



**PROPUESTA CIUDADANA DE TRANSFORMACIONES POST-CAFTA EN
CENTROAMÉRICA**

**Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo
Iniciativa CID**

Centro América, 26 enero 2004

TABLA DE MATERIAS

- I. INTRODUCCIÓN**
- II. MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA**
- III. LOS IMPACTOS DEL CAFTA. OPORTUNIDADES Y AMENAZAS, GANADORES Y PERDEDORES.**
- IV. PROPUESTA CIUDADANA DE TRANSFORMACIONES SOCIOECONÓMICAS E INSTITUCIONALES POST CAFTA.**
 - A. LAS PROPUESTAS DE TRANSFORMACIÓN POST CAFTA DE CARA A LA PROBLEMÁTICA DE ACCESO A MERCADOS.**
 - B. PROPUESTAS DE TRANSFORMACIÓN EN TORNO A LAS CLÁUSULAS AMBIENTAL Y LABORAL.**

PROPUESTA CIUDADANA DE TRANSFORMACIONES POST-CAFTA EN CENTROAMÉRICA

I. INTRODUCCIÓN

01. A mediados de diciembre del 2003, cuatro gobiernos centroamericanos culminaron un corto proceso de negociación para la firma de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Se estima que Costa Rica, quien solicitó más tiempo para una negociación bilateral de sus bienes y servicios sensibles, concluirá su proceso negociador para finales del mes de enero. Así, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (conocido como CAFTA por sus siglas en inglés) entrará en este año a su fase de ratificación por los respectivos poderes legislativos. A pesar de las dificultades que se vislumbran para su ratificación, en especial en el Congreso norteamericano, lo más probable es que el CAFTA sea ratificado por la mayoría de los órganos legislativos de los países firmantes del acuerdo. Una vez ratificado por el Congreso norteamericano y por más de un parlamento centroamericano, el CAFTA podrá entrar en vigencia a partir de enero del 2005. **Desde este momento comenzarán a regir las nuevas reglas de juego a las que se deberán someter las economías centroamericanas en sus relaciones con los Estados Unidos.** Estas reglas,

para bien o para mal, serán determinantes para la dinámica económica regional y nacional, pues no sólo tienen que ver con el comercio y el intercambio de bienes, sino que abarca otras esferas claves de la misma: inversiones, intercambio de servicios, rol del Estado, derechos de propiedad intelectual, aspectos ambientales y laborales, bienestar de los consumidores, etc.

02. ¿Qué tan preparadas están nuestras economías para moverse dentro de esas nuevas reglas del juego? ¿Cuál es el entorno o realidad socioeconómica de nuestros países que recibirá el CAFTA? ¿Qué tan adecuada es esa realidad? ¿Cuáles serán los posibles impactos que tendrá el CAFTA de seguir nuestras sociedades en las mismas condiciones? ¿Podemos continuar con los actuales enfoques de política económica y social? ¿Cuáles son las transformaciones socioeconómicas que tienen que emprenderse para enfrentar adecuadamente el nuevo Tratado Comercial? ¿Cuáles son las reformas institucionales y de política pública que hay que impulsar para minimizar las amenazas y maximizar las oportunidades que pueda abrir el CAFTA? **Estas son algunas de las interrogantes que en estos momentos las sociedades centroamericanas no pueden dejar sin respuesta.**

03. **Es sobre esa base que la Iniciativa CID se ha propuesto**, además de continuar con sus actividades de investigación e incidencia de cara a las dinámicas de ratificación del Tratado, el impulsar un proceso de análisis y debate en torno a las transformaciones post-CAFTA: analizando los textos finales del Tratado, visualizando sus posibles impactos positivos y negativos así como sus posibles ganadores y perdedores, y elaborando propuestas de transformación para aprovechar las oportunidades abiertas por CAFTA y cerrarle el paso a sus amenazas.

04. Bajo tal contexto, la Iniciativa CID aceptó la invitación del Banco Mundial para participar en esta Conferencia Regional “Oportunidades y Desafíos del CAFTA para Centroamérica”, y a su vez presentar dentro de ella su “Propuesta Ciudadana

de Transformaciones Post-CAFTA en Centroamérica”. **Esperamos con ello contribuir a un proceso que busque establecer consensos regionales y nacionales en torno a los cambios o reformas que nuestros países deben emprender para enfrentar los retos que plantea el CAFTA.**

05. La presente Propuesta Ciudadana de transformaciones socioeconómicas e institucionales post-CAFTA fue elaborada de manera participativa entre las distintas organizaciones que conforman la Iniciativa CID en la región, a través de talleres de consulta que se llevaron a cabo en los distintos países centroamericanos.¹ En los talleres de algunos países (Nicaragua y El Salvador) también fueron invitadas algunas personas conocedoras de la materia. Estos talleres de consulta fueron acompañados por un proceso de elaboración técnica de la propuesta ciudadana, basado en el análisis bibliográfico y el trabajo de gabinete.

06. Desgraciadamente, al momento de la redacción final de la presente propuesta no se pudo tener acceso al texto completo y oficial del CAFTA. Por tanto, **varios de los análisis y recomendaciones hechas en nuestra propuesta poseen todavía una información limitada, y por tanto tienen carácter preliminar.** A pesar de ello, se dispone de suficiente información como para elaborar una propuesta consistente y aproximada a los acuerdos alcanzados en CAFTA; información que fue obtenida directamente de las rondas negociadoras, de recientes notas periodísticas y declaraciones oficiales, así como de informes parciales, verbales y escritos, proporcionados por algunos de nuestros Ministerios de Economía y Agricultura.

07. La presente propuesta está dividida en tres partes. En la primer parte se expone el marco conceptual o de referencia desde el cual se analizan los impactos del CAFTA. El marco de referencia nos ayudará a conocer mejor los factores que

¹ Solamente en Honduras, por distintas razones que no vienen al caso mencionar acá, no se llevaron a cabo los talleres, y por tanto la consulta fue más de gabinete.

deben ser creados, cambiados o removidos si queremos hacer frente a los retos del CAFTA: también nos ayuda a definir el sentido del cambio propuesto, es decir a dibujar el horizonte hacia el cual se quiere dirigir o hacer avanzar nuestras economías. En la segunda parte se analizan algunos posibles impactos del CAFTA, así como posibles sectores ganadores y perdedores. En la tercera parte, basados en nuestro marco de referencia y en nuestro análisis preliminar de los impactos del CAFTA en las sociedades centroamericanas, se presenta nuestra propuesta ciudadana de transformaciones socioeconómicas e institucionales post-CAFTA.

II. MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA

08. Si queremos que los tratados comerciales contribuyan a la equidad social y el desarrollo de nuestros pueblos, **es menester que hagamos una revisión crítica y constructiva de los enfoques teóricos que los sostienen**. En tal sentido, es preciso revisar los planteamientos generales en torno a:

- la distinción entre estrategia de desarrollo y estrategia de inserción externa;
- la concepción de comercio;
- el enfoque de Economía Política en los Tratados de Libre Comercio (TLC).

Estrategias de desarrollo nacional y estrategias de inserción externa

09. **Respecto a la distinción entre estrategias de desarrollo nacional y las estrategias de inserción externa**, es necesario anteponer, tal como lo plantea D. Rodrik,² las estrategias de desarrollo nacional sobre las estrategias de inserción externa. Dentro de una estrategia de desarrollo nacional, debemos establecer acuerdos comerciales para complementar nuestras economías, para buscar una mayor articulación de nuestros aparatos productivos, para elevar nuestros niveles de competitividad, para ampliar y consolidar nuestros mercados internos y el regional, para desarrollar cadenas productivas nacionales y regionales, para crear proyectos de inversión regional, para crear y fortalecer nuestra dotación

² Rodrik, Dani, “El gobierno mundial del comercio”, Universidad de Harvard, Cambridge, MA, Abril 2001.

tecnológica e investigativa, para contribuir a mermar nuestras desigualdades territoriales, económicas y sociales, etc. Desde esta plataforma debemos proyectar nuestras dinámicas de inserción externa y los TLC que las acompañan.

10. Sin embargo, lo que predomina es lo contrario: las estrategias de inserción externa y los TLC suelen someter o anular las estrategias de desarrollo nacional y/o regional. “En los últimos tiempos, el acceso a los mercados de los países del Norte, los TLCs, la apertura comercial, la captación de inversión externa, etc., es decir las estrategias de inserción externa, han venido siendo presentadas como la única y exclusiva ruta que nos conducirá al desarrollo. En consonancia con ello, las prioridades y esfuerzos nacionales están prácticamente orientadas a ser externamente atractivos y competitivos; los amplios contenidos de las políticas económicas se envasan mayoritariamente dentro de los restringidos depósitos de las políticas comerciales; las políticas de empleo se simplifican en medidas seductoras hacia la conquista de escurridizas maquilas; la cooperación internacional hacia el Sur muta hacia una simple *cooperación* para mejorar el acceso hacia los mercados del Norte; lo único relevante son nuestras primeras posiciones en el *ranking* de apertura comercial, y no nuestros últimos lugares en los niveles de productividad. En fin, el mundo del desarrollo es plano: más allá del *mar del libre comercio* es el abismo y la nada.”³

11. Valga aclarar que de ninguna manera estamos sosteniendo que el insertarse externamente sea inadecuado, o que no sea positivo que dinámicas externas induzcan dinámicas de desarrollo nacional y regional. Al contrario. Lo que queremos destacar es el excesivo peso dado a las estrategias de inserción externa, la dependencia excesiva a ésta y el que las estrategias de inserción externa se estén impulsando en detrimento de los necesarios esfuerzos de desarrollo “hacia adentro”, que las estrategias de inserción externa no tengan capacidad de articularse a una estrategia de desarrollo nacional y/o regional.

³ Rubio, Roberto, “Estrategias de inserción contra estrategias de desarrollo”, La Prensa Gráfica, San Salvador, 20 de mayo de 2002.

12. Estos últimos inconvenientes tienen importantes repercusiones prácticas. Por un lado, “las estrategias de inserción externa marginan erróneamente todos aquellos sectores o actividades que no estén directamente vinculadas a ella. De ahí el abandono del sector agroalimentario, de la industria manufacturera volcada al mercado nacional, el desprecio al rol del mercado interno, el práctico desaparecimiento de la política económica (la monetaria con la dolarización, la financiera con la desregulación, la comercial con el arancel cero, la fiscal con su reducción a simple acción de recaudación tributaria), y especialmente de las políticas sectoriales; el menosprecio al ordenamiento territorial (si al fin y al cabo lo que importa es el territorio externo), a la planeación (el mercado mundial lo “planea” todo), y a la intervención del Estado (sobre todo si no hay Estado Nación sino un gobierno mundial de comercio).” ⁴ Por otro lado, el hacer depender de manera excesiva los procesos nacionales y regionales de desarrollo a las estrategias de inserción externa, también presentan la limitante que bloquea la posibilidad que éstas estrategias se articulen y se vean en función del desarrollo nacional. Muchos estudios señalan, como los de Dani Rodrik ⁵, que varios de los llamados casos “exitosos” (como los del sud este asiático, China, India) fueron tales porque justamente lograron paralelamente a su lanzamiento externo la integración y articulación de sus economías internas, a través de sostenidos procesos de desarrollo nacional. De hecho son muy pocos, o prácticamente inexistentes, los casos exitosos donde procesos sostenidos de dinamización de las exportaciones, de desarrollo de la competitividad y productividad exportadora, se han llevado a cabo sin estar articulados a una estrategia de desarrollo nacional, con profundas reformas estructurales e institucionales internas.

13. Desde nuestra perspectiva, la manera como se ha negociado y concebido el CAFTA es un ejemplo de una estrategia de inserción externa que no posee marcos ni instrumentos de integración y articulación con una estrategia de

⁴ Rubio, Roberto, *Ibíd.*

⁵ Rodrik, Dani, *op. cit.*

desarrollo nacional y/o regional. De ahí que las reformas que se elaboren e impulsen para hacerle frente deberán tener mayor alcance y profundidad, y deberán implementarse de manera más acelerada. Consideramos que esta es una exigencia derivada de un TLC concebido y negociado sin mayor vertebración con una estrategia de desarrollo nacional y regional.

El comercio como medio y no como fin

14. En referencia a la concepción del comercio. En los tratados comerciales predomina la concepción del comercio como fin y no como medio del desarrollo. Esta concepción conduce a varios problemas prácticos: en la medida que el comercio es convertido en fin en sí mismo, todo aquello que lo bloquea o retrasa es visto como un obstáculo a eliminar, como una barrera al comercio. “La regulación del mercado, el ordenamiento del territorio, las externalidades ambientales, las medidas precautorias, las resistencias culturales, etc., no son concebidas más que como barreras al comercio, y como tales, en nombre del progreso deben ser derribadas...aunque derriben amplios tejidos productivos, capacidades institucionales instaladas, ricos conocimientos y prácticas históricas, equilibrios de los ecosistema.”⁶

La importancia del enfoque de Economía Política en el análisis de los TLC

15. En cuanto a la necesidad de contar con un enfoque de Economía Política. Desde sus primeros planteamientos, la Iniciativa CID ha venido sosteniendo que “un análisis completo y serio del TLC/EUA/CA debe tomar en cuenta las estructuras socioeconómicas y políticas de nuestros países, ya que éstas determinarán los alcances y efectos que puedan emanar de dicho Tratado. Un análisis integral y de mayor profundidad de los TLC debe hacerse bajo la perspectiva de la Economía Política. Esta nos enseña que detrás de las variables económicas existen estructuras, instituciones, intereses y relaciones sociales que

⁶ Ibid.

las condicionan... los TLC no se aplican en el vacío o en espacios abstractos. Los TLC se desarrollan en estructuras y relaciones concretas que condicionan sus dinámicas y efectos. Por ello es fundamental tomar en cuenta el punto de partida sobre el que se asentará y desarrollará el posible TLC EUA/CA: unas sociedades centroamericanas con estructuras socioeconómicas deformes y desiguales, con gran concentración de los ingresos y la riqueza, con marcadas disparidades económicas, políticas y territoriales, con fuertes desequilibrios en las capacidades de negociación y presión social, con mercados muy imperfectos, etc.”⁷

16. El enfoque de Economía Política es esencial a la hora de analizar los impactos del CAFTA, así como para la formulación de las propuestas de transformación post-CAFTA. “En un marco tan desigual de poder y de capacidad de negociación, las oportunidades que puedan presentarse tenderán a ser acaparadas o aprovechadas por aquellos con capacidad de negociación y poder, que ya concentran las oportunidades, mientras que las amenazas tenderán a distribuirse o cargarse hacia aquellos que carecen de dichas capacidades, y que normalmente han estado excluidos de las oportunidades. Esta falta de un enfoque de Economía Política es lo que viene contribuyendo a que los posibles beneficios de muchos planes, estrategias, medidas, acuerdos económicos, etc., suelen concentrarse en los ya beneficiados, mientras que los costos sean repartidos entre los que más los sufren. En la medida que no incorporemos la desigualdad como variable endógena de nuestros modelos, seguiremos colocando a todos los competidores en la misma línea de partida, afirmando que al banderillazo todos pueden salir a competir por alcanzar la oportunidad o el trofeo prometido, olvidándose que unos partirán a pie, otros en bicicleta y otros en veloces Mercedes”.⁸

⁷ Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo, Iniciativa CID, “El Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Centro América: una perspectiva ciudadana a nivel regional”, Documento de trabajo, San Salvador, junio 2002.

⁸ Rubio, Roberto, LPG, op. cit..

17. **Es desde el anterior marco conceptual o de referencia que la Iniciativa CID ha elaborado su propuesta** ciudadana. Antes de pasar a su presentación, es menester llevar a cabo un análisis de los posibles impactos que tendrán sobre nuestras sociedades las reglas del juego establecidas en el CAFTA, de sus posibles oportunidades y amenazas, de sus posibles ganadores y perdedores.

III. LOS POSIBLES IMPACTOS DEL CAFTA. OPORTUNIDADES Y AMENAZAS, GANADORES Y PERDEDORES.

18. Como todo fenómeno, los Tratados Comerciales son complejos y tienen manifestaciones múltiples, muchas de las cuales son contradictorias. **Los TLC no sólo traen beneficios, oportunidades y ganadores como lo pretenden hacer creer sus promotores, ni sólo perjuicios, amenazas y perdedores como lo sostienen sus detractores.** Una evaluación o posición que se pretenda seria y concluyente respecto a los impactos de los TLC debe estar basado en un balance de sus impactos positivos y negativos, y, con la complejidad del caso, debe saber establecer con objetividad el saldo neto de sus interacciones.

19. **El balance de oportunidades y amenazas del CAFTA, de sus posibles ganadores y perdedores dentro de la región centroamericana dependerá,** entre otras cosas, de los contenidos del Tratado, de las reglas de juego que se hayan establecido en él, así como de las características que poseen las realidades nacionales y regionales que los adoptarán. Nuestros análisis en este apartado se basan en estos factores explicativos globales.

