términos y condiciones de empleo que se adhieran a los principios de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de 1998 (en adelante, "Declaración de la OIT"); fomentar y alcanzar una mejor comprensión de los sistemas laborales de cada Parte, buenas políticas y prácticas laborales, y la capacidad mejorada de cada Parte, incluyendo a sus actores relevantes, mediante un aumento de la cooperación y el diálogo; promover el mejoramiento de las condiciones laborales en los respectivos territorios de las Partes y proteger, mejorar y hacer cumplir los derechos fundamentales de los trabajadores; permitir la discusión y el intercambio de opiniones en asuntos laborales de interés mutuo, sin menoscabar la legislación laboral de cada Parte; fortalecer el compromiso de las Partes con la efectiva difusión y aplicación de su legislación nacional; procurar la participación de los actores sociales en el desarrollo de las agendas públicas a través del diálogo social.

Otro aspecto a destacar, por parte de esta Defensoría, lo encontramos en el artículo 15.16, mediante el cual las Partes reconocen la importancia del tema de la **Conducta Empresarial Responsable**⁷, mediante el cual se promueve que las empresas que operen en su territorio o que estén sujetas a su jurisdicción se esfuercen por adoptar un alto grado de políticas y prácticas de sostenibilidad y socialmente responsables, y que de esta forma contribuyan a impulsar el desarrollo sostenible, la inversión responsable y la equidad de género del país receptor de la inversión. Así mismo se reconoce la importancia de que las empresas que operen en su territorio o estén sujetas a su jurisdicción, se esfuercen por aplicar la diligencia debida en identificar y gestionar los impactos adversos en campos como el medio ambiente, los derechos humanos y las condiciones laborales; en sus operaciones, cadenas de suministro y otras relaciones comerciales. Finalmente, este apartado señala que se procurará fomentar que las empresas que operan dentro de su territorio o sujetas a su jurisdicción, incorporen voluntariamente en sus políticas internas, estándares de conducta empresarial responsable reconocidos internacionalmente, así como otros instrumentos internacionales que pudieran adoptar por las partes sobre esta materia en el futuro.

Otro elemento a destacar del proyecto, es que incorpora mecanismos en materia de cooperación, asistencia técnica, capacitación e intercambio de información sobre las cuestiones tratadas en cada uno de los capítulos, situación que plantea la necesidad de que el Gobierno de Costa Rica cuente con mecanismos que permitan evaluar el impacto y dar seguimiento a sus resultados de forma regular y rigurosa, cuya intención es detectar problemas y mejorar a través de políticas públicas y las acciones privadas para aprovechar y maximizar el impacto y oportunidades de crecimiento y bienestar con la firma del acuerdos.

Se concluye por lo tanto del análisis del presente proyecto, que tal y como en su momento lo señalaron la Defensoría de los Habitantes y la Sala Constitucional, es oportuno prestar atención al tema de las agendas complementarias y políticas públicas; ya que tal y como lo ha señalado la CEPAL,⁸ con la aprobación de un acuerdo comercial, así como no todas las oportunidades se materializan automáticamente, tampoco todos los retos se convierten en problemas automáticamente, por lo que el gobierno necesita tener, ante cualquier reforma, y en particular ante un Tratado de Libre Comercio con un socio cuantitativa o estratégicamente relevante, una “agenda complementaria” de trabajo, que cubra varios objetivos, entre los que destacan ayudar a los sectores productivos (tanto si se verán perjudicados, como beneficiados con el acuerdo), promover la competitividad de la economía en general, así como fortalecer las instituciones y agencias públicas que asumen responsabilidades directas de administración dentro del Acuerdo.

Destaca de este modo el documento de la CEPAL, el desarrollo de instrumentos para la evaluación de impacto de un Acuerdo Comercial que debe incluir, entonces, un análisis de las acciones con las que el gobierno acompaña estratégicamente el acuerdo⁹.