20. **Respecto a lo anterior se hacen necesarias dos aclaraciones.** Por un lado, la falta de acceso a los textos finales del CAFTA al momento de la redacción final de esta propuesta ciudadana, limita nuestro análisis de impacto, y lo concentra en uno de los aspectos del Tratado donde más se ha tenido información, como son los acuerdos en materia de acceso a mercados. Nuestros análisis de impacto

respecto a otros aspectos del Tratado Comercial, como inversiones y servicios, compras públicas, resolución de controversias, propiedad intelectual, cláusula laboral y ambiental, medidas sanitarias y fitosanitarias, cooperación, son abordados con menos detenimiento y de forma más general. Por otro, en un documento de objetivos limitados como éste no se puede pretender tomar en cuenta todas las características de las realidades de los países centroamericanos, ni todas sus dimensiones ni todos sus sectores sociales y económicos. Sin embargo, haremos lo posible de tomar en consideración aquellas realidades o dimensiones de las mismas que más pertinencia tienen a las reglas del juego acordadas en el CAFTA.

21. Este apartado lo hemos dividido en tres momentos. En un primer momento haremos una reflexión general de los posibles impactos de CAFTA en materia de acceso a mercados (desgravación arancelaria, normas de origen, salvaguardas, contingentes, etc.). En un segundo momento, nuestro análisis del impacto del CAFTA respecto al tema de acceso a mercados se hará a nivel más particular, para productos o sectores más específicos. En el tercer y último momento haremos un breve análisis global del impacto del CAFTA, tomando en cuenta no sólo los acuerdos en materia de acceso a mercado sino también el resto de aspectos o temas que incluye el CAFTA; acá consideraremos sobre todo los posibles impactos macro del CAFTA (sobre el entorno macroeconómico, sobre el funcionamiento del Estado, sobre las estructuras productivas sectoriales, etc.)

Una reflexión general sobre el CAFTA: realidades asimétricas y desiguales, acceso asimétrico a mercados, y abandono de la política comercial.

22. En primer lugar, en el tema de acceso a mercados la problemática de las asimetrías es fundamental. Los impactos de los Tratados Comerciales entre partes semejantes, aunque no están exentos de conflicto, no son tan amplios y profundos como los impactos que se dan cuando los TLC se establecen entre partes desiguales; y a mayor desigualdad entre las partes, mayores posibilidades

de tener más amplios y profundos impactos. Por tanto, una primera pregunta que salta a la vista es ¿qué tan asimétricas son las partes que han negociado el CAFTA?

23. La respuesta a la anterior interrogante es obvia, pues en CAFTA una de las partes (Centroamérica) es una región de escasa o nula presencia económica mundial, con economías débiles y muy vulnerables, mientras que la otra parte (Estados Unidos) es la primera potencia económica mundial, con una economía fuerte y altamente competitiva. **El CAFTA es un acuerdo entre dos partes total y desproporcionadamente desiguales.** En efecto, las desigualdades entre Centroamérica (CA) y los Estados Unidos (EUA) son realmente inmensas: el Producto Interno Bruto (PIB) de los EUA es más de 170 veces el PIB de la economía centroamericana en su conjunto; el PIB per cápita de los EUA es más de 10 veces (1000% mayor) que el del país centroamericano con mayor PIB per cápita (Costa Rica) y más de 70 veces que el del país con menor PIB per cápita (Nicaragua); el valor de las exportaciones de los EUA son más de 60 veces el total de las exportaciones y más de 64 veces el total de las importaciones de toda la región; el valor de la producción agrícola de los EUA es más de 30 veces el valor de la producción agrícola de toda CA.⁹ También para el tema de acceso a mercados es de mucha importancia tener en cuenta las asimetrías existentes en el flujo comercial de las partes: CA es una región altamente dependiente de los EUA, mientras éste no lo es en absoluto con respecto a la región centroamericana. Así, mientras para la región centroamericana las exportaciones hacia los EUA representaban en 2001 cerca del 55% de sus exportaciones extra regionales totales, y las importaciones desde EUA el 47% de sus importaciones extra regionales totales¹⁰, para los Estados Unidos las exportaciones hacia y las importaciones desde Centro América eran poco significativas: las exportaciones hacia CA apenas representaban cerca del 1.4% del total de sus exportaciones

⁹ Fuentes: Banco Mundial y CEPAL, datos del 2001.

¹⁰ Cruz, Arturo, "El futuro de Centroamérica y el TLC con los Estados Unidos", cuadros estadísticos de ponencia, FUSADES, San Salvador, 26 de septiembre 2002.

mundiales, y apenas llegaban a representar el 1% de sus importaciones.¹¹ A pesar de ello hay que reconocer que Centroamérica en conjunto ocupa uno de los primeros lugares entre los países latinoamericanos con más flujos comerciales con los Estados Unidos, sólo siendo superado por México, Brasil y Venezuela.

24. Si se constata que hay asimetrías entre las partes, la siguiente pregunta es también obligada: **¿se consideró el tratamiento asimétrico y preferencial en las reglas del juego negociadas dentro del CAFTA?** La respuesta a esta interrogante es de suma importancia para conocer mejor los posibles impactos del CAFTA. Si en éste se asume el principio de tratar como iguales a partes desiguales, esto podrá tener consecuencias negativas para relevantes sectores de la economía centroamericana, especialmente para vinculados a los productos sensibles, los cuales enfrentarán fuerte competencia de productos de los EUA. Esto es de especial validez para el sector agropecuario y sobre todo para los productos agroalimentarios (maíz blanco, frijol, arroz, productos lácteos, carnes y hortalizas), donde existen grandes diferencias de precio y productividad. Por tanto, si el CAFTA no reconoce el tratamiento preferencial y asimétrico, a Centroamérica llegarían productos de los EUA que pondría en serios aprietos a los productores locales de dichos productos.¹²

25. La respuesta a la pregunta anterior no es tan fácil como parece. **En primer lugar, la respuesta puede ser afirmativa si consideramos los períodos del programa de desgravación y las condiciones de uso de algunos mecanismos**

¹¹ Fuente CEPAL, Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior.
www.cepal.org/badecel/login.asp

¹². “Los efectos negativos de las asimetrías sobre los miles de productores agropecuarios de la región se dejarán también sentir sobre el empleo y la seguridad alimentaria. Por un lado, hay que tomar en cuenta que sólo en los productos sensibles de los granos básicos existen cerca de 5.5 millones de productores en la región, los cuales generan más de un millón de empleos indirectos.¹² Su mayor deterioro por causa del TLC EUA/CA tendría enormes e impredecibles efectos económicos y sociales en nuestros países.”¹² Por otro lado, el debilitamiento o desaparición de esos miles de productores de alimentos ocasionaría un impacto negativo sobre la seguridad alimentaria, en la medida que se profundice la peligrosa tendencia a la dependencia de las importaciones de alimentos y se amplíe el déficit de la balanza comercial en productos alimenticios.”, Rubio, Roberto, “El sector agropecuario centroamericano frente al TLC con Estados Unidos: problemas y soluciones”, Centro Internacional de Desarrollo Humano, CIDH, “CAFTA/TLC. Reflexiones sobre el futuro”, Colección Prospectiva # 5, San José Costa Rica, agosto 2003.

de protección: los plazos de desgravación arancelaria son favorables a la región, puesto que ésta tendrá para la mayoría de sus productos acceso inmediato, es decir entrada al mercado norteamericano sin pagar impuestos (aranceles), a partir del primer día de la puesta en marcha del CAFTA (2005), mientras que la mayoría de productos norteamericanos exportados a Centroamérica continuarán pagando distintos impuestos dentro de un período de 10 a 15 años; hay condiciones preferenciales a favor de CA en el uso de las salvaguardas, donde se incluye una cláusula de *minimis* que hace que las salvaguardas sean preferencialmente aplicables por los países centroamericanos; se estableció una Salvaguarda Agrícola Especial, que aunque no es de uso exclusivo de CA, favorece transitoriamente más a los bienes sensibles de la región.¹³ Desde esta perspectiva, en el CAFTA se negociaron mejores condiciones para la parte débil del acuerdo de las que se establecieron en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

26. Sin embargo, aparte del uso preferencial de ciertos mecanismos de protección a favor de Centroamérica, y “a excepción de la gradualidad temporal en la liberalización del comercio agrícola negociado en el programa de desgravación, no hubo tratamiento especial y diferenciado para productos, ya fueran ofensivos o defensivos. Más bien, Estados Unidos restableció la reciprocidad en el comercio bilateral a cambio de la consolidación de los beneficios de la ICC y el SGP. Un análisis más a fondo de los resultados de esta negociación es explorar si la consolidación de la ICC y el SGP compensa las concesiones dadas por el CA-4 en el comercio agrícola e industrial.”¹⁴ En otras palabras, aunque en algunos limitados aspectos y productos se lograron considerar las asimetrías y establecer tratamiento especial y diferenciado, el haber establecido un Acuerdo Comercial de carácter bilateral/multilateral y no unilateral como son la ICC y el SGP, obligará

¹³ Información proporcionada por Ministerio de Economía de El Salvador, MINEC, en “Tratados de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos. Principales beneficios”, documento de trabajo, San Salvador, enero 2004.

¹⁴ Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE, “Análisis preliminar de resultados del sector agropecuario salvadoreño en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos”, documento de trabajo elaborado por José Ángel Tolentino, San Salvador, 15 de enero 2004.

ahora a la región centroamericana a ofrecer reciprocidad a la parte norteamericana. Con la ICC y el SGP la región prácticamente no estaba obligada a dar nada a cambio a los EUA por sus concesiones y preferencias otorgadas, mientras que con el CAFTA si estará obligada a hacerlo. Así por ejemplo, en el sector lácteo, aunque se hayan acordado períodos de desgravación más favorables para los países centroamericanos (trato asimétrico en plazos), los EUA concedió una cuota anual libre de aranceles de alrededor de 1000 toneladas métricas anuales para cada uno de los cuatro países del CA-4, pero al mismo tiempo esta medida es recíproca pues también los mercados centroamericanos tendrá que abrir una cuota similar a las exportaciones norteamericanas de lácteos. **Por tanto, en términos generales, el tratamiento preferencial y asimétrico que se tenía en la ICC y el SGP se han perdido a favor de la reciprocidad y simetría del CAFTA... a pesar del tratamiento asimétrico a favor de CA que se contempla en su calendario de desgravación** Ciertamente se ha logrado la consolidación de las preferencias que se tenía en la ICC y el SGP, y ello es positivo, pero a cambio la región ha tenido que aceptar unas reglas del juego marcadas por el tratamiento recíproco y de doble vía.

27. Por otro lado, **toda la ingeniería de los acuerdos del CAFTA, y en especial en el tema de acceso a mercados, es una ingeniería de desmontaje gradual de todo mecanismo y normativa de protección.** El tratamiento asimétrico y los mecanismos preferenciales otorgados por Estados Unidos a Centroamérica sólo se reconocen transitoriamente (mientras dure el calendario de desgravación), y están diseñados para ir siendo paulatinamente debilitados y eliminados. De este diseño no se salvó ningún producto, incluso el maíz blanco, donde algunos países centroamericanos lograron lo que se llama una exclusión técnica, tal como lo veremos más adelante. De ahí que al no existir ninguna exclusión, dentro de 10, 15 o 20 años, todos nuestros productos y toda nuestra estructura productiva se tendrá que enfrentar, sin ningún mecanismo de protección, a la competencia frontal de la poderosa (y en muchos aspectos, protegida) economía norteamericana.

28. En otros términos, **en CAFTA se ha tomado una opción de enorme envergadura e impacto para nuestras economías y para el ejercicio de la política pública de nuestros Estados:** el abandono de la política comercial. Se está optando que mientras dure el período de desgravación, la política comercial como instrumento de intervención de nuestros Estados en la economía se irá debilitando, y que luego de dicho período, la mejor política comercial será no hacer política comercial, y ésta dejará así de ser un instrumento de la política pública.

29. **Se podrá argumentar que todo lo anterior debe ser visto como una oportunidad, puesto que ello obligará a los productores locales a prepararse mejor para competir con los productores norteamericanos** durante los largos períodos de desgravación convenidos en el CAFTA. Y es muy factible que para algunas empresas ello funcione en esa dirección. Sin embargo, por un lado, lo más probable es que ello no suceda mayoritariamente así en aquellos sectores o productos que no son complementarios sino que son similares a, o sustituibles por, los sectores y productos norteamericanos, donde se destacan los bienes sensibles agroalimentarios. Es muy difícil que estos sectores, por más que se preparen y mejoren, alcancen la productividad y competitividad de sus pares norteamericanos. Es por ello que lo más adecuado hubiera sido contar con un CAFTA que excluyera nuestros productos sensibles y permitiera acuerdos diferenciados y preferenciales de forma permanente. Por otro lado, bajo los actuales patrones altamente concentrados de acumulación que poseen las economías centroamericanas, es muy difícil que el segmento mayoritario de las pequeñas y medianas empresas pueda hacer la reconversión productiva que se necesita para enfrentar la competencia norteamericana. De ahí que, bajo el supuesto que el CAFTA se ratifique y entre en vigencia en el 2005, sólo transformando dicho patrón, entre otras cosas, se podrá lograr que las pequeñas y medianas empresas ubicadas en la producción de bienes complementarios a la economía de los EUA reaccionen positivamente a las presiones del proceso de desgravación y desprotección del CAFTA.

30. Hechas las anteriores reflexiones generales sobre los posibles impactos del CAFTA respecto a lo pactado en el tema de acceso a mercados, **podemos pasar a identificar algunos de sus impactos particulares**, sea a nivel de productos, sectores o grupos de productores.

Posibles impactos del CAFTA en materia de acceso a mercados

31. **En esta sección analizaremos algunos impactos que pueda tener el CAFTA sobre algunos productos, sectores o grupos de productores centroamericanos.** Nuestros análisis, tal como lo apuntamos al principio, son de carácter limitado y preliminar, en vista de la falta de acceso a los textos del CAFTA al momento de redactar este trabajo. El conocimiento de estos posibles impactos es fundamental para la formulación de las políticas económicas, especialmente de las políticas sectoriales, que deberán ser impulsadas para enfrentar adecuadamente las oportunidades y amenazas del CAFTA.

32. **Hay que señalar que los impactos de las normas de acceso a mercado negociadas en CAFTA serán diferenciados** dependiendo de varios factores. En primer lugar, dependerán de las características y la posición que ocupan en el mercado los productos/sectores (ofensivos, defensivos, o combinados)¹⁵. En segundo lugar, los impactos también dependerán de los acuerdos específicos que se tomaron para normar el comercio de cada producto, muchos de los cuales, a pesar del supuesto carácter regional de la negociación, fueron al final negociados

¹⁵ Los PRODUCTOS O SECTORES OFENSIVOS suelen ser aquellos productos exportables de la región y que son o pueden ser competitivos en el mercado norteamericanos (café, azúcar, productos étnicos, artesanías, ciertos textiles, productos especializados o exóticos como añil, iguanas, bálsamo, productos orgánicos, ciertas frutas tropicales, hortalizas y flores nativas, etc.). Los PRODUCTOS O SECTORES DEFENSIVOS son aquellos producidos nacionalmente y mayoritariamente destinados al mercado nacional o regional (granos básicos, buena parte de productos agroalimentarios, algunas prendas de vestir, productos plásticos y metal mecánicos, bebidas, materiales de construcción, etc.). Los PRODUCTOS O SECTORES COMBINADOS, son aquellos que son o pueden ser tanto ofensivos como defensivos al mismo tiempo: avicultura, lácteos, hortalizas, frutas de clima templado, productos derivados del azúcar, mieles, muebles, electrodomésticos, etc.

de manera bilateral y diferente según los intereses particulares de cada país. Esto fue especialmente válido en el caso de los productos llamados sensibles. A este respecto, por el momento sólo hemos podido tener algunos datos provisionales y parciales, sobre los cuales basaremos nuestro análisis de impacto. Estos están basados en un documento evaluativo de la novena y última ronda de negociación elaborado por la Iniciativa CID, así como en otro documento que analiza los acuerdos específicos tomados para los productos agropecuarios sensibles, elaborado por FUNDE/Iniciativa CID. En el Anexo 1 aparece una matriz que resume los análisis de este último documento para los productos agropecuarios sensibles, y solamente para el caso de El Salvador; la falta de información sobre el texto completo del CAFTA no ha permitido todavía tener una matriz para todos los países centroamericanos.¹⁶ En tercer y último lugar, los impactos dependerán también de la realidad que reciba o donde se desplegarán las reglas del juego del CAFTA, donde factores como la estructura empresarial (según sea el tamaño y capacidad productiva de los productores, es decir grandes o medianos/pequeños, alta o baja capacidad productiva), o la estructura de los mercados son variables destacables.

33. En primer lugar, los impactos positivos del CAFTA se dejarán sentir sobre todo en los productos o sectores ofensivos, especialmente de aquellos que lograron posicionarse en el mercado norteamericano gracias a la ICC y el SGP, y ya poseen capacidad exportadora hacia los EUA. Nos referimos de manera particular a los principales productos que actualmente exporta la región hacia los EUA: la maquila textil; maquinaria, equipo y suministros (sobre todo aparatos y material eléctrico y partes); café, banano, maní, mini hortalizas, té, yerba mate y especias; azúcares y artículos de confitería; productos del mar, etc.

¹⁶ Iniciativa CID, “La novena ronda de negociación del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos”, documento de trabajo, San Salvador, diciembre 2003, y Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE, “Análisis preliminar de resultados del sector agropecuario salvadoreño en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos”, documento de trabajo elaborado por José Ángel Tolentino, San Salvador, 15 de enero 2004.

En la medida que se consolidaron los beneficios de la ICC y del SGP estos productos o sectores de exportación se podrán beneficiar del CAFTA. Es más, algunos de estos sectores podrán perfilarse como ganadores en la medida que algunos de sus productos no sólo consolidaron sino también ampliaron sus beneficios con el CAFTA; es el caso de las exportaciones de azúcar, café (ver Anexo 1) y textiles. Sin embargo, en torno a estos productos o sectores de exportación hay que hacer algunas matizaciones¹⁷, o hay algunas dudas sobre sus beneficios, los cuales van surgiendo a medida que se van conociendo los textos del CAFTA. Es el caso del azúcar, donde según informaciones no oficiales consultadas por el periódico Prensa Libre de Guatemala, “de acuerdo a los textos, EEUU aceptó duplicar la cuota de azúcar centroamericana hasta 256 mil toneladas métricas, pero con la condición de que puede frenar, sin previo aviso, el ingreso físico del endulzante y a cambio compensaría a la región. Pero esta compensación no sería en efectiva, sino con azúcar estadounidense que debería ser vendida en los mercados locales o revendida a nivel internacional para obtener beneficios. Esto es rechazado por los azucareros. José Orive, director de los Azucareros del Istmo Centroamericano (AICA) dijo: *Vemos con preocupación que Estados Unidos sólo quiere hacer su voluntad, arriesgando todos los beneficios conseguidos en este rubro.*¹⁸ En el caso de las exportaciones de café, se logró una norma de origen para los cafés procesados, lo cual podrá redundar en beneficios del sector. Sin embargo, la región enfrentará ‘la dificultad de determinar el origen del producto procesado debido a que las importaciones por parte de los EEUU., provienen de diversos

¹⁷ Sobre estos potenciales beneficios hay que hacer sin embargo algunas matizaciones. En cuanto al incremento de la cuota de azúcar libre de aranceles, éste no necesariamente llevará a un aumento del área cultivada y/o de empleos en el sector, en vista de que se podrá dar desviación de comercio, de mercados europeos o asiáticos de exportación hacia el mercado norteamericano. La nueva cuota sí podría conducir a mayores ingresos para los exportadores en la medida que recibirán un precio más elevado por su azúcar en el mercado (en éste el precio de una libra de azúcar está cerca de los 20 centavos de dólar, mientras que en el mercado internacional es de 20 centavos). Para el caso de los textiles parece que los mayores beneficios se han dado en cuanto a la flexibilización de las reglas de origen (como exportar prendas hacia los Estados Unidos libre de aranceles sin el requisito de usar hilaza o algodón de los Estados Unidos).

¹⁸ Ameri Central.net, Síntesis de Noticias Centroamericanas, Boletín Electrónico, Edición No.1157, 28 enero 2004.

países del mundo. Según industriales de la región en la práctica será difícil y costoso determinar el origen del café.” (Anexo 1).

34. También existen otros productos ofensivos, de menor importancia exportadora, pero que pueden catalogarse como potenciales ganadores en la medida que la región consolidó los beneficios de la ICC y el SGP dentro de la negociación del CAFTA: calzado y otros productos de cuero, aceites de petróleo, joyeros, conservas de productos del mar, otras prendas de vestir, etc. (ver anexo 2) También dentro de esta categoría de productos ofensivos con potencial ganador podemos encontrar aquellos sectores que ya exportan productos altamente demandados por los Estados Unidos: maquinaria, equipo y suministros, química de base y elaborados; papel, cartón y sus productos; productos de caucho y plástico; madera y sus productos (ver Anexo 3). Los importantes encadenamientos hacia atrás y hacia delante que poseen estos sectores dentro de la economía nacional y regional, convertirán al mismo tiempo en potenciales ganadores a los sectores que se encuentran articulados con ellos.

35. Finalmente, otros productos ofensivos con potenciales beneficios son aquellos que no tienen mayor competencia en el mercado norteamericano, y/o al mismo tiempo son de significativa demanda de los centroamericanos viviendo en los Estados Unidos. Nos referimos, por un lado, a los denominados productos nostálgicos o étnicos, los cuales van dirigidos a las preferencias de los miles de consumidores salvadoreños o centroamericanos residentes en los Estados Unidos: ciertos productos agrícolas no tradicionales (loroco, ajonjolí, chipilín, frijol rojo de seda, etc), productos agrícolas procesados, refrigerados o enlatados (frijoles, sopas, pupusas, tamales, quesos), o ciertos bienes manufacturados de marca nacional (medicinas, camisetas, toallas, cerveza, artesanías, etc.). Ahora bien, al respecto habría que hacer algunas consideraciones. En primer lugar, varios de esos productos ya gozaban de beneficios dentro de la ICC y el SGP; lo que adiciona CAFTA es una seguridad de dichos beneficios en el tiempo. En segundo lugar, con CAFTA habrá mayores

exigencias fito y zoo sanitarias, por lo que la exportación de los productos étnicos se hará más difícil. En tercer lugar, dado que una proporción importante de la exportación de los bienes étnicos o nostálgicos la realizan pequeños y medianos empresarios, donde buena parte de ellos transportan el producto en su equipaje de vuelo), al elevarse las exigencias de exportación, puede darse un desplazamiento hacia los medianos y grandes productores, los cuales poseen mayores recursos y mayor capacidad de adaptación a las nuevas exigencias de exportación. De ahí que algunos pequeños y medianos productores, potenciales beneficiados del CAFTA, corren el riesgo de convertirse más temprano que tarde en posibles perdedores. Por otro lado, se encuentran otros productos ofensivos nativos con posibles beneficios, considerando que por su particularidad no enfrentan mayor competencia dentro del mercado norteamericano: añil, bálsamo, productos agropecuarios orgánicos, etc.

36. Si para los productos o sectores ofensivos el CAFTA ofrecía potencialmente más oportunidades que amenazas, **en el caso de los productos denominados defensivos la situación tiende a ser la contraria: el CAFTA tiende a presentar más amenazas que oportunidades.** Los productos o sectores que más concierne a esta categoría son productos agroalimentarios más vulnerables y expuestos a la competencia de las importaciones norteamericanas, encontrándose dentro de ellos la mayoría de granos básicos.¹⁹ En base a la información disponible (ver Anexo 1) analizaremos la situación en CAFTA del arroz, porcinoicultura, sorgo y maíz blanco.

37. **Es importante aclarar que el análisis regional de impacto del CAFTA sobre cada uno de esos productos es complejo y difícil** en vista de que cada país los negoció por separado y de manera bilateral, y por tanto las reglas comerciales de juego con los Estados Unidos son diferentes para cada país centroamericano. También hay que tomar en cuenta que en este tema de acceso

¹⁹ Aunque el frijol también cae en esta categoría, debido al potencial exportador que tiene este producto hacia los Estados Unidos lo vamos a considerar en la siguiente categoría de producto ofensivo-defensivo.

a mercados en bienes sensibles no hubo posición negociadora regional, y por ello predominó la posición negociadora nacional, la cual era diferente en cada país. Así por ejemplo se considera que los acuerdos en acceso a mercados de CAFTA fueron negociados de manera muy flexible y permisiva por el gobierno de Guatemala (y por ende le resultaron menos favorables), cuyo gobierno cerró la negociación al final de su mandato y en confrontación permanente con su sector privado; mientras fueron más favorables para el caso de Costa Rica, cuya posición menos flexible del gobierno fue acompañada de una mayor cercanía con el sector privado y una mayor presión social. Por otro lado, hay que señalar adicionalmente que el análisis de impacto será también limitado, dado que al momento sólo se han obtenido suficientes informaciones fuera de texto para el caso salvadoreño y no así para el resto de países.

38. Los productos defensivos que quedaron en peores condiciones y pueden ser considerados perdedores son la porcicultura y el arroz. En ambos casos no sólo no se consiguió exclusión, sino que se permitió una amplia apertura del mercado centroamericano a las importaciones norteamericanas. Aunque se consiguieron relativamente largos plazos de desgravación (18 años en caso de arroz, con 10 años de gracia y 8 de desgravación; 15 años en caso de porcicultura, con apenas 6 de gracia y 9 de desgravación), y se respetarán transitoriamente los convenios internos entre productores e industriales, la apertura de cuotas fue bastante grande y acelerada (se ampliaron de manera significativa e inmediata cuotas de importación libre de aranceles, las cuales se irán incrementando anualmente de manera acumulativa²⁰) y el uso de la salvaguarda agrícola especial es bastante limitada, especialmente en el caso del arroz (Anexo 1). En la mayoría de países centroamericanos, la porcicultura y el cultivo de arroz está en manos de medianos productores, y a pesar de contar con ciertos niveles de productividad, bajo las anteriores condiciones negociadas en CAFTA corren el riesgo de desaparecer no sólo luego del período de desgravación

²⁰ En el caso de El Salvador se abrió una cuota de 61 mil toneladas métricas de arroz granza, la cual se incrementará en un 2% anual (ver Anexo 1).

sino también durante el período transitorio de desmontaje de la protección. Esto traerá negativos impactos no sólo sobre los productores directos de estos bienes sino también sobre los empleos directos e indirectos que generan.²¹

39. Los casos del sorgo y del maíz blanco, aunque su situación es diferente a la de los anteriores, también quedan con altos riesgos frente a lo negociado en CAFTA. En primer lugar, aunque el sorgo no enfrenta la competencia de importaciones norteamericanas, si puede ser desplazado por las importaciones de maíz amarillo, el cual es un competitivo sustituto del sorgo, y por tanto puede ser desplazado como alimento para animales. Así, a pesar de que en CAFTA se respetarán temporalmente los convenios vigentes entre productores de sorgo y empresas demandantes del mismo, el hecho es que en CAFTA se dieron grandes concesiones a las importaciones de maíz amarillo, tanto en cuotas iniciales como en porcentajes de incremento anual de esta cuota de importación (5% anual acumulativo en el caso de El Salvador por ejemplo). En el caso del maíz blanco, que fue uno de los productos considerados altamente sensibles por varios países centroamericanos en base a su importancia alimentaria y para la economía campesina, se logró una exclusión técnica, en la medida que prácticamente no se le incluye en un proceso de desgravación, por tanto fue el producto que quedó en mejores condiciones para algunos países (Anexo 1). Sin embargo, se abrieron cuotas de importación libre de aranceles, las cuales se incrementarán acumuladamente cada año (35 000 Tn. y un 2% anual en el caso de El Salvador). Dada la precariedad y vulnerabilidad en que se encuentra el sector productor de maíz blanco en toda la región, esta apertura de cuotas y su incremento anual, aunque sea limitada y lenta, irá poco a poco minando aún más la crítica situación de miles de campesinos.

40. En cuanto a los productos combinados (ofensivos-defensivos), podemos destacar el sector lácteo y el avícola (y en cierta medida los frijoles y la carne de

²¹ Un análisis de impacto más preciso, que no es el objetivo de esta propuesta, debería estimar el número de productores y empleos directos e indirectos implicados en estas actividades productivas.

res). En cuanto a los lácteos hay, por un lado, un posible impacto positivo para los rubros exportables al mercado norteamericano: se abrió un contingente de alrededor de 1000 toneladas por país centroamericano, habrá una desgravación anual del 5%. También hay aparentes logros desde la perspectiva de la protección del sector frente a las importaciones norteamericanas: se acordaron plazos largos de desgravación (20 años con período de gracia de 10 años), se estableció cierta preferencia en el uso de la Salvaguarda Agrícola Especial (SAE), se mantendrá durante buen tiempo el arancel elevado de Nación Más Favorecida (NMF). Ahora bien, además que este sector quedará totalmente desprotegido y enfrentado a la competencia norteamericana al final del período de desgravación, el hecho es que los beneficios para los rubros exportadores y el lento desmontaje de los mecanismos de protección son recíprocos. Es decir que no sólo EUA abrió un contingente de importación para los productos centroamericanos, sino que también lo cedieron éstos a las exportaciones norteamericanas (también cada país de CA permitirá una cuota libre de aranceles a las exportaciones de EUA de alrededor de 1000 toneladas por país). Adicionalmente, los mecanismos de protección no sólo son válidos para CA sino que también los podrán aplicar los norteamericanos (aunque con más limitaciones en el caso del uso de la SAE). En este marco de reciprocidad, es posible que tengan impactos positivos los rubros y empresas con potencial exportador (quesos por ejemplo), pero reciban impactos negativos los rubros destinados más al consumo interno, como el caso de la leche líquida, la cual está en buena parte en manos de pequeños productores rurales o campesinos. Por otro lado, una situación parecida a la de los lácteos se podrá dar en el caso del sector avícola (y en cierta medida también para el frijol y la carne de res), debido a la reciprocidad de los acuerdos: los EUA abrió contingente para su mercado y ello podrá beneficiar a los exportadores calificados y grandes de la región, pero también CA concedió importantes contingentes para las ultrabaratadas exportaciones de piernas y muslos de pollo (carnes negras) norteamericanas, las cuales, a pesar de los mecanismos recíprocos de protección, tenderán a ir

desplazando importantes productores del sector avícola, en especial a los pequeños y medianos.²²

41. **En conclusión**, en el caso de los productos o sectores defensivos, así como para muchos productos combinados pertenecientes al sector agroalimentario, los acuerdos del CAFTA podrán generar muchos perdedores. Los gobiernos centroamericanos, pesar de haber negociado largos plazos de desgravación y garantizado temporalmente mecanismos de protección, terminaron aceptando la presión norteamericana para no excluir los productos agropecuarios sensibles de los procesos de desgravación y desprotección del CAFTA. El incluir los bienes sensibles agroalimentarios en un contexto de gran debilidad y baja competitividad del sector, puede llevar a éste a una seria crisis, o inclusive al riesgo de desaparición.

42. Por otro lado, **también habría que considerar los posibles impactos del CAFTA sobre bienes procesados o industriales, especialmente los que puedan estar vinculados con las actividades de las pequeñas y medianas empresas (PYME)**. Ya hemos indicado anteriormente que hay algunos productos ofensivos que podrán beneficiarse del CAFTA, pero son productos que ya poseen cierta capacidad de exportación, y normalmente son exportados por grandes empresas (textiles, cartón, químicos, etc.). Por el momento las PYMES no poseen mayor capacidad de exportación, y si no hay cambios y políticas a su favor, muy difícilmente aprovecharán las oportunidades de CAFTA en bienes ofensivos. Lejos de ello, en tal contexto, las PYMES más bien pueden verse afectadas en su producción local por la competencia norteamericana, que también tendrá buenas condiciones de apertura para sus bienes procesados e industriales destinados al

²² Otros sectores agroalimentarios que puede considerarse de carácter ofensivo-defensivo es el sector hortícola y el frutícola. Estos sectores, aunque no tienen mucho peso dentro de las actividades agropecuarias de algunos países de la región (como en El Salvador, Honduras y Nicaragua) y buena parte de su consumo ya es consumo importado, la introducción de ciertos productos hortícolas y frutícolas norteamericanos podría afectar los incipientes y limitados esfuerzos de reactivación de estos rubros agrícolas.

mercado centroamericano; entre algunos de estos productos o sectores que podrían verse perjudicados encontramos al metal mecánico, muebles y carpintería, calzado, material de construcción, etc. Sin embargo, es necesario aclarar que estos productos o sectores están más expuestos a la competencia norteamericana en aquellos segmentos con cierto diseño y calidad, los cuales normalmente son orientados a mercados con mayor poder adquisitivo. Las producciones de la pequeña y mediana empresa son mayoritariamente de menor diseño y calidad, van más orientadas a sectores de menor poder adquisitivo, y enfrentan sobre todo la competencia de productos chinos. Por tanto, para conocer mejor los impactos del CAFTA sobre las PYMES se tendrá que hacer un análisis de los acuerdos en aquellos productos donde éstas están, o podrán estar, más confrontadas con la competencia norteamericana.

43. Finalmente, en el marco de los bienes procesados e industriales, **uno de los sectores de mayor peso dentro de la industria manufacturera salvadoreña, como el rubro de productos alimenticios y bebidas, también podría encontrar varios perdedores.** Esto es válido para aquellos sectores de pobre productividad y poco competitivos, sin mayores probabilidades de defenderse a través del establecimiento de alianzas estratégicas con empresas mayores o de impulsar su reconversión productiva. Los sectores más productivos y competitivos, que establezcan alianzas estratégicas (caso de la cerveza), impulsar procesos de reconversión productiva (como en el caso de las “boquitas”), “que logren aprovechar las ventajas en fletes y distribución en empaques pequeños frente a competidores norteamericanos que pagan fletes y producen en empaques más grandes (como las aguas embotelladas, jugos, néctares, snacks)”,²³ serán sectores que sufrirán menos los impactos de la competencia norteamericana.

Algunos impactos macro o globales del CAFTA

²³ Ickis, John, *¿Cuán preparadas están las empresas?*, Estrategia de Negocios, Revista INCAE, Edición Especial, 2003, San José, Costa Rica, p. 40-41.