⁷ Esta Defensoría tiene claro que, en materia de Derechos Humanos, son los Estados, a título individual, los principales sujetos de las obligaciones conforme a las normas internacionales en la materia, esto quiere decir que las obligaciones internacionales de derechos humanos, primeramente, exigen que los Estados respeten, protejan y realicen los derechos humanos de las personas que se encuentran en su territorio y/o su jurisdicción; lo que incluye el deber de proteger contra las violaciones de derechos humanos cometidas por terceros, incluidas las empresas. A partir del desarrollo elaborado por parte de Naciones Unidas, y conforme a los Principios de París, que rigen a las instituciones nacionales de derechos humanos, como la Defensoría de los Habitantes, se refuerza la importancia del papel a desempeñar por estas instituciones, verificando y asesorando a los Estados con el fin de que cuenten con leyes pertinentes que se ajusten a sus obligaciones de derechos humanos y se aplican eficazmente en todo su territorio, sean instituciones públicas o privadas.

⁸ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f08d55e4-586c-44aa-a39e-229b30674489/content>

⁹ Incorpora la CEPAL una serie de preguntas, que deben ser atendidas en el análisis de un acuerdo comercial:

- a) ¿Tiene el gobierno una estrategia complementaria?
- b) ¿Se le conoce y está concertada con los actores relevantes?
- c) ¿Existe un procedimiento de seguimiento de la misma? ¿Se le cumple?
- d) ¿Qué sectores exportadores o consumidores, potenciales ganadores del tratado, lo aprovechan menos que lo que los análisis cuantitativos estiman? ¿A qué se debe?
- e) ¿Qué puede o debe hacer el gobierno para apoyarles? ¿Qué hace?
- f) ¿Qué hace en relación con sectores que compiten con importaciones, potenciales perdedores del tratado?

Sobre este tema, en un reciente artículo publicado por el Semanario Universidad¹⁰, se señalaba que, cuando el desbalance entre importación y exportación aumenta, en esta y otras relaciones comerciales, vamos a ser más susceptibles a perder empleos y a escasez de productos en una eventual crisis, en un momento histórico con guerras en el que las cadenas de suministros son muy frágiles, como se demostró en pandemia con la crisis de contenedores y el alza de precios a causa de la guerra.

Por su parte la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR) manifestó en agosto del 2016¹¹, en relación con el Tratado de Libre Comercio en negociación con Corea del Sur, que es fundamental complementar la política comercial de apertura al mundo con mejoras considerables en las demás políticas relacionadas con el tema de competitividad, respecto de las cuales en Costa Rica tenemos desventaja y que resultan vitales para el comercio exterior como son el de infraestructura, agilidad en trámites, facilidades en financiamiento, estímulo a la innovación y la generación de productos con mayor valor agregado.

Las políticas complementarias deberían por lo tanto focalizarse a lo realmente importante, en temas de carácter estratégico, tomando en cuenta la limitada capacidad del Estado de actuar y de implementar lo acordado, lo cual es a su vez el resultado de la escasez de capital político, de recursos financieros, infraestructura, capital humano y de capacidad administrativa del propio Estado.

Adicionalmente, se deberán adoptar las medidas complementarias en el marco de los propios acuerdos, por ejemplo, el Acuerdo sobre la Agricultura (AsA) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que reconoce la facultad de los gobiernos de brindar distintos tipos de apoyos internos a la agricultura (denominados “ayudas internas”) y establece una serie de disciplinas que los gobiernos están obligados a respetar a la hora de hacerlo.

Para tal propósito, el AsA distingue y agrupa los distintos tipos de apoyos a la agricultura en función del grado de distorsión que éstos generan sobre la producción y el comercio internacional. Naturalmente, los espacios de política más amplios se encuentran en aquellos apoyos a la agricultura identificados como aquellos que causan un grado de distorsión mínimo o nulo en la producción y el comercio. Por el contrario, los apoyos que se identifican como altamente distorsionantes de la producción y el comercio, cuentan con espacios de política acotados y limitados. Esta es una consideración relevante y atinente para responder a lo que nos consulta en su misiva.