44. En las secciones anteriores hemos hecho, por un lado, unas reflexiones generales sobre los posibles impactos del CAFTA, y por otro, un análisis del impacto que los acuerdos en acceso a mercados podrán tener sobre algunos sectores o productos en la región. **En esta sección nos detendremos en los posibles impactos macro o globales del CAFTA en su conjunto** (es decir no sólo en cuanto al tema de acceso a mercados). De manera específica analizaremos los impactos en algunas variables macroeconómicas, sobre algunos aspectos de la economía real como la inversión y el empleo, así como en el funcionamiento del Estado. La falta de acceso a los textos del CAFTA, y la poca información divulgada respecto a otros temas que no son los de acceso a mercados, dificulta un análisis de impacto más detenido. En consecuencia, los análisis acá desarrollados serán breves y basados en supuestos generales.

45. **En primer lugar, la implementación del CAFTA tendrá diversos impactos a nivel de importantes variables macroeconómicas**, especialmente sobre las cuentas fiscales y la balanza comercial. En primer lugar, **el CAFTA incrementará la presión sobre las cuentas fiscales**, tanto por la vía de los ingresos tributarios como del gasto público. En efecto, por el lado de los ingresos, el período gradual de desgravación que contempla la ingeniería del CAFTA significa un período de disminución gradual de los impuestos a las importaciones; por ende, los gobiernos de la región irán cada vez más perdiendo la carga impositiva a las importaciones como fuente de ingresos tributarios. Por el lado del gasto, la administración del CAFTA y su implementación aumentará el gasto público, sobre todo por la necesidad de llevar a cabo cambios institucionales, capacitaciones, monitoreo, creación de fondos para enfrentar la resolución de controversias o llevar a cabo paneles de inspección, etc. Esta presión sobre las cuentas fiscales sólo podrá ser compensada si el CAFTA contribuye a generar un crecimiento económico sostenido en el tiempo.

46. **El CAFTA también impactará la balanza comercial de los países centroamericanos**. En el marco de la ICC y el SGP, la región centroamericana

presentó una tendencia a incrementar el déficit de la balanza comercial, especialmente en su comercio con los EUA, y es previsible que bajo el CAFTA lo incremente aún más. Por un lado, bajo los beneficios de la ICC y el SGP el sector exportador de la región hacia los EUA no tuvo incrementos significativos, y por tanto no hay nada que indique que el CAFTA por sí solo pueda llegar a cambiar la situación. Por el otro lado, bajo la reciprocidad y el carácter bilateral del CAFTA es posible que se dinamicen e incrementen aún más las importaciones de CA desde los EUA, mucho más de lo que ocurría con los favorables acuerdos unilaterales y no recíprocos de la ICC y el SGP. Solamente si el CAFTA contribuye a una ampliación y consolidación de las capacidades productivas de los productos o sectores ofensivos, y por ende de la capacidad exportadora de la región, se podrán compensar las crecientes dinámicas importadoras que emergerán de CAFTA, y se podrán lograr equilibrios adecuados de la balanza comercial de nuestros países.

47. En segundo lugar, los impactos del CAFTA no sólo se harán sentir en la esfera macroeconómica, sino también en la esfera de la economía real. A nivel de **las inversiones locales**, es posible que algunas se vean beneficiadas no sólo por los incentivos mayores a la exportación, sino también por la posible importación de insumos a precios más reducidos y de mejor calidad proveniente de los EUA. Esto podrá estimular la inversión local y el empleo, y las mismas empresas de exportación (aunque a costa de hacer mayor presión sobre las importaciones). Sin embargo, al mismo tiempo las importaciones norteamericanas podrán desplazar productores locales o regionales de insumos similares a las mismas, y ello repercutirá en contra de la inversión local y regional así como en el empleo. Por tanto, los impactos del CAFTA en materia de creación de inversión local y empleo no sólo deben tomar en cuenta las inversiones o empleos que se creen sino también las que se desplazarán o destruirán por las importaciones norteamericanas. Un conocimiento más preciso de los impactos del CAFTA debe saber presentar los resultados netos entre la creación y destrucción de empleo. Esto sólo podrá ser posible luego de un análisis detallado de los textos finales del

CAFTA. Por el momento no podemos más que adelantar las anteriores reflexiones.

48. En cuanto a los posibles impactos del CAFTA sobre la inversión extranjera podemos hacer también algunas reflexiones generales. Por un lado, la seguridad temporal del CAFTA, así como ciertas reglas del juego favorables a la inversión extranjera y las transnacionales²⁴, serán variables que favorecerán, potencialmente hablando, incrementos en la inversión externa. Sin embargo hay que señalar al menos dos cosas. Por un lado, de manera semejante a lo que ha pasado con las exportaciones, bajo los beneficios de la ICC y el SGP la inversión extranjera en la región (con cierta excepción de Costa Rica) no ha experimentado aumentos significativos, y por tanto no hay nada que indique que el CAFTA por sí solo pueda llegar a revertir esta situación. Por otro lado, habrá que ver cuanta de la inversión externa será inversión neta, pues mucha inversión extranjera, como le sucedió a México con el TLCAN, podrán ser recompras o fusiones, y en consecuencia no se traducirán necesariamente en incrementos de capacidad productiva y nuevo empleos.

49. Muchos de los defensores del CAFTA sostienen que uno de sus claros ganadores serán los consumidores centroamericanos, los cuales tendrán acceso a bienes más baratos y de mayor calidad provenientes de los Estados Unidos. Ciertamente, según las informaciones preliminares que se tienen del acuerdo final del CAFTA, la región ha eliminado aranceles y facilitado su acceso inmediato a productos de consumo como los repuestos automotrices, al tiempo que ha otorgado fuertes procesos de reducción arancelaria y no arancelaria a productos de consumo masivo como las harinas, cemento, cerveza, bebidas, snacks, electrodomésticos, muebles, etc. **Sin embargo, la posible baja de precios de los productos importados no se traduce automáticamente en baja de precios de los bienes de consumo en el mercado local.** Para que esto sea efectivo se

²⁴ Como la aceptación en CAFTA del principio de Trato Nacional, que otorga a las empresas extranjeras los mismos derechos que las empresas nacionales.

tienen que dar varias condiciones. Por una parte, las importaciones baratas deben convertirse en precios baratos a los consumidores y empresas; pero si los mercados son monopólicos, las importaciones baratas no necesariamente se traducirán en precios baratos a los consumidores. Por otra parte, los impactos serán más positivos en aquellas importaciones donde no existe producción nacional, ya que en caso contrario los impactos negativos del desplazamiento de producción nacional por importaciones podrán neutralizar los posibles efectos positivos de la entrada de importaciones baratas. También no hay que olvidar que habrá sectores que podrán ver disminuidos sus ingresos a causa de ciertas disposiciones del CAFTA, como en el caso de las telecomunicaciones, las cuales tendrán que cobrar menos por llamada a las compañías operadoras en los Estados Unidos²⁵, y las cuales para no ver disminuida su tasa de ganancia tenderán, gracias al mercado imperfecto que caracteriza este sector, a trasladar sus pérdidas a los consumidores. Finalmente, para considerar benéfico el impacto del CAFTA desde el punto de vista de las importaciones regionales, éstas deben ser de calidad y no atentar la salud de las personas y el medio ambiente. El mayor flujo y acceso a importaciones de productos transgénicos, aunque puedan llevar mejoras en precios, pueden empeorar la calidad de vida de los consumidores.

50. Otro aspecto importante a considerar sobre los impactos del CAFTA sobre la economía real, son sus posibles efectos sobre los niveles de concentración de la riqueza y el ingreso. Al respecto, lo único que podemos adelantar por el momento es que si no hay cambios en las actuales estructuras concentradas de las economías centroamericanas, las oportunidades de CAFTA tenderán a concentrarse en los que ya concentran las oportunidades, y las amenazas tenderán a repartirse entre los mayoritarios y vulnerables sectores que ya más las padecen. En tal sentido, de mantenerse las actuales estructuras de concentración, el CAFTA corre el riesgo de convertirse en un reproductor ampliado

²⁵ El CAFTA establece que las compañías de telecomunicaciones locales ya no cobrarán el servicio de llamada a las compañías operadoras en EUA sobre la base de los costos de operación y los costos de su capital total invertido, sino sobre la base de la Tasa de Liquidación Internacional, que sólo permite el cobro sobre los costos de operación.

de los mecanismos y estructuras que mantienen y favorecen la concentración de la riqueza.

51. En tercer y último lugar, los impactos del CAFTA no sólo se dejarán sentir sobre el funcionamiento de la economía sino también en el de las instituciones, especialmente las del Estado. Aquí queremos detenernos en analizar lo que nos parece son los impactos contradictorios del CAFTA sobre el Estado. Por una parte, el CAFTA exigirá un mayor fortalecimiento del rol del Estado y una mayor calidad en el funcionamiento de sus instancias. En efecto, el Estado no sólo deberá ser fortalecido en su capacidad de administración y monitoreo del CAFTA, sino también en su capacidad para inducir y promover los cambios socioeconómicos que se necesitarán para hacerle frente a las nuevas realidades y dinámicas que traerá consigo la implementación del CAFTA. Así por ejemplo, si se quiere enfrentar adecuadamente el CAFTA, el Estado, y sobre todo el gobierno, deberá hacer intervenciones calificadas que favorezcan las estructuras productivas y de mercado de muchos de los sectores o productos considerados defensivos, sea para promover su reconversión productiva o su mutación hacia otras actividades económicas. Este tipo de acciones exigirá del fortalecimiento de las capacidades de intervención, conducción y administración eficiente del Estado, así como de su capacidad financiera de apoyo y promoción de la actividad económica. De igual manera, algunas disposiciones contempladas en los acuerdos del CAFTA, como la cláusula laboral y la ambiental, demandarán transformaciones significativas en la capacidad de supervisión y control de muchas instituciones estatales, como por ejemplo la de los Ministerios de Trabajo y Medio Ambiente.

52. Sin embargo, las anteriores necesidades de fortalecimiento del Estado chocarán tanto con las políticas neoliberales que propugnan la no intervención y el debilitamiento del rol del Estado, así como con varias disposiciones acordadas en CAFTA que restringen sus competencias y limitan el alcance y efectividad de las políticas públicas, y más particularmente de la política

económica de los gobiernos. Así por ejemplo, *en materia de compras públicas*, se debilitaron las capacidades del Estado de utilizar las licitaciones como instrumento de política económica; con el CAFTA los Estados centroamericanos no podrán establecer requisitos de desempeño o preferencia de compra a nacionales, más allá de ciertos umbrales y de algunas pocas instituciones reservadas para ello (como las compras de Ministerio de Defensa, Seguridad Social, etc.). El único país que logró mantener ciertos programas preferenciales para promover la pequeña y mediana empresa fue Costa Rica; el resto de países, aunque consiguió a cambio cierta cobertura de entidades para las empresas de la región (que permitirá licitar en varios Estados de los EUA), aceptó umbrales relativamente bajos, sobre todo para las compras en bienes y servicios, las cuales se harán en igualdad de condiciones entre las empresas nacionales y norteamericanas, sin preferencias y sin requisitos de desempeño a partir de los \$56,190. También *en materia de patentes y derechos del obtentor*, el CAFTA, al permitir la patente sobre plantas y al establecer la obligación de ratificar el Convenio de la Unión para la Protección de las Nuevas Variedades de Plantas (UPOV), limitará las capacidades de los Estados e instituciones locales para ejercer control sobre sus propios recursos naturales y ecosistemas. Igualmente, *en materia de inversiones y servicios*, el CAFTA ha asumido el principio del Trato Nacional, el cual otorga los mismos derechos de las empresas locales a las empresas extranjeras, dentro de los que caben las demandas a gobiernos, alcaldías o instancias nacionales por afectación del comercio o de sus ganancias; bajo este principio de Trato Nacional, los Estados se volverán más vulnerables a las demandas de las empresas transnacionales, las cuales disponen de amplios recursos financieros y abogados calificados para ganar las disputas en los casos de resolución de controversias. De igual manera, la negación del principio de universalidad y solidaridad en la prestación de los servicios públicos y la apertura de éstos al mercado, que parece estar contemplada en CAFTA para la mayoría de países centroamericanos (aunque menos en el caso de Costa Rica que negoció un anexo aparte al respecto), es otro factor que restringirá aún más el campo de intervención de los Estados, y su control sobre activos y servicios públicos estratégicos.

53. **En conclusión**, el CAFTA traerá importantes, variados y complejos impactos sobre la estructura económica de los países centroamericanos, sobre sus relaciones comerciales, sobre su entorno macroeconómico, sobre el rol y competencias de sus Estados. El que estos impactos sean positivos o negativos, el que se puedan maximizar las oportunidades y minimizar las amenazas, dependerá no sólo de las reglas del juego acordadas en el CAFTA sino, y sobre todo, de las transformaciones que se le hagan o no a las estructuras socioeconómicas e instituciones de nuestros países. La elaboración de un conjunto de propuestas de transformaciones socioeconómicas e institucionales es justamente el objetivo del siguiente apartado final.

IV. PROPUESTA CIUDADANA DE TRANSFORMACIONES SOCIOECONÓMICAS E INSTITUCIONALES POST CAFTA.

54. Pongámonos optimistas, absolutistas e imaginativos y supongamos que los textos del CAFTA sólo trajera impactos positivos, oportunidades y ganadores para las sociedades centroamericanas. ¿Qué nos asegura que esas potencialidades positivas se podrán aprovechar y volverse reales? Ciertamente nada está garantizado. **En gran medida el aprovechamiento de esas potencialidades dependerá de las estructuras socioeconómicas, políticas, institucionales y legales que posean los países donde se aplicarán las reglas de juego del CAFTA. Un “buen acuerdo” con “malas estructuras o malas instituciones” no producirán buenos resultados.** Por ejemplo, un buen acuerdo sobre compras públicas no irá muy lejos sin transformaciones a profundidad en la contraloría estatal y/o en el sistema de justicia; un buen acuerdo en el capítulo de inversiones no tendrá mayores frutos sin un buen régimen de libre competencia, instituciones sólidas, marcos adecuados de ordenamiento territorial, un sistema apropiado de incentivos, etc.

55. Otro gran desafío que plantea el CAFTA es que los beneficios generados por sus posibles oportunidades no sólo sean capturados por los grandes capitales, y el costo de sus amenazas no recaigan sobre las espaldas de las micro, pequeñas y medianas empresas, y en las de la población en general. Uno de los desafíos del CAFTA no sólo es que hayan empresas que tengan mejor acceso al mercado norteamericano o que hayan más exportaciones. Bajo una perspectiva de desarrollo, el desafío consiste en hacer aquellos cambios que permitan que los que ahora no tienen mayor acceso dentro del mercado interno, los miles de pequeños y medianos productores, puedan tener condiciones reales de acceso al mercado externo. No sólo se trata de aprovechar las oportunidades creadas, sino el crear significativos segmentos de productores que las aprovechen. El desafío es impulsar transformaciones que vayan abriendo espacios amplios y equitativos a las nuevas condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos, los cuales posibiliten que las pequeñas y medianas empresas se conviertan en sujetos estratégicos de crecimiento y acumulación de las economías de los países centroamericanos. Lo anterior implica “por ejemplo, importantes reformas en el sistema financiero y en las tecnologías de financiamiento, implica sustantivos cambios en el rol del Estado y en su andamiaje institucional, exige giros radicales en las formas territorialmente concentradas de la inversión pública y privada, amén de las transformaciones en el sistema educativo, la reducción de los costos de transporte aéreo, la reconversión y fortalecimiento de los servicios de apoyo hacia las PYMES, etc. En definitiva, implica cambios que conduzcan ni más ni menos a enfrentar una de las deformaciones históricas de nuestra economía: la excesiva desigualdad en sus estructuras productivas. Mientras esto no cambie, los textos del TLC podrán ser buenos... pero para unos pocos y con poco aporte al desarrollo.”²⁶

²⁶ Rubio, Roberto, “Tratados hacia fuera y transformaciones hacia adentro”, La Prensa Gráfica, San Salvador, 27 enero 2003.

56. **En consecuencia**, más relevante que los textos del CAFTA son las transformaciones socioeconómicas e institucionales que las sociedades centroamericanas deben impulsar para hacerle frente y sacar provecho de él. En este apartado queremos presentar, desde una perspectiva ciudadana, algunas de dichas propuestas.

57. Dadas las limitaciones de acceso y análisis de los textos finales del CAFTA, **las propuestas de transformación post-CAFTA se desarrollan sobre todo en referencia a tres aspectos claves del mismo**: acceso a mercados, cláusula ambiental y cláusula laboral. Las propuestas de reforma contempladas para otros aspectos claves de CAFTA, como propiedad intelectual, servicios e inversiones, resolución de controversias, etc., no se han desarrollado en esta oportunidad. Por otra parte, es importante aclarar que las propuestas de transformación post-CAFTA acá presentadas no profundizan todavía en los mecanismos concretos de su implementación, ni en el establecimiento de prioridades, ni en la distinción temporal de las reformas (corto, medio o largo plazo), ni en su costo. Esta será una tarea que la Iniciativa CID impulsará en los próximos meses.

58. **Las propuestas de transformación post-CAFTA se clasifican** acorde a los principales ejes temáticos o aspectos considerados en las negociaciones del CAFTA: acceso a mercados, aspectos laborales y ambientales, propiedad intelectual, inversiones y servicios, rol del Estado, integración regional, cooperación. Asimismo, para cada uno de esos ejes o aspectos se contemplan transformaciones socioeconómicas e institucionales, tanto a nivel macro como a nivel sectorial o a nivel micro. Valga indicar que esta clasificación no deja de lado el necesario enfoque integral y de conjunto que deben tener las transformaciones a impulsar.

A) LAS PROPUESTAS DE TRANSFORMACIÓN POST CAFTA DE CARA A LA PROBLEMÁTICA DE ACCESO A MERCADOS

59. En cuanto a las transformaciones necesarias para enfrentar las oportunidades y amenazas que puedan derivarse de las reglas del juego acordadas en el tema de acceso a mercados, se pueden considerar, por un lado, aquellas que hacen sobre todo referencia a la exportación de bienes y servicios de CA hacia los EUA (que conciernen más a los productos o sectores ofensivos y/o combinados), las que hacen referencia a las importaciones que hace CA de bienes y servicios provenientes de los EUA (que compete más a los sectores o bienes defensivos y/o combinados), y finalmente, las transformaciones de las estructuras productivas en general, como soporte tanto para impulsar las exportaciones hacia Estados Unidos o enfrentar adecuadamente las importaciones provenientes de este país.

Acceso a mercados y exportaciones ¿qué hacer para fortalecer nuestras capacidades exportadoras?

60. Desde el punto de vista de las exportaciones, los retos que puede plantear el CAFTA giran en torno a un primer grupo de interrogantes como las siguientes: ¿Cuáles son algunos de los nichos o potenciales de exportación que poseen los países centroamericanos hacia los Estados Unidos? ¿Hacia qué productos o sectores deben priorizarse los esfuerzos de fortalecimiento de las capacidades competitivas y de exportación? ¿Cuáles son las reformas (a nivel económico, educativo, tecnológico, de infraestructura, etc.) que nuestros países necesitan emprender para aprovechar las oportunidades de exportación que ofrece el CAFTA? En los siguientes puntos formulamos algunas propuestas que intentan dar una respuesta adecuada a estas interrogantes.

61. En primer lugar, los países centroamericanos deben contar con una estrategia de exportaciones²⁷, y saber identificar dentro de ella aquellos sectores o productos prioritarios. Por un lado, hay que consolidar y ampliar aquellos sectores o productos que ya poseen capacidad exportadora hacia los

²⁷ Una estrategia de exportaciones, que por lo sostenido en el primer apartado de este documento, DEBERÁ ESTAR BASADA EN UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL.

Estados Unidos (textiles, café, azúcar, productos del mar, banano, maní, mini hortalizas, etc.), para muchos de los cuales el CAFTA ha ampliado las cuotas y flexibilizado el acceso al mercado norteamericano. Por otro lado, hay que crear o fortalecer los sistemas de apoyo hacia sectores con potencial exportador, especialmente los ubicados entre las principales importaciones de los EUA, como es el caso de los productos químicos de base, papel, cartón y sus productos, productos de caucho y plástico, madera y sus productos, cueros, productos de la imprenta (ver Anexo 3). También será importante priorizar ciertos nichos con potencial de exportación como los productos orgánicos, los productos frutícolas (sobre todo de frutas tropicales) y hortícolas procesados (agroindustrializados), los llamados productos nostálgicos o étnicos destinados al mercado de los centroamericanos habitando en los EUA, las artesanías.

62. En segundo lugar, dentro de todos aquellos sectores o productos habría que priorizar el apoyo hacia los que poseen mayores encadenamientos internos, tanto hacia delante como hacia atrás, es decir sea como oferentes de insumos o como demandantes de los mismos. La creación de capacidades competitivas dentro de estos sectores de exportación con altos encadenamientos tendrá importantes efectos en el empleo, la demanda y la inversión nacional. Desgraciadamente, hoy en día la mayoría de las exportaciones actuales de la región hacia los EUA, con algunas excepciones como el caso del azúcar, poseen pocos niveles de articulación con el resto de la economía (como la maquila y el café).²⁸ De ahí importancia de priorizar no sólo la consolidación de los productos o sectores que actualmente se exportan al mercado norteamericano, sino también de aquellos sectores o productos que todavía no se han consolidado como fuertes exportadores hacia los Estados Unidos, pero que se encuentran en la lista de productos más importados por este país, y que a su vez poseen altos coeficientes técnicos de articulación dentro de las economías nacionales, como son por ejemplo los productos químicos de base y elaborados, productos de molinera y

²⁸ En el Anexo 4 aparece una matriz de relaciones sectoriales para la economía salvadoreña, la cual contribuye a dar una idea de los encadenamientos o coeficientes técnicos de articulación que poseen varios sectores o productos exportables de la región centroamericana.

panadería, textiles y artículos de materiales textiles confeccionados (excepto prendas de vestir), papel, cartón y sus productos, productos de la refinería de petróleo. Valga señalar que actualmente estos sectores con significativas articulaciones dentro de las economías locales tienen un peso muy pequeño dentro del PIB de cada país, y de ahí la importancia de que los gobiernos de la región, en el marco del CAFTA, cuenten con medidas específicas para fomentar el desarrollo de estos sectores, con el objetivo de que éstos irradien dinamismo hacia toda la economía.

63. Una vez establecidos los sectores o productos prioritarios, y los criterios de su priorización, será esencial el impulsar un conjunto de políticas y acciones tendientes a incrementar su productividad y sostenibilidad. Muchas de estas políticas y acciones no son nada nuevas, y suelen formar parte del marco de medidas de apoyo e incentivos a los sectores productivos de nuestros países. Sin embargo, hay que aclarar que se adicionan algunas nuevas o nuevos enfoques en su concepción o tratamiento. Así, **algunas de las recomendaciones generales de política para el fortalecimiento del sector exportador** hacia los EUA se refieren a: reforzar y readecuar los programas gubernamentales de asistencia técnica y administrativa ; priorizar programas de fomento de la asociatividad entre los pequeños y medianos productores; poner en marcha un sistema de financiamiento a la exportación, con tecnología crediticia propia a la actividad exportadora; establecer un sistema de incentivos financieros o fiscales a la exportación, compatible con las nuevas reglas del juego; apostarle a determinados esquemas educativos especializados (computación, idiomas, mercadeo, etc.); apuestas regionales de desarrollo y establecimiento ordenado de zonas de exportación en cada país; medidas tendientes a la reducción de costos de transacción y de transporte; reformas fiscales necesarias para contar con la capacidad para impulsar políticas de apoyo a la exportación; fortalecimiento de medidas de control sanitario y fitosanitario; mejora de controles de calidad y apoyo a laboratorios privados de control de calidad; apoyo a dinámicas de certificación

orgánica; fomento a la producción y comercio “verde”; garantizar acceso a la información de mercados a las pequeñas y medianas empresas.

64. Ahora bien, **para que el aprovechamiento de las oportunidades de exportación contribuyan a la equidad y desarrollo de nuestros pueblos**, hay que tratar de responder a otro conjunto de interrogantes: ¿Cuáles son las reformas o medidas a impulsar (en el campo económico, de la educación, de la tecnología, de la infraestructura, etc.) para hacer que esas oportunidades de exportación lleguen y se expandan hacia las pequeñas y medianas empresas, así como generen la mayor cantidad de empleo? ¿Cuáles son las ramas o rubros de exportación hacia los Estados Unidos que más favorecerían el desarrollo de las PYMES o cooperativas (tanto agropecuarias, agroindustriales, artesanales o industriales)? Algunas respuestas a tales interrogantes hacen referencia a propuestas o recomendaciones como las siguientes: la puesta en marcha de programas de “incubación” de PYMES y cooperativas (urbanas o rurales, agrarias o industriales); líneas de crédito adecuadas a las condiciones de las PYMES y cooperativas; mecanismos de asistencia técnica, acceso a información y mercadeo con tecnología apropiada a las PYMES y cooperativas; programas de educación y formación técnica; identificación y establecimiento de cadenas y asociaciones productivas y de distribución; priorización de la inversión pública a favor de condiciones de producción y distribución de pequeñas y medianas empresas; descentralización territorial de la inversión pública; priorización de caminos rurales sobre autopistas; sinergias entre migrantes, alcaldías, comunidades, PYMES y cooperativas a nivel territorial; conformación de fondos nacionales o territoriales de promoción de exportaciones con orientaciones preferenciales a las PYMES y sobre todo aquellas funcionando en redes, cadenas o marcos de asociatividad. Finalmente, hay que dar continuidad y reforzar todos aquellos esfuerzos, programas, o proyectos impulsados actualmente por algunos gobiernos de la región tendientes a elevar la productividad, la capacidad competitiva y exportadora de sus empresas nacionales, y sobre todo de las PYMES: desarrollo de cadenas productivas y de grupos asociativos entre las

PYMES; las experiencias del “Trade Point”, de cara a facilitar el desarrollo del comercio entre los sectores empresariales; iniciativas como las de la Inteligencia Competitiva, para facilitar información estratégica para la toma de decisiones; los fondos de promoción de exportaciones, como fondos públicos para incentivar las exportaciones de la pequeña y mediana empresa; y sobre todo, reorientar y rediseñar los Programas Nacionales de Competitividad, tal como lo analizaremos más adelante.

65. El hincapié de las propuestas generales antes mencionadas en favor de las PYMES no es gratuito. Hay que resaltar que **un aspecto que se ha destacado mucho en los talleres de consulta, es el temor que las posibles oportunidades del CAFTA solamente sean aprovechadas o acaparadas por aquellos que justamente ya concentran las oportunidades, es decir los grandes y poderosos**, y/o los grupos de interés que controlan importantes eslabones de la cadena productiva. Estos suelen monopolizar y controlar muchos de los tramos más importantes de las cadenas productivas a las que pertenecen los pequeños y medianos productores. Así por ejemplo, los campesinos, cooperativistas y pequeños y medianos productores agropecuarios consultados, destacan que el mercado de insumos está controlado por unas cuantas empresas, que mantienen relativamente altos los precios de los insumos, y en cuyos agro-servicios o bodegas se ven obligados a comprar, ante la falta de otras alternativas. Algo semejante sucede con el abastecimiento de maquinaria y equipo para labores agropecuarias. Así, *desde el punto de vista de los “inputs”*, los sectores tradicionalmente más vulnerables y excluidos ven elevar sus costos de producción ante un mercado controlado por unas cuantas empresas abastecedoras de insumos. Esta situación los coloca ya en una desventajosa posición de cara a las posibilidades de exportación. Un problema semejante se presenta *desde el punto de vista de los “outputs”* para ciertos productos con potencial exportador en manos de pequeñas y medianas unidades o cooperativas, como es el caso de algunos

productos tradicionales de exportación como el café y la caña²⁹: la falta de capacidad de almacenamiento, de transporte, de acceso al crédito, etc., obliga a los campesinos a tener que vender su producción a los beneficios de café e ingenios de caña a precios bajos, o a compañías exportadoras, generalmente en manos de un reducido grupo de empresas. Es así que los campesinos y productores agropecuarios consultados aseguran que de no cambiar sus actuales condiciones “sólo verán pasar” las posibles oportunidades de exportación que abra el CAFTA.

66. Relacionado con lo anterior, **se destaca la necesaria resolución del problema de la deuda agraria, particularmente grave en el caso del sector cafetalero.** De hecho, bajo los actuales niveles de endeudamiento y embargos que enfrentan los productores centroamericanos de ciertos bienes tradicionales de exportación como el café, será muy difícil que este sector aproveche las posibles oportunidades de apertura del mercado norteamericano. Bajo tales circunstancias de endeudamiento, el sector cafetalero tampoco tendrá muchas posibilidades de reconvertir y orientar su producción hacia nichos especializados dentro del mercado cafetalero (café gourmet, café orgánico, productos procesados y preparados especiales, etc.). Por otro lado, acá también será importante que si el CAFTA quiere contribuir a la equidad social y el desarrollo, será esencial ir desmontando los controles y concentraciones que existen en la cadena del café, y que impiden a los pequeños y mediados ir más allá de la venta barata de su producto no procesado (concentración y control en el beneficiado y en los canales de exportación, en la venta de insumos y aperos, en el acceso al crédito). Algunos de los miembros de cooperativas de café presentes en los talleres, afirmaron que para ellos el problema no es tanto el bajo precio del café en el mercado internacional, sino el bajo precio que reciben de los compradores locales. Consideran que si ellos tuvieran un mayor control sobre la cadena del café,

²⁹ Por ejemplo, en el caso de El Salvador, una parte importante de la producción de estos bienes agrícolas está en manos de cooperativas. En el caso del azúcar, más del 60% de la producción de caña está en manos de las cooperativas. Sin embargo, casi la totalidad de los productos procesados de la caña de azúcar, como la melaza y el alcohol etílico, así como la misma producción de azúcar, se encuentran en manos de reducidos grupos que controlan su procesamiento, distribución interna y exportación.

podrían generar importantes ganancias aún con los actuales bajos precios internacionales del grano.

67. **En conclusión**, si los pequeños y medianos productores quieren comprar barato para reducir sus costos de exportación, más bien se encontrarán con reducidos abastecedores que tenderán a venderles caro los insumos y servicios de transporte o almacenamiento. Y si quieren vender cara su producción, tenderán a encontrarse con un mercado controlado por unos pocos que más bien les comprará muy barato. Si quieren ver sus productos procesados, no tendrán más remedio que caer en las manos de los ingenios o beneficios que les compran barato. Si quieren ver exportado su producto, no tendrán más alternativa que vender barato a unas cuantas casas exportadoras.

68. **¿Cuáles son algunos cambios institucionales y legales que se necesitan para fortalecer la capacidad exportadora**, especialmente de las PYMES y del sector cooperativo? ¿Cuáles son las reformas institucionales y legales necesarias para aprovechar las nuevas ventanas de exportación, especialmente para las PYMES? He aquí un listado de algunas de las recomendaciones de transformación institucional planteadas en algunos de los primeros talleres de consulta realizados por la Iniciativa CID: reestructuración y fortalecimiento de las instancia o programas de promoción a las PYMES³⁰; fortalecimiento institucional y descentralización geográfica de centros de información y mercadeo (como el caso de los INFOCENTROS en El Salvador); puesta a punto de un marco institucional que contribuya al impulso de la inversión pública en infraestructura productiva más vinculada a dinámicas de pequeños y medianos productores y cooperativas (caminos rurales, electrificación rural, empresas mixtas de almacenamiento, etc.); reformas al sistema financiero formal para contar con tecnología de crédito más accesible a las PYMES y cooperativas; potenciación de los sistemas o espacios

³⁰ En uno de los talleres de El Salvador, los participantes en la mesa de pequeños y medianos empresarios proponían desde la reestructuración de instancias existentes como la Comisión Nacional de la Mediana y Pequeña Empresa (CONAMYPE), hasta la creación, dentro del Ministerio de Economía, de un Vice Ministerio específico para el desarrollo de las PYMES.

de planeación y coordinación estatal; fortalecimiento institucional de las instancias de desarrollo tecnológico, y fuerte apuesta a Ciencia y Tecnología; institucionalización de canales de cooperación entre empresas y universidades.

69. En el marco de las propuestas de transformación institucional, **uno de los aspectos que resaltan los participantes de los talleres es la creación de una Banca de Fomento y Desarrollo**, en algunos casos planteada a nivel sectorial (Banca de Fomento y Desarrollo Rural, Banca de Fomento de las MIPYMES), o en otros casos planteada a nivel de una Banca Nacional de Fomento y Desarrollo, con divisiones o secciones sectoriales, etc. Esta Banca, además de tener una tecnología crediticia especializada para las PYMES urbanas y rurales, debe integrar la capacitación, la asistencia técnica y el seguro de cosecha.

70. **A nivel del marco legal**, podemos listar las siguientes recomendaciones generales (general quiere decir que no se hacen propuestas operativas o específicas de diseño o funcionamiento de las mismas, sino que solamente se enuncian): cambios en la ley de bancos e intermediarios financieros; cambios en las leyes que regulan los intermediarios financieros no bancarios, de manera que se faciliten el desarrollo de sus operaciones; reformas tributarias de cara a elevar la carga fiscal; introducción de esquemas descentralizados en la asignación presupuestaria y del gasto público; mejoras en las leyes de fomento a la exportación; leyes de fomento y marco de incentivos económicos y financieros para la exportación de productos orgánicos; régimen de “cielos abiertos” y reformas a la ley de aeronáutica civil a nivel regional con objeto de abaratar los costos de transporte aéreo y fletes.

Acceso a mercados y las importaciones norteamericanas ¿qué hacer para enfrentarlas adecuadamente?