En este contexto, se detallan a continuación acciones a implementarse a la hora de diseñar e implementar tales acciones.

1. Transferencia-asistencia técnica: existe espacio de política para que el gobierno pueda destinar tantos recursos como resulte viable y deseable a programas de transferencia-asistencia técnica, a condición de que los mismos cumplan a cabalidad tanto con los requisitos de transparencia que derivan de los artículos 6 y 18 del AsA de la OMC, como con lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del Anexo 2 de dicho Acuerdo, específicamente los literales a, b, c, d y e del párrafo 2.

-
- g) ¿Qué instituciones deben cumplir funciones adicionales en la implementación? ¿Están a la altura de las circunstancias? ¿Existen los procedimientos apropiados para solventar las carencias? ¿Cómo es la coordinación al respecto?

¹⁰ GAMBOA SOTO, Francisco. Evolución de los flujos de comercio internacional de Costa Rica tras los tratados de libre comercio Programa Estado de la Nación. Mayo, 2017.
<https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/7783/TLC%20EVOLUCION-FLUJOS-COMERCIO-INT-PEN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹¹ <https://elmundo.cr/costa-rica/cicr-tlc-con-corea-del-sur-no-debe-causar-dano-a-la-produccion-nacional/>

2. Financiamiento: el financiamiento que se preste a actividades de la agricultura mediante un programa de política pública (sea a través de una entidad gubernamental o de una privada siguiendo instrucciones del gobierno o de una norma jurídica), que implique una contribución financiera (definida en los términos del Artículo 1 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC) y que otorgue condiciones de tasa de interés, plazo de pago o garantías de pago requeridas más favorables que las existentes en la banca comercial del país, podrá brindarse bajo una cuantía limitada, de manera que el valor monetario total del beneficio conferido (medido como el diferencial de costo entre las condiciones otorgadas por el programa de política pública y las que ofrece la banca comercial del país), no exceda en un año calendario el 10% del valor monetario de la producción del país de los productos beneficiarios de dicho programa de financiamiento (de conformidad con lo dispuesto en el inciso b del párrafo 4 del Artículo 6 del AsA de la OMC).

3. Seguros: existe espacio de política para que el gobierno pueda destinar tantos recursos como resulte viable y deseable a programas de seguros, a condición de que los mismos cumplan a cabalidad tanto con los requisitos de transparencia que derivan de los artículos 6 y 18 del AsA de la OMC, como con lo dispuesto en los párrafos 1, 7 y 8 del Anexo 2 de dicho Acuerdo.

Otras acciones que se identificaron por la Escuela de Economía, Universidad Nacional en el 2004¹², durante las negociaciones del CAFTA, en torno al sector agropecuario y que a pesar de haber sido señaladas hace ya 20 años aún mantienen vigencia son las siguientes:

Aumentar el valor agregado de la producción agrícola. Si bien el aporte de la agricultura al Producto Interno Bruto muestra una tendencia a la declinación y se ubica actualmente para Costa Rica en el orden del 12%, es clara la necesidad de incrementar el valor agregado de la producción agrícola logrando encadenamientos intra e intersectoriales así como de apostar por una sólida estrategia de agroindustria.

Consolidar las actividades de agroexportación. El aprovechamiento de la diversidad productiva del país y de especialización en diversas regiones y zonas del país es un buen indicador de la potencialidad que ofrece esa diversidad para plantearse el fortalecimiento, la consolidación y la innovación en materia de agroexportación de una manera sistemática.

Fortalecer las actividades dirigidas al mercado interno y garantizar la soberanía alimentaria. En aras de garantizar su seguridad alimentaria el país debe establecer, con una visión estratégica y de largo plazo, las previsiones del caso para fortalecer las actividades del mercado interno, con el respectivo respaldo institucional, considerando incluso la complementariedad con otras economías de la región centroamericana.