71. **Bajo el punto de vista de las importaciones de bienes y servicios desde los Estados Unidos**, la entrada en vigencia del CAFTA puede presentar también varios desafíos, desde los cuales se pueden levantar algunas interrogantes:

¿Cuáles sectores o productos podrán ser los más vulnerables o expuestos a las importaciones desde los Estados Unidos? ¿Cuáles podrán ser los ganadores y perdedores de las importaciones baratas? ¿Qué sectores productivos son los prioritarios a considerar desde esta perspectiva? ¿Qué medidas económicas o financieras de apoyo, protección o reconversión productiva, educativa, de formación y asistencia técnica, de dotación de servicios públicos e infraestructura, etc., se puede emprender para apoyar a esos sectores o productos priorizados? ¿Cuáles son las políticas sectoriales a llevar a cabo? ¿Qué medidas tomar para garantizar que la reducción de aranceles se traduzca en reducción de precios a los consumidores? ¿Cómo compensar la baja de ingresos del Estado por reducción de aranceles? En fin, ¿qué reformas o qué cambios de política se necesitan para asegurar que la importaciones desde los Estados Unidos desplacen lo menos posible a productores nacionales, preparen mejor a éstos a la competencia de dichas importaciones, abaraten los precios de las materias primas y bienes y servicios de consumo, no tengan grandes impactos fiscales, no atenten contra la salud de las personas y del medio ambiente?

72. Sin ánimo de agotarlas, **he acá otro listado de políticas o reformas que los participantes en los talleres recomiendan ser emprendidas para enfrentar mejor los desafíos del CAFTA desde el punto de vista de las importaciones, y desde el punto de vista de los intereses de los pequeños y medianos productores:** priorizar la reconversión y diversificación productiva de aquellos productos sensibles a las importaciones norteamericanas, y que se perfilan como perdedores dentro del CAFTA. Estos productos se refieren sobre todo al sector agroalimentario³¹, como el de granos básicos (maíz blanco, arroz, frijol y sorgo), el sector hortícola (sobre todo para el caso de Guatemala y Costa Rica), sectores generadores de empleo rural asalariado como el lácteo³², cárnico y avícola;

³¹ Lo cual no quiere decir que no se considere también los sectores o productos más vinculados a las pequeñas y medianas empresas del sector industrial o artesanal, como la producción de zapatos, materiales de construcción, muebles, cueros, etc., normalmente más enfrentados a la competencia de productos asiáticos.

³² En la priorización de los apoyos al fortalecimiento o a la reconversión productiva de estos sectores, hay que tomar en cuenta la estratificación empresarial dentro del sector. Por ejemplo, dentro del sector lácteo la

impulsar medidas tendientes a fomentar el incremento de la productividad en estos sectores, las cuales son semejantes a las recomendadas anteriormente respecto a los sectores o productos con potencial exportador; desarrollar políticas públicas sectoriales para el sector agropecuario, la agroindustria y las pequeñas y medianas empresas no agrícolas y sector cooperativo; descentralizar y regionalizar la inversión pública; establecer y poner en marcha, donde no lo exista aún, Planes de Ordenamiento Territorial; fomentar la asociatividad empresarial entre los pequeños y medianos productores a lo largo de toda la cadena productiva de sus productos, de cara a incrementar su capacidad de negociación comercial y disminuir los costos de la intermediación en la compra de bienes y servicios importados; combatir la monopolización de los canales y flujos de la importación, así como el monopsonio; reforzar la defensoría del consumidor.

73. Un aspecto importante a considerar desde el punto de vista de las importaciones son los posibles impactos fiscales de la eliminación o reducción de los aranceles, así como de otros posibles impuestos internos, como los impuestos selectivos al consumo. Al respecto habrá que tomar en cuenta dos cosas. En primer lugar, que el CAFTA encontrará Estados y políticas fiscales debilitadas por años de aplicación de la medicina neoliberal; medicamento que mermó las capacidades financieras de los Estados, sus capacidades de regulación, intervención y control. En segundo lugar, que la administración del CAFTA exigirá no despreciables gastos públicos, sea por las nuevas exigencias de supervisión y monitoreo, por las nuevas instancias o departamentos en la administración pública, por los gastos que requieren para garantizar un mayor control de calidad de los bienes exportables y supervisar las importaciones, para poder enfrentar los largos y muchas veces costosos procesos de resolución de

situación empresarial en la producción de quesos es mucho mejor que la que encontramos en la producción de leche líquida. Esta está en buena parte en manos de pequeños productores y sectores campesinos, y la de quesos más en manos de medianos y grandes productores. En consecuencia, los programas de apoyo deben dar preferencia a aquellos productos en manos de los pequeños y medianos productores.

controversias y disputas, por posibles multas ante incumplimiento de las cláusulas laboral y ambiental, etc. Por tanto, si por un lado los ingresos del Estado se disminuirán por el gradual proceso de desgravación arancelaria contemplado en el calendario del CAFTA, al mismo tiempo sus gastos se incrementarán con la puesta en vigencia del mismo. De ahí la necesidad de impulsar reformas fiscales en todos los países centroamericanos, tendientes a elevar sus ahora bajas cargas fiscales, y a buscar una armonización regional de las mismas.

74. Por otra parte, para asegurar que las reducciones de precios de las importaciones debido a la baja de aranceles se traduzcan en menores precios a los consumidores y productores nacionales, **será necesario impulsar transformaciones que combatan las imperfecciones de los mercados locales y sus mercados rasgos monopólicos existentes tanto en la distribución de bienes de consumo como en la de materias primas y bienes de capital.** Solamente democratizando y fomentando una verdadera apertura de los mercados internos en cada uno de los países centroamericanos, se aprovecharán adecuadamente las potenciales oportunidades del CAFTA en materia del acceso a productos norteamericanos a bajo precio. De no ser así, los posibles beneficios de las importaciones baratas tenderán a ser fundamentalmente apropiados por los intermediarios e importadores locales. Por otro parte, para asegurar que las importaciones sean de beneficio para las mayorías y del desarrollo nacional, también será necesario garantizar la calidad de los productos importados. De acá la importancia de reforzar la defensa y contraloría del consumidor, de sus organizaciones, leyes e instituciones.

75. Finalmente, **¿cuáles son las reformas institucionales y legales que se necesitan para enfrentar adecuadamente los retos de acceso a mercados, desde el punto de vista de las importaciones?** Entre algunas de esas reformas, mencionadas en los primeros talleres de consulta, podemos mencionar las siguientes: transformaciones en los Ministerios de Agricultura, Economía y Medio Ambiente, para adaptarlos a la puesta en marcha de las necesarias políticas

sectoriales; crear, fortalecer o ampliar la institucionalidad existente de cara a la promoción del comercio verde, e impulso de leyes que fomenten el uso o importación de tecnologías limpias y amigables con el medio ambiente; calificación de las instancias de control de calidad de las importaciones (para evitar las importaciones dañinas a la salud de las personas y el medio ambiente); fortalecimiento de las instancias de Defensa del Consumidor, tanto a niveles gubernamentales como no gubernamentales, así como mejora de la legislación vigente; reforzamiento de las dinámicas de descentralización del Estado; búsqueda de alianzas territoriales productivas entre alcaldías, empresarios y ONGs locales; implementación o mejora de Leyes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; puesta en marcha de regímenes de fomento de la competencia (por ahora sólo Costa Rica dispone de ellos) y aprobación y puesta en vigencia de Leyes de Libre Competencia; elaboración y establecimiento de una Ley de Desarrollo Agrario y Rural Sostenible; reglamentación y actualización de Leyes de Fomento a las PYMES ya existentes en varios países centroamericanos.

Acceso a mercados y entorno macroeconómico e institucional: ¿qué condiciones globales o de entorno se requieren para que nuestras estructuras productivas fortalezcan sus capacidades de exportación y se enfrenten adecuadamente a los retos de la apertura comercial?

76. Como hemos visto anteriormente, sea desde el punto de vista de las oportunidades de exportación, o sea desde el punto de vista de los retos que plantea la apertura comercial y las importaciones dentro del CAFTA, a las estructuras productivas de nuestros países no les queda más alternativa que incrementar sustantivamente su productividad y competitividad. En los análisis anteriores hemos presentado algunas transformaciones socioeconómicas e institucionales que se necesitan emprender para lograrlo. **Ahora bien, para que esas propuestas de transformación se lleven a cabo se requiere de ciertas condiciones globales o de entorno.** Nos detendremos solamente en cuatro de ellas: la estructura de costos, los niveles de competencia del mercado, la existencia o no de estrategias compartidas de desarrollo, el rol del Estado. Las

propuestas de transformación post-CAFTA también deben apuntar a cambiar estas condiciones.

77. En primer lugar, las estructuras productivas de la región suelen funcionar con estructuras de costos relativamente rígidas y elevadas, las cuales las hace muy poco competitivas. Dentro de los costos de producción que más se encuentran afectando la competitividad de muchas empresas de la región podemos mencionar los siguientes: los costos de energía, los costos de transporte aéreo tanto de pasajeros como de mercancías, los costos de vigilancia y seguridad, los costos financieros (que son relativamente altos incluso en El Salvador donde las tasas de interés son bajas debido al costo de las diversas comisiones bancarias). Esta pesada estructura de costos es una seria limitación para el incremento de la competitividad del sector exportador. Por otro lado, para los sectores más orientados al mercado doméstico, además de los costos energéticos y costos financieros, se suman otros elevados costos en insumos y agroquímicos, costos de almacenamiento y de transporte internos. En posteriores desarrollos, la presente propuesta ciudadana deberá abordar las políticas y mecanismos tendientes a aligerar la pesada estructura de costos de producción que poseen las economías centroamericanas.

78. En segundo lugar, y relacionado a lo anterior, hay que señalar que los mercados de las economías de la región son poco competitivos y abiertos internamente, además de encontrarse fuertemente segmentados. Con sus matices y diferencias, las estructuras de los mercados de nuestros países poseen marcados rasgos monopólicos, que como hemos señalado anteriormente, no facilitan que las oportunidades fluyan y bajen a amplios segmentos empresariales. Al mismo tiempo, las estructuras de mercado se encuentran bastante segmentados, con reducidos segmentos de la población con capacidad de compra y amplios segmentos sin gran poder de compra; lo cual tampoco otorga fluidez a las oportunidades que se generen dentro del mercado. De ahí nuestra insistencia en dotar a los países centroamericanos de regímenes de competencia, de crear o

aprobar las leyes de libre competencia donde todavía no se hayan creado o aprobado, así como de diseñar e implementar políticas que tiendan expresamente a fortalecer y ampliar los mercados nacionales y el mercado regional.

79. En tercer lugar, para que las propuestas de transformación post CAFTA puedan alcanzar adecuadamente su cometido, los países centroamericanos deben contar con sólidas estrategias nacionales de desarrollo, así como compartir una mínima estrategia regional de desarrollo. Estas estrategias deben ser producto de entendimientos nacionales y regionales entre distintos sectores de la sociedad centroamericana, especialmente entre los sectores gubernamentales, empresa privada y organizaciones ciudadanas. Solamente unas estrategias social y políticamente compartidas, con visión de país o nación, podrán permitir la sostenibilidad que necesitan las transformaciones emprendidas, así como garantizar una articulación efectiva y coordinada de las mismas.

80. En cuarto y último lugar, para que las transformaciones post CAFTA puedan alcanzar sus resultados, es imprescindible contar con un entorno institucional adecuado, y dentro de éste, un Estado a la altura de los nuevos requerimientos que impondrá la implementación y despliegue de los acuerdos del CAFTA. Éste encontrará Estados débiles y políticas económicas debilitadas, producto de más de una década de vigencia de una visión simplista, ideologizada y minimalista del rol del Estado en el desarrollo. Tal como lo analizamos al principio de este documento, los retos que plantea el CAFTA demandan cambios de enfoque en la concepción del rol del Estado en la economía, y requieren del fortalecimiento de las capacidades de intervención, conducción y administración eficiente del Estado, así como de su capacidad financiera de apoyo y promoción de la actividad económica. En fin, las transformaciones post CAFTA necesitan de un entorno institucional, donde una reforma del Estado debe apuntar a una concepción más activa de éste, donde la intervención calificada del Estado y de la

política económica son fundamentales para realizar y garantizar las transformaciones emprendidas.³³

81. **En conclusión**, mientras los mercados centroamericanos funcionen con relativamente altos costo de producción, posean fuertes rasgos monopólicos y marcadas segmentaciones, mientras no se cuente con adecuadas estrategias nacionales y regionales de desarrollo, y con Estados fuertes y eficientes, las transformaciones propuestas para enfrentar las oportunidades y retos del CAFTA se verán seriamente limitadas en su alcance y efectividad.

Una vez expuestas las propuestas de transformación socioeconómica e institucional post CAFTA en materia de acceso a mercados, podemos pasar a presentar nuestras propuestas de transformación que se requieren para enfrentar adecuadamente las nuevas reglas del juego contempladas en las cláusulas ambiental y laboral del CAFTA.

B. PROPUESTAS DE TRANSFORMACIÓN EN TORNO A LAS CLÁUSULAS AMBIENTAL Y LABORAL.

Transformaciones en tono a los acuerdos ambientales del CAFTA

82. **En esta sección se presentan nuestras propuestas de transformación post-CAFTA en materia ambiental.** En un primer momento, se exponen las transformaciones institucionales y legales que tendrán que impulsarse de cara a la posible cláusula ambiental contemplada en el CAFTA; en este punto se incorporan también algunas propuestas respecto a la participación de la sociedad civil, aspecto que está incluido en las cláusulas ambientales. En un segundo momento, se establecen las propuestas de transformación en materia ambiental que necesitan los países centroamericanos para aprovechar las posibles

³³ Por supuesto, sin caer en el intervencionismo, y sus vicios burocráticos del pasado.

oportunidades de exportación, y para enfrentar adecuadamente los retos de la apertura comercial que traen consigo el CAFTA.

83. Tal como lo hemos indicado al principio de este documento, **para la elaboración de estas propuestas de transformación en materia ambiental no se pudo tampoco contar en su momento con los textos finales de la cláusula ambiental.** Se trata de propuestas basadas en informaciones obtenidas durante las distintas rondas de negociación, informaciones periodísticas, declaraciones públicas oficiales, textos de la OMC y del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile, y algunos intercambios sostenidos con responsables oficiales de las negociaciones en la temática ambiental. Lo mismo ha ocurrido con nuestras propuestas en materia laboral que expondremos más adelante. En ambos casos, la posterior revisión y análisis de los textos finales del CAFTA implicará hacer las modificaciones pertinentes a nuestras propuestas en la materia.

Transformaciones relacionadas con el marco legal e institucional en materia ambiental.

84. El CAFTA establece que los países miembros del Tratado deberán cumplir con sus respectivas legislaciones ambientales y mejorarlas. Para que esta disposición no quede en letra muerta, **¿cuáles son las transformaciones que hay que hacer en la institucionalidad ambiental, sobre todo en materia de monitoreo del cumplimiento de la normativa ambiental?** ¿Cómo fortalecer la inspectoría ambiental? He aquí algunas propuestas:

- Algunos países de la región centroamericana como El Salvador y Honduras deben incorporar en su respectiva constitución el derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado como un derecho humano; este derecho debe ser reconocido frente a otros derechos humanos igualmente

establecidos como el derecho a la propiedad privada o la libertad de empresa, con el fin de asegurar un balance entre derechos individuales y sociales.³⁴

- Los países de CA deben llenar los vacíos existentes en sus respectivas legislaciones ambientales. Por ejemplo, en Guatemala, la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente no está reglamentada pues aún no se han emitido los reglamentos referentes a la calidad del aire, la protección contra el ruido, los desechos peligrosos y la protección de los suelos; mientras que El Salvador no cuenta con una ley de ordenamiento territorial, y tampoco con una estructura normativa que regule los diferentes usos del agua. Por otro lado, el auge experimentado por las telecomunicaciones en la región implica la necesidad de normar una serie de aspectos ambientales como los campos electromagnéticos, las ondas celulares y las emisiones ionizadas.

- Cada país debe trabajar en la armonización de la normativa ambiental para eliminar los traslapes, las incoherencias e incompatibilidades jurídicas existentes, lo que dificulta la debida implementación de la misma.

85. El capítulo ambiental del CAFTA tiene prevista la creación de un Consejo de Asuntos Ambientales, compuesto por representantes de las partes a nivel ministerial o su equivalente, y cuyos funciones consistirán en supervisar la implementación del capítulo ambiental y revisar su progreso. Lo anterior implica que el Consejo de Ministros de Medio Ambiente (siendo éste uno de los tres organismos de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo –CCAD), funcionará como instancia de coordinación entre los ministros de ambiente con su homólogo de Estados Unidos. Se recomienda que los otros organismos de la CCAD (los Comités Técnicos y la Secretaría Ejecutiva) den seguimiento a los acuerdos del Consejo de Asuntos Ambientales asegurando que dichos acuerdos sean compatibles con las acciones emprendidas en el marco del Plan Ambiental

³⁴ En las constituciones de Nicaragua y Costa Rica, se tiende hacia el reconocimiento del derecho a disfrutar de un ambiente sano como un derecho humano. CCAD, Estado del Ambiente (...), p. 76-77.

de la región Centroamericana (PARCA) que la CCAD ha venido implementando desde 1999³⁵.

86. La CCAD, con el apoyo de los Ministerios o Secretarías de Medio Ambiente, deberá **realizar periódicamente evaluaciones de impacto ambiental (EIA) del acuerdo comercial**, con el fin de facilitar el diseño oportuno de medidas para mitigar los efectos ambientales negativos emanados de una actividad económica ampliada por la liberalización comercial y la inversión.

87. **Es recomendable que los Ministerios o Secretarías de Medio Ambiente tengan su respectiva unidad especializada en comercio y medio ambiente** (unidad C&MA) dada la creciente importancia de esta temática en la agenda de los países centroamericanos. Algunas de las principales funciones de esta unidad C&MA podrían ser las siguientes:

- dar seguimiento a los aspectos ambientales de los Acuerdos de la OMC y los tratados comerciales, así como a los Acuerdos Ambientales Multilaterales que tienen medidas comerciales;
- identificar las oportunidades que puedan surgir del comercio internacional en el ámbito ambiental, y hacer las recomendaciones del caso (por ejemplo en los aspectos relacionados con los procesos productivos más amigables con el medio ambiente), con el fin de progresar hacia un mejor desempeño ambiental;
- dar seguimiento y monitorear el cumplimiento de la legislación ambiental en las actividades de exportación/importación, inversión extranjera o cualquier otra actividad relacionada con los tratados comerciales; y
- sugerir medidas para mitigar los efectos ambientales negativos relacionados con el comercio internacional.

88. Lo anterior implica **fortalecer el Ministerio o Secretaria de Medio Ambiente en términos de recursos financieros y recursos humanos capacitados**. Por

³⁵ La ventaja de la CCAD radica en que ya existe, lo que permite evitar los costos que implica la creación de una nueva institución multilateral de administración y coordinación.

tanto, es fundamental asignarle un presupuesto adecuado (en el caso particular de El Salvador, el presupuesto para la cartera de Medio Ambiente suele ser inferior al 1% del presupuesto nacional). Por otro lado, hace falta una mayor coordinación entre los ministerios de medio ambiente y aquellas municipalidades donde existen procesos participativos y conciencia ambiental en la población, con el fin de delegar funciones de monitoreo del cumplimiento de la normativa ambiental por parte de los sectores productivos o extractores de recursos naturales (fauna y flora).

89. En cada país, **la Comisión de la Asamblea Legislativa encargada de dar seguimiento a los asuntos ambientales deberá estar periódicamente informada de los progresos (o falta de progreso) realizados con relación a la implementación del capítulo ambiental.** Esta Comisión deberá superar la práctica tradicional existente en muchos países de la región de limitarse a revisar y aprobar los proyectos enviados por el poder ejecutivo; las Comisiones Legislativas en Medio Ambiente deben desarrollar una mayor capacidad para legislar, proponiendo proyectos de ley o reformas en materia ambiental.

90. **Establecer o fortalecer la Fiscalía o procuraduría ambiental.** Por el momento, El Salvador es el único país de la región que cuenta con una división ambiental en la fiscalía y en la Procuraduría. Los demás países tienen procuradurías ambientales facultadas para tomar acciones legales en los casos de infracción a las leyes ambientales. Se recomienda fortalecer estas instituciones en términos de recursos humanos, financieros y logísticos para que puedan desempeñar adecuadamente su trabajo.³⁶

³⁶ Vale la pena mencionar que en El Salvador el número de fiscales ambientales disminuyó de 12 a 5 en los últimos años. Por otro lado, en el año 2000, para todo el territorio el MARN contaba solamente de 24 técnicos para elaborar los dictámenes administrativos, entre otras tareas. Valga resaltar que en el caso de El Salvador, es imprescindible agilizar el proceso para combatir el delito ambiental, el cual se ha vuelto más burocrático y muy lento a raíz de la aprobación por la Asamblea Legislativa de una reforma al artículo 263 del Código Penal en 1999. Esta reforma tuvo como efecto de reducir el margen de maniobra de la fiscalía, limitando la acción penal hasta que no haya sido agotada la fase administrativa (durante la cual se determina si hubo infracción y la sanción de acuerdo a la ley ambiental) por el Ministerio de Medio Ambiente. Ahora bien, el MARN no dispone de recursos humanos suficientes como para llevar el proceso administrativo con celeridad y eficiencia. Por consiguiente, muchas de las acciones penales de la fiscalía en materia ambiental quedan a la

91. **Crear un tribunal ambiental en los ministerios de justicia de los países de CA**, con jueces y magistrados competentes en derecho ambiental. Ello implica la necesidad de incorporar la materia de derecho ambiental en el *pensum* de la carrera de derecho de las universidades. Algunas universidades también deberán proporcionar un post-grado de especialización en derecho ambiental.

Transformaciones relacionadas con la participación de la sociedad civil

92. Más arriba recomendamos que la CCAD – a través del Consejo de Ministros de Medio Ambiente- funcione como instancia de coordinación entre los ministros de ambiente con su homólogo de Estados Unidos. Ahora bien, **para que la CCAD tenga mayor legitimidad de cara a la sociedad civil centroamericana**, es preciso implementar un mecanismo de rendición de cuentas; asimismo, la CCAD deberá trabajar conjuntamente con la sociedad civil en la toma de decisiones respecto a la planificación, operativización y evaluación de las cláusulas ambientales del tratado comercial. Con este fin, dicho organismo deberá despojarse de sus marcados rasgos burocráticos y de distanciamiento de las organizaciones ciudadanas regionales, así como transformar sus actuales instancias inoperantes y formalizadas de participación de la sociedad civil de la región.

93. **En el ámbito nacional, los respectivos ministerios o secretarías de medio ambiente deberán instalar un comité consultivo nacional** en el cual participarán aquellas instancias cívicas y/o productivas con amplia experiencia en temas ambientales (ONGs ambientales, centros académicos, etc.) para proporcionar asesoramiento y garantizar el escrutinio público de los ministerios mismos en el cumplimiento de las cláusulas ambientales del tratado comercial.

espera que el MARN cumpla con su responsabilidad en la fase administrativa. Dada esta situación, lo recomendable sería poder ejercer una acción civil y penal de forma simultánea, lo que implica la necesidad de derogar el artículo 263^a del Código Penal, presentar una iniciativa de reforma, discutirla en la Comisión de Salud y Medio ambiente y lograr su aceptación en la Asamblea Legislativa.

94. **Se deberá considerar la reestructuración y fortalecimiento la Red de Organizaciones No Gubernamentales de Derecho Ambiental de Mesoamérica (RODA)** creada en 1996 para mejorar la aplicación y cumplimiento del derecho ambiental en la región. Cada país cuenta con una ONG integrada por expertos en legislación ambiental: Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), el Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales en Costa Rica (CEDARENA), el Centro Hondureño de Derecho Ambiental (CENDAH), la Fundación Salvadoreña de Derecho Ambiental (FUNDASALDA), el Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable (IDEADS, Guatemala); si bien el CEMDA y el CEDARENA han logrado consolidarse como organización referente en materia de derecho ambiental, no es el caso de las demás instancias. Dichas organizaciones deberán desarrollar un programa de trabajo que se aboca al estudio de la relación entre las políticas ambientales y las políticas comerciales (como lo ha desarrollado el CEMDA).

*¿Cuáles son las reformas o medidas a impulsar para mejorar el desempeño ambiental de los sectores exportadores?*³⁷

95. En materia ambiental, el CAFTA exige, como lo hemos mencionado, que los países miembros del tratado cumplan con la legislación ambiental en vigencia en sus respectivos territorios. **Otra disposición ambiental importante es el compromiso de las partes a mejorar su normativa ambiental. Lo anterior tiene implicaciones significativas para los gobiernos y sectores productivos exportadores centroamericanos:** por un lado, los primeros deben hacer cumplir sus respectivas legislaciones ambientales y mejorarlas; y, por otro lado, los segundos deben mejorar su desempeño ambiental pues en la actualidad muchos de ellos no están cumpliendo tales normas. Más arriba se plantearon varias

³⁷ El contenido de esta sección ha sido retomado de: J. Orozco y G. Hernández, "Medidas para mejorar el desempeño ambiental en Centro América considerando el CAFTA", Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo (CID) con el apoyo de Fundación Ford, doc. inédito, San Salvador, agosto 2003. Investigación realizada por el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo (CINPE-UNA), de la Universidad Nacional de Costa Rica.

propuestas con el fin de mejorar el cumplimiento de la legislación ambiental en el área CA; por lo tanto, en este punto nos limitaremos a propuestas orientadas a mejorar el desempeño ambiental de los sectores productivos. Dichas recomendaciones han sido diseñadas bajo una perspectiva integral de desarrollo (dado que los impactos ambientales tienen efectos económicos y sociales).

96. Dadas las múltiples debilidades y deficiencias de la institucionalidad ambiental en el región CA, muchos sectores productivos y entre ellos varios de los principales exportadores a Estados Unidos, están incumpliendo la normativa ambiental sin que el marco institucional pueda promover mejoras significativas. En términos generales, el mejoramiento del desempeño ambiental de los sectores productivos plantea la necesidad de mejorar la gestión ambiental en los distintos países de la región; en términos específicos, **lo anterior exige implementar una serie de medidas o acciones en distintos campos, siendo las principales aquellas presentadas a continuación:**

- *Desarrollar en cada país sistemas nacionales de gestión ambiental proactiva con una clara visión y con objetivos de largo plazo, orientados hacia el desarrollo sostenible y basados en un enfoque integral de la gestión. Lo anterior implica:*

a) que los ministerios de medio ambiente superen su visión “fiscalista” y adopten una estrategia proactiva en la que se asuma que el problema de los impactos ambientales es de la sociedad como un todo (y no solamente el problema de las empresas) y, por tanto, en la solución deben colaborar diferentes agentes;

b) la necesidad de abordar los temas ambientales como una agenda vinculada a las agendas económica y social; de ahí la necesidad de hacer ejercicios de planificación en las que se planean objetivos en las tres dimensiones (económica, social, ambiental);

c) desarrollar un marco institucional más coherente y coordinado, en el cual el ministerio de medio ambiente pueda coordinar equipos de trabajo con miembros

de otras entidades del sector público (ministerio de economía, ministerio de agricultura, etc.) para promover mejoras del desempeño ambiental. Es recomendable asumir el tema ambiental en proyectos específicos, visualizando todos los aspectos a mejorar y el papel que debe jugar cada sector.

- *Los sistemas nacionales de gestión ambiental deben basarse en un enfoque de introducción de tecnologías más limpias y de mejoramiento del desempeño ambiental. Lo anterior implica:*

a) que las instituciones públicas cuyas decisiones afecten variables ambientales, deben elaborar en forma coordinada un sistema de estándares ambientales para los distintos sectores productivos. Dichos estándares deben abarcar aspectos como la generación de desechos sólidos, líquidos y gaseosos, prácticas de reciclaje y reutilización, tipo y niveles de energía utilizada, uso de materias primas, avances hacia la producción orgánica, entre otros;

b) impulsar una adecuada combinación de medidas de comando y control con la aplicación de instrumentos económicos de gestión ambiental: además de los estándares que se contemplen en las leyes y reglamentos, se recomienda el uso de instrumentos económicos que permitan orientar la toma de decisión de los agentes productivos: tasas impositivas diferenciadas según los niveles de desempeño ambiental, sistemas de certificación, condiciones diferenciadas de crédito, contratación pública preferencial a empresas con mejor desempeño ambiental, entre otros.

97. Paralelamente a las medidas propuestas anteriormente, **es necesario implementar una serie de medidas tendientes a estimular la introducción de tecnologías más limpias**. A continuación se proponen algunas acciones relacionadas con el campo de acción de los gobiernos y otras que se ubican en el quehacer de las empresas. *Entre las acciones desde el gobierno*, encontramos las siguientes:

- generar regulaciones innovadoras al negociar esquemas de auto-regulación con las empresas para que éstas juegan un papel más activo en la definición de metas y estrategias de cambio;

- promover el acceso a pericias externas, sobre todo en el caso de las MIPYME, mediante esquemas de asistencia técnica;

- siendo la disponibilidad de recursos financieros uno de los aspectos críticos para promover la innovación y la transferencia tecnológica, es preciso generar recursos financieros para investigación y desarrollo, así como esquemas que permitan a los sectores productivos la incorporación del cambio tecnológico. También las empresas deben establecer mecanismos de asignación de recursos a la investigación y desarrollo, coordinando adecuadamente con otras organizaciones públicas y privadas que canalizan este tipo de recursos o que hacen investigación;

- 2- desarrollar incentivos económicos para la inversión en tecnologías más limpias. Se pueden utilizar instrumentos como impuestos y otras cargas sobre las actividades y materiales con impactos ambientales; permisos transables de contaminación; impuestos a la energía y a las emisiones; reducción de impuestos para la inversión en capital o para cambiar los procesos productivos con tecnologías más limpias; préstamos blandos y con periodos de gracia atractivos; fondos para apoyar la compra de equipo y para pagar servicios de consultoría; fondos para el diseño y desarrollo de programas de entrenamiento;

- 2- impulsar programas de educación y entrenamiento (diseminación de experiencias, sitios demostrativos, casos de estudio, bases de datos, redes de información). Los programas deben diseñarse siguiendo metodologías que permitan el fortalecimiento de los procesos de aprendizaje en las empresas y en otras instituciones. Las políticas educativas y de entrenamiento deben prever mecanismos para mejorar la capacidad de empresarios, ingenieros, educadores y

personal en general, generando y actualizando conocimientos para contar con mano de obra calificada y capacidad de toma de decisiones;

- generar mecanismos que fortalezcan los canales y códigos de comunicación entre los productores de tecnología y los usuarios de las mismas: fomento de asociaciones tecnológicas entre investigadores y usuarios, o alianzas de las empresas nacionales con empresas externas; intercambio de experiencias, opiniones y consejos prácticos entre comunidades y personas para aprovechar y, a la vez, estimular el desarrollo tecnológico en el ámbito local; creación de un banco de tecnologías para estimular la generación y transferencia de conocimiento, así como para estimular su intercambio.

98. Entre las acciones a emprender desde las empresas, se destacan las siguientes:

¿- adoptar sistemas de gestión ambiental para la mejora continua;

¿- asumir una actitud pro-activa, impulsando iniciativas voluntarias, de acuerdo a tres diferentes categorías (adopción de valores, principios y prácticas que enfatizan la adherencia a principios ambientales; planteamiento de metas de mejoramiento del desempeño ambiental; impulso de programas propios);

¿- plantearse como objetivo el liderazgo en el desempeño ambiental, como área estratégica de la administración;

¿- plantearse metas de diseño de contabilidad ambiental;

¿- establecer metas de aumento de la productividad que se asocien a la introducción de tecnologías más limpias;

2- al interior de las empresas, desarrollar programas estratégicos de formación, capacitación y actualización de conocimientos, identificando mecanismos para una adecuada colectivización del aprendizaje. Esto pasa por transformaciones de la cultura organizacional y por mejoras continuas en los esquemas de gestión empresarial.

99. Por otra parte, si bien existe una gran variedad de propuestas, **es recomendable que las medidas a impulsar en el corto plazo tomen como base algunos de los esfuerzos que ya se vienen impulsando** tanto por los gobiernos de la región, como por organizaciones no gubernamentales e instancias internacionales. Entre estas acciones de corto plazo podemos traer a cuenta las siguientes:

- Generar proyectos concretos para canalizar fondos de cooperación negociados en el marco del TLC con Estados Unidos, y complementados con cooperación de otros países desarrollados. Eso implica que desde ya se deben conformar comisiones de trabajo interdisciplinarias, incluyendo personal de diferentes instancias estatales, en conjunto con representantes de la sociedad civil y de los sectores productivos. Es conveniente apoyarse en los esfuerzos que viene realizando la CCAD, especialmente con el Programa de Modernización de los Sistemas de Gestión Ambiental en Centroamérica. Sin embargo, es necesario ampliar la visión de ese programa para dar mucho mayor participación a las universidades y ONG, así como a las empresas y la sociedad civil en general. La idea es que se conformen comisiones para abordar el tema y que se planten resultados en forma de planes y proyectos concretos en los siguientes 10 meses.

- Los Ministerios de Ambiente deben establecer una coordinación mucho más fuerte con otros ministerios, especialmente los de Ciencia y Tecnología, Educación, Economía, Agricultura y Comercio Exterior. Se deben conformar desde ahora comisiones de trabajo, coordinadas por los ministerios del ambiente, con más recursos y poderes de forma que el tema ambiental se aborde con esa

perspectiva integral del desarrollo. De partida, el objetivo es fortalecer las redes de colaboración para facilitar los procesos de mejora del desempeño integral de los sectores. En esas redes cada uno de los actores participantes se compromete a profundizar en algunos temas, pero se mantiene una visión integral desde las instancias de coordinación. En las comisiones deben involucrarse actores de los diferentes sectores relevantes, incluyendo representantes del sector financiero, de forma que se puedan idear mecanismos concretos para impulsar la introducción de tecnologías más limpias. Esas comisiones deben conformarse lo más pronto posible y plantearse, como primera tarea, el diseño de un plan estratégico a cinco años y de planes de trabajo concretos con metas semestrales y anuales.