Estímulo a la inversión agrícola y en el medio Rural. Pequeños y medianos productores agrícolas requieren del apalancamiento financiero para fortalecer su capacidad empresarial y mejora de sus niveles de eficiencia.

También es relevante estimular la inversión en la infraestructura rural para el aprovechamiento de oportunidades que ofrecen el ecoturismo y otros servicios conexos.

Combate a la pobreza en el mundo rural. La incidencia de la pobreza en Costa Rica es mayor en las zonas rurales. Una estrategia de desarrollo efectiva en ellas ha de poner acento en la creación de empleos de calidad y en el mejoramiento de la plataforma de servicios (educación, salud, finanzas, etc.) en tales zonas

¹² <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/942>

En relación con este mismo tema, un estudio elaborado para el Programa Estado de la Nación, del año 2017, identificó los siguientes requerimientos, que deberán adaptarse según el sector al que se dirijan:

a. **Creación de nueva oferta exportable:** Los esfuerzos de promoción de exportaciones para la búsqueda de clientes en los mercados internacionales tienen efectos limitados si no se crea, de manera sostenida, nueva oferta exportable, ya sea de empresas nuevas o de empresas ya existentes, que ya exporten o que aún no lo hagan.

b. **Mejora en la competitividad país y el clima de negocios:** debe procurarse el mejoramiento en áreas como recurso humano, energía, acceso a financiamiento, trámites, regulaciones e infraestructura.

c. **Preparación gradual para la exportación:** Llegar a exportar debe ser el resultado de un proceso gradual de formación y adquisición de conocimientos. Contactar con los mercados internacionales iniciativas empresariales que carezcan de los pasos adecuados en ese proceso, aumenta el riesgo y la vulnerabilidad de dichas empresas. Deben estar claramente diseñadas y definidas las etapas del proceso.

d. **Mayor interacción con el sector privado:** Deben activarse comités sectoriales y de mercado público-privados para que las grandes prioridades de promoción de exportaciones sean definidas en conjunto y contando con la realimentación de las empresas.

e. **Mayor innovación para la internacionalización:** La mejor manera de competir en los mercados internacionales, para un país como Costa Rica, es diferenciándose; de ahí que la innovación en procesos y productos o servicios, sea fundamental para una internacionalización exitosa de nuestras empresas.

f. **Mejor aprovechamiento de la Marca país:** deben revisarse profundamente los esfuerzos de promoción de su licenciamiento por parte de las empresas, así como el impacto de su uso en los mercados internacionales. La marca debe ser más aprovechada.

g. **Aumento de los esfuerzos en inteligencia comercial:** Deben potenciarse los esfuerzos para que el país cuente con una plataforma de inteligencia comercial oportuna, de impacto, con proyección, difusión selectiva, con las mejores fuentes de información y con los canales de divulgación adecuados.

h. **Diversificación de canales de venta en el exterior:** El enfoque de la red de clientes en los mercados internacionales en el canal de venta al detalle, genera un sesgo marcado hacia la promoción de bienes finales en todos los sectores, dejando por fuera grandes segmentos de alto valor agregado.

i. **Incorporación a cadenas globales de valor:** Costa Rica ha sido exitosa en la atracción de inversión extranjera en la manufactura de equipo médico y en servicios; pero, promover el encadenamiento de la producción nacional con la inversión extranjera directa es urgente para maximizar el beneficio.

Como se puede observar, la Doctrina de los Derechos Humanos ha evolucionado de visiones muy centradas en los derechos políticos y civiles fundamentales hacia perspectivas más integrales y particulares que procuran articular de un nuevo modo los ámbitos jurídicos, sociales y político institucionales¹³.

Esta reconceptualización de los derechos humanos se ha dado de manera concomitante con procesos más globales de reconfiguración políticas públicas, en el que se encuentra inmerso el comercio internacional, como modelo de desarrollo.

Para transformarse en una estrategia de desarrollo sostenible, respetuosa de los derechos humanos, las políticas públicas orientadas al crecimiento económico deben ser coherentes, articuladas y transparentes, promoviendo la complementariedad entre el sector público y el sector privado en entornos favorables para el desarrollo de empresas sostenibles generadoras de más y mejores empleos que faciliten la inclusión y la movilidad social. Estas políticas tienen que contribuir a dinamizar el mercado interno, mantener los equilibrios macroeconómicos necesarios y estimular la inversión en sectores intensivos en empleo, de cara a participación en la economía global.

Es por lo tanto que, en relación a la vigencia y efectividad de estas agendas complementarias y políticas públicas que la Defensoría de los Habitantes centra su atención, con el fin de prever y así anticipar, acciones correctivas, que permitan el objetivo del presente tratado.

Por lo tanto, de acuerdo con lo indicado por la Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo, y siempre y cuando se incorporen los elementos indicados dentro del cuerpo del presente criterio, que la Defensoría de los Habitantes, en este momento, **no encuentra objeción** a la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados.

¹³ Guendel González, Ludwig. Políticas Públicas y Derechos Humanos. Ciencias Sociales 97: 105-125, 2002 (III)

Anexos

Anexo 1: Detalle de exportaciones de Costa Rica hacia Ecuador. Monto en miles de dólares. Periodo 2015 al 2023. *

Sector	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total	Valor relativo
Metalmecánica	9,397.18	7,786.62	7,681.71	8,123.28	8,437.88	11,131.87	14,680.94	19,709.18	17,726.77	104,675.42	25%
Químico-farmacéutico	8,806.37	9,408.87	8,346.58	9,500.26	9,409.92	8,761.73	12,438.16	19,551.57	17,126.37	103,349.85	24%
Eléctrica y electrónica	8,971.74	7,759.53	8,679.19	8,862.06	6,989.23	5,509.29	8,091.51	9,444.74	17,001.62	81,308.89	19%
Papel y cartón	5,239.06	4,367.51	2,776.49	4,701.49	4,647.50	5,227.04	4,717.08	12,387.00	8,939.68	53,002.85	13%
Equipo de precisión y médico	1,225.63	772.35	754.75	1,037.98	1,825.80	1,962.72	1,578.27	1,759.44	1,852.80	12,769.73	3%
Agrícola	650.06	338.85	500.91	1,256.21	1,834.89	2,120.06	2,804.39	1,541.09	1,793.21	12,839.67	3%
Alimentaria	4,855.48	4,280.18	2,232.15	1,228.39	981.13	1,457.72	1,909.55	2,569.57	1,348.14	20,862.30	5%
Caucho	2,029.51	1,237.40	3,447.18	2,805.78	2,513.49	1,369.94	3,153.29	3,006.83	1,145.49	20,708.91	5%
Otros	2,161.88	1,559.34	1,914.97	1,900.74	1,048.30	1,215.22	1,759.55	1,632.40	868.03	14,060.44	3%
Total	43,336.91	37,510.65	36,333.92	39,416.18	37,688.13	38,755.59	51,132.75	71,601.81	67,802.12	423,578.07	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de PROCOMER.

*Nota: El rubro del 2023, es con corte a noviembre.

Anexo 2: Detalle de las importaciones de Costa Rica. Periodo 2015 al 2023*

PAIS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total	Valor relativo
Estados Unidos	323,592.10	398,614.79	385,588.80	417,153.21	413,074.67	396,651.24	520,239.67	538,645.75	549,747.37	3,943,307.61	33.9%
ND	115,201.38	152,878.65	189,785.83	165,585.43	155,328.14	151,556.21	204,673.44	221,528.60	213,661.79	1,570,199.48	13.5%
México	111,843.47	116,959.63	129,181.15	139,225.43	145,916.87	133,138.22	166,055.65	194,138.66	188,897.63	1,325,356.71	11.4%
Guatemala	78,315.16	78,302.76	79,688.94	81,734.69	78,857.62	74,322.22	76,251.47	97,579.99	95,511.36	740,564.22	6.4%
El Salvador	38,919.31	36,757.14	42,804.17	36,447.01	36,419.64	30,922.70	36,770.05	45,030.28	41,867.37	345,937.67	3.0%
España	23,901.74	22,764.95	28,847.06	31,249.13	33,588.30	34,469.82	48,439.30	47,930.00	52,973.25	324,163.54	2.8%
Chile	30,375.29	29,278.43	27,790.15	28,081.61	29,069.08	35,986.70	29,722.76	39,106.68	37,896.14	287,306.83	2.5%
Honduras	19,894.03	21,526.95	16,139.47	18,300.26	27,648.56	27,125.54	37,093.79	44,878.98	50,647.47	263,255.05	2.3%
Canadá	21,721.84	25,074.67	24,903.23	22,094.71	23,779.43	21,119.96	21,866.16	23,714.32	26,690.23	210,964.56	1.8%
Colombia	11,504.87	13,975.75	16,664.80	19,319.31	20,769.76	22,295.75	28,267.87	34,767.94	38,140.37	205,706.41	1.8%
China	19,025.70	17,503.63	19,273.16	20,161.94	22,050.66	23,018.79	24,579.51	27,220.13	26,203.73	199,037.25	1.7%
Nicaragua	20,478.51	16,269.87	14,561.94	14,383.31	16,169.67	13,322.49	17,773.72	27,865.71	26,842.41	167,667.63	1.4%
Holanda	18,859.79	14,833.46	15,382.10	12,787.22	15,507.44	14,457.34	22,381.37	24,732.51	25,543.89	164,485.12	1.4%
Argentina	14,026.17	11,615.51	12,143.30	12,289.45	12,001.33	13,971.81	17,733.96	32,939.99	20,907.36	147,628.89	1.3%
Italia	11,893.39	13,540.66	13,685.63	14,954.00	13,990.22	14,853.44	20,228.77	20,717.59	22,815.75	146,679.46	1.3%
Panamá	13,115.06	13,237.53	12,815.11	15,066.95	12,749.86	13,360.32	15,276.94	13,701.82	23,076.89	132,400.48	1.1%
Brasil	13,398.19	12,297.17	11,256.73	14,884.59	13,025.22	14,315.26	14,018.92	13,074.67	16,472.62	122,743.37	1.1%
Uruguay	7,801.13	10,526.22	8,834.62	8,486.60	12,572.69	14,407.55	19,183.39	17,143.09	23,303.31	122,258.59	1.1%
Francia	7,343.24	7,483.69	9,474.45	11,678.11	11,824.59	13,765.23	17,193.01	18,125.38	21,191.43	118,079.14	1.0%
Bélgica	4,963.55	6,540.53	8,916.99	9,713.42	11,028.42	10,322.86	14,139.81	22,037.39	25,496.60	113,159.56	1.0%
Alemania	7,244.32	7,421.00	11,124.45	8,929.11	9,706.81	11,670.49	12,084.70	10,622.27	11,735.88	90,539.03	0.8%
Perú	5,862.74	7,614.00	8,825.39	7,831.69	8,305.20	9,277.31	11,355.58	11,653.80	12,464.39	83,190.10	0.7%
Reino Unido	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	14,940.64	21,454.02	23,499.54	17,734.53	77,628.72	0.7%
Ecuador	11,318.11	7,663.21	9,529.32	7,553.00	6,691.12	8,676.39	4,503.01	9,521.38	4,456.23	69,911.77	0.6%
Otros	76,847.32	72,303.79	78,957.39	75,310.32	75,816.87	58,647.60	72,078.95	65,795.28	72,222.65	647,980.18	5.6%
Total	1,007,446.40	1,114,984.01	1,176,174.19	1,193,220.50	1,205,892.17	1,176,595.89	1,473,365.83	1,625,971.76	1,646,500.64	11,620,151.38	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de PROCOMER.

*Nota: El rubro del 2023, es con corte a noviembre.