- Priorizar los procesos de introducción de tecnologías más limpias en los sectores con mayores impactos ambientales y con mayores sensibilidades por incumplimiento de la normativa ambiental. Podrían diseñarse programas para abordar los procesos en los diez sectores más sensibles de cada país. Los programas se plantearían metas semestrales, hasta lograr en tres años mejoramientos significativos del desempeño ambiental de esos sectores críticos. La idea es concentrar esfuerzos y evitar la dispersión y saturación de trabajo en que han caído los sistemas de gestión ambiental en la región. Esos programas deben fundamentarse en todos los instrumentos –de regulación y económicos– que se han sugerido en este documento, retomando las características específicas de cada sector.

- Los Ministerios de Ciencia y Tecnología deben plantearse programas integrales para promover la innovación y la transferencia tecnológica. Deben también incorporar en los procesos de diseño y aplicación a actores interesados en los diferentes ámbitos. En algunos casos, como el de Costa Rica, ya ese esfuerzo se viene haciendo con apoyo del BID. La idea es que el esfuerzo sea más integral, en el sentido de incluir explícitamente el reto de mejorar el desempeño ambiental, pero a la vez muy operativo, priorizando en algunos sectores, de forma que se puedan ver resultados concretos en un periodo de tres o cuatro años. El esfuerzo

debe ser mucho mejor coordinado, impulsando el desarrollo de redes de colaboración con agentes de diferentes sectores. Como parte de las tareas se le encomienda el diseño de políticas claras de investigación y de transferencia tecnológica, específicas para cada uno de los sectores prioritarios. Otra tarea es el diseño y aplicación de estrategias concretas para mejorar los sistemas de información y los canales de comunicación entre diferentes actores.

- Debe encomendarse a los Ministerios de Educación, en coordinación con agentes de los diferentes sectores, el diseño de políticas educativas y de entrenamiento que den sustento a los procesos de innovación e introducción de tecnologías más limpias. Es conveniente un plan estratégico a cinco años, con planes operativos anuales. Ese proceso de planificación debe impulsarse en los próximos seis meses.

- Para desarrollar mecanismos de financiamiento adecuado, los gobiernos de la región deben comprometerse a generar en los próximos meses fondos especiales para la innovación e introducción de tecnologías más limpias, recurriendo a mecanismos de cooperación y a recursos propios. Al inicio es importante concentrar el esfuerzo en algunos sectores prioritarios. Como en los otros casos, los planes deben estar listos en los próximos seis meses.

100. Finalmente, **el CAFTA representa una oportunidad para incentivar la producción y comercio de los bienes y servicios ambientales**. En esta perspectiva, **¿Cuáles son las medidas o políticas a impulsar para potenciar la producción y comercio de *productos verdes* en los países CA?** A continuación se plantean una serie de recomendaciones para apoyar el desarrollo integral de la producción agrícola orgánica, las cuales ponen énfasis en el manejo de cinco variables estratégicas y cuya articulación permitiría sentar las bases para un desarrollo más ordenado y acelerado del sector de la producción orgánica:³⁸

³⁸ P. Cussianovich, Cinco variables estratégicas para el fomento de la producción orgánica, IICA, Costa Rica.

- Crear en los distintos países (con la excepción de Costa Rica)³⁹ una instancia nacional –dotada de recursos e investida de autoridad- responsable de coordinar y facilitar el fomento de la producción orgánica. Esto implica tener decisión política, la cual deberá concretizarse en una estrategia nacional de fomento de la actividad orgánica. De la estrategia deberán salir propuestas de políticas y planes de acción de corto plazo. Las políticas deberán articular una serie de variables como asistencia técnica, financiamiento, investigación, capacitación, organización de los productores, información, etc.

- Establecer legislaciones claras con normas técnicas y legales que rijan la producción, transformación y comercialización de los productos orgánicos, así como el registro, acreditación y operación de las agencias certificadoras, el registro de los agentes económicos certificados y los procesos para la importación de productos orgánicos. También será necesario propiciar el reconocimiento de la normativa sobre producción orgánica entre países y su equivalencia con las normativas existentes en los mercados de los principales socios comerciales.

- Impulsar y/o fortalecer la capacidad organizativa de los agentes económicos involucrados en la producción orgánica (productores, transformadores, comercializadores, investigadores, ONGs, consumidores) alrededor de 3 tipos de estructura organizativa:

a) de tipo operativo: para que los productores (pequeños en su gran mayoría) puedan recibir servicios, intercambiar experiencias, agregar y homogeneizar las producciones con fines de comercialización, obtener economías de escalas en diversas actividades, etc;

³⁹ Es importante señalar que Costa Rica es mucho más avanzado que los demás países CA en el tema de la agricultura orgánica. Dicho país es considerado como un referente internacional en la materia pues cuenta con una legislación, con un programa nacional de producción orgánica, con estrategias, con planes y con un movimiento nacional de producción orgánica en vías de consolidación. Por lo tanto, las recomendaciones se orientan a los demás países de la región, sobre todo El Salvador y Guatemala, los más atrasados en este campo.

b) de tipo representativo: es necesaria una estructura legítima que represente los intereses de los actores involucrados en la producción orgánica ante el gobierno, los cooperantes y otras instancias; que apoye el desarrollo y fomento del sector; y que unifique criterios y estrategias de largo plazo.

c) los consumidores de productos orgánicos deben agruparse en una organización de tal manera que se favorezca el desarrollo de mercados locales mediante la conformación y consolidación de una demanda sostenida de productos orgánicos.

- Desarrollar en cada país un sistema de información que permita recolectar, sistematizar, concentrar y difundir la información de utilidad en los diferentes ámbitos de la producción, transformación, comercialización, mercados (nacionales e internacionales) y reglamentación existente relacionada con el sector de la producción orgánica. Asimismo, son necesarios programas de información y educación en medios masivos de comunicación con el fin de promover en la opinión pública los productos orgánicos, incidiendo de esta manera en la conformación y consolidación de su demanda.

- Desarrollar en cada país un programa nacional de capacitación en el ámbito de la producción orgánica, cuyos acciones deben concentrarse en los procesos de transformación de fincas, gestión empresarial, planificación de la producción y actividad agroindustrial, funcionamiento de los mercados y aspectos propios de la comercialización (como calidad, inocuidad, manejo poscosecha, empaque, transporte) y normas sanitarias existentes en los mercados internacionales. Los primeros esfuerzos de capacitación deberán concentrarse en la capacitación de profesionales y técnicos que prestan servicios en el sector agropecuario, con el fin de que se conviertan en agentes de cambio hacia la producción orgánica. Ello implica, entre otras medidas, modificar y enriquecer los currículos de las Escuelas de Educación Superior en Agricultura, con la incorporación de cursos o la creación de carreras que favorezcan el desarrollo de la producción orgánica.

- Desarrollar mercados locales de productos orgánicos. De acá la necesidad de desarrollar y articular una serie de variables como la asistencia técnica, la investigación, el financiamiento, los canales de distribución entre otros, con el fin de impulsar, consolidar y hacer converger la demanda y oferta de productos orgánicos.

¿Qué reformas o qué cambios de política se necesitan para asegurar que las importaciones desde los EUA no atenten contra la salud de las personas y del medio ambiente?

101. Por lo que sabemos, **en el CAFTA las sustancias químicas peligrosas (plaguicidas) y los desechos peligrosos no son objeto de ningún tratamiento especial** a pesar de su peligro para la salud (humana y animal) y el medio ambiente. En la medida que estos productos beneficien de una reducción y/o eliminación de aranceles, los países de la región podrían experimentar un alza en las importaciones de los mismos, a pesar de no contar con la capacidad necesaria como para poder manejarlos de manera adecuada.

102. **En el caso de los desechos peligrosos**, los países de CA han ratificado o aceptado el *Convenio de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación*. Sus objetivos radican en controlar el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, monitorear y prevenir el tráfico ilegal, proveer asistencia para un manejo ecológicamente adecuado de los mismos, promover la cooperación entre las partes en este campo y desarrollar una guía tecnológica de cara al manejo de los desechos peligrosos. Asimismo, sobre la base de este convenio y demás directivas internacionales existentes en materia de desechos peligrosos, los países CA ratificaron el *Acuerdo Regional sobre movimiento transfronterizo de desechos peligrosos* en diciembre de 1992, el cual califica como un acto ilegal y criminal la importación y tránsito de desechos peligrosos hacia Centro América; prohíbe el vertimiento de desechos peligrosos en las aguas interiores y mares territoriales de los países partes del acuerdo; así como remite a la legislación de cada país la determinación de las sanciones

penales correspondientes. Este acuerdo, sin embargo, caducó en diciembre de 2002.

103. En algunos países de la región, **han habido avances en el proceso de creación de capacidades jurídicas, administrativas y técnicas para prevenir la importación y el tránsito de desechos peligrosos, así como para manejarlos.** Por ejemplo, en El Salvador, la ley del medio ambiente establece provisiones para la prevención, manejo y eliminación de los desechos peligrosos; también se ha elaborado un reglamento especial en materia de sustancias, residuos y desechos peligrosos, así como un preinventario de plaguicidas obsoletos; asimismo, se ha diseñado un sistema de manejo.

104. Debido a que el CAFTA y futuros tratados comerciales plantean mayores riesgos de movimientos transfronterizos y tráfico ilegal de desechos peligrosos, **los países de la región deberán:**

- renovar el acuerdo regional sobre movimiento transfronterizo de desechos peligrosos (tal como lo plantea este último) y actualizar periódicamente sus tres anexos correspondientes a las categorías de desechos peligrosos, características peligrosas y operaciones de eliminación;
- agilizar la promulgación de sus respectivas legislaciones y mecanismos (técnicos, institucionales, etc.) para garantizar que el convenio de Basilea y el acuerdo regional sobre movimiento transfronterizo de desechos peligrosos se apliquen a escala nacional; con este fin, deberán negociar aspectos de asistencia financiera y técnica en esta materia.

105. **Las sustancias químicas peligrosas y, en particular los plaguicidas,** constituyen un problema serio por ser Centro América una de las regiones que en

el mundo han hecho mayor uso per cápita de plaguicidas.⁴⁰ En esta perspectiva, se hacen las siguientes recomendaciones:

- Los países de la región deben ratificar lo antes posible el *Convenio de Róterdam sobre Información y Consentimiento Previo (PIC)*, cuyo fin es supervisar y controlar el comercio de las sustancias peligrosas de origen agrícola e industrial; así como el *Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes COPs*, el cual busca eliminar una serie de COPs que incluyen compuestos químicos industriales como PCBd, plaguicidas como el DDT, aldrín y residuos industriales no deseados como las dioxinas y furanos.⁴¹

- Asimismo, se deberá propiciar mecanismos para facilitar la aplicación a escala nacional de estas normativas internacionales; ello se traducirá en la creación de una capacidad institucional, legal y técnica en los distintos países para regular, monitorear y fiscalizar la importación, comercialización y uso de sustancias químicas peligrosas que forman parte de los convenios.⁴² En lo inmediato, en cada país se deberá diseñar un plan nacional de implementación (de los convenios), incluyendo entre otras actividades, las siguientes:

- a) realizar un inventario nacional de los plaguicidas peligrosos y COPs;
- b) evaluar la capacidad de infraestructura existente para manejar los plaguicidas peligrosos y COPs;

⁴⁰ Datos como los siguientes son preocupantes: en 1998, se importaron más de 5 millones de kilogramos de plaguicidas, lo que resultó en un promedio de exposición de 6,7 Kg per cápita en los trabajadores agrícolas y de 1,8 kg per cápita en la población rural; más del 60 por ciento de estos productos pertenecen a las categorías más tóxicas, siendo el uso de varios prohibido en los países que les exportan.

⁴¹ Los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs) son sustancias tóxicas, persistentes, que se bioacumulan en las cadenas alimentarias, por lo que puedan recorrer grandes distancias y acabar afectando a las nuevas generaciones. El Convenio de Estocolmo constituye una clara señal a las industrias contaminantes para que introduzcan cambios en sus procesos productivos y dejen de usar y liberar estas sustancias peligrosas en el ambiente. El listado preliminar del convenio incluye 12 COPs

⁴² Ello implicará superar una serie de obstáculos, entre ellos, la oposición de las empresas importadoras y/o distribuidoras de aquellas sustancias peligrosas (cubiertas por los convenios), el desconocimiento de las convenciones por parte de la ciudadanía y la falta de voluntad política por parte de algunos gobiernos.

c) formular un plan nacional de implementación identificando los objetivos, prioridades y acciones específicas de acción sobre plaguicidas y COPs.

- Para la elaboración de los planes nacionales de implementación, será necesario aunar los esfuerzos de los gobiernos, los sectores de la sociedad involucrados en el problema y los organismos internacionales (como FAO, Banco Mundial, PNUMA). Los gobiernos de la región deberán gestionar aspectos de cooperación y asesoría técnica para agilizar la implementación de los convenios mencionados. También, se deberá aprovechar de los conocimientos y experiencias de las redes ciudadanas (internacionales e nacionales) que han venido actuando activamente en este campo, como por ejemplo la Red Internacional de Eliminación sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (IPEN por sus siglas en inglés) y la Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas para América Latina.

- Para que pueda haber una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con la aplicación efectiva de los convenios internacionales y la fiscalización del cumplimiento de las normas nacionales, dicha participación deberá ser reconocida institucionalmente por los gobiernos, con el establecimiento de mecanismos jurídicos adecuados para que pueda ser operativa. Por ejemplo, cuando en un determinado país se revisa la situación de un plaguicida que forma parte del convenio de Róterdam, la comisión encargada de la revisión deberá incluir no solamente representantes de las empresas agroquímicas y de los ministerios de agricultura, sino también de representantes de organizaciones de la sociedad civil (productores agrícolas, ambientales, consumidores, etc.).

- Para poder incidir efectivamente en la toma de decisión, la ciudadanía deberá tener acceso adecuado a la información sobre los costos (ambientales, de salud) que implica el uso de las sustancias químicas peligrosas (incluidas en los convenios) y sobre las alternativas que sean más seguras para la salud y el medio ambiente.

- Los gobiernos deberán reducir la demanda de los plaguicidas peligrosos, al estimular e impulsar las alternativas no tóxicas, la agricultura orgánica, los procesos de reconversión tecnológica en las unidades productivas y en las industrias.

- Los organismos financieros internacionales deberán actuar de manera decisiva para reducir la dependencia con respecto a los plaguicidas peligrosos en sus proyectos de desarrollo rural. En lo particular, el Banco Mundial deberá implementar con mayor firmeza su política sobre manejo de plagas, conocida como Operational Policy 4.09 (OP 4.09), la cual fue adoptada en 1998. Dicha política exige que los proyectos del BM contribuyan a reducir la dependencia de los productores agrícolas con respecto a los pesticidas (por sus impactos negativos en la salud y el medio ambiente) y promover el manejo integrado de plagas. También, rechaza el uso de fondos del Banco para la compra de plaguicidas peligrosos.

106. Los recursos naturales como la fauna y la flora silvestre no son objeto de ningún tratamiento especial en los textos del CAFTA. ¿Qué reformas o qué cambios de política se necesitan para asegurar que las exportaciones de estos recursos naturales no lleven a una sobre explotación y/o extinción de los mismos? La fauna y flora silvestre centroamericana se encuentra seriamente amenazada por la pérdida de su hábitat natural y la sobre explotación de los recursos, apoyada por el comercio (legal e ilegal) de la vida silvestre y sus productos derivados. Según la CCAD, el comercio se centra principalmente en especies como iguanas, cocodrilos, tortugas marinas, orquídeas, bromelias, aves canoras, sapos, ranas, culebras, tarántulas, mariposas, tiburones, langostas, camarones y caoba entre otras.⁴³

107. Todos los países de la región han firmado y ratificado la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora

⁴³ CCAD, Estado del ambiente y los recursos naturales en Centroamérica 1998, San José, 1998, p. 111

silvestres (CITES). Esta convención tiene por finalidad velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia. Lo que hace CITES es someter el comercio de especímenes de determinadas especies a ciertos controles, ofreciendo 3 grados de protección a las especies de fauna y flora amparadas por la Convención. Las especies amparadas por la CITES están incluidas en 3 apéndices que determinan el grado de protección que necesiten: el apéndice I incluye todas las especies en peligro de extinción; el comercio de especímenes de esas especies se autoriza solamente bajo circunstancias excepcionales. En el apéndice II, se incluyen especies que no se encuentran necesariamente en peligro de extinción, pero cuyo comercio debe controlarse con el fin de evitar una utilización incompatible con su supervivencia. El apéndice III contempla especies que están protegidas al menos en un país, el cual ha solicitado la asistencia de otras partes en la CITES para controlar su comercio.⁴⁴ Lo anterior significa que toda importación, exportación, reexportación o introducción procedente del mar de especies amparadas por CITES sólo podrá autorizarse mediante un sistema de concesión de licencias.

108. La ratificación de la CITES por parte de los países CA implica que la Convención es legalmente vinculante o sea que dichos países tienen el deber de aplicar la convención, por medio de la promulgación de su propia legislación nacional para garantizar que la CITES se aplique a escala nacional. Por lo general, los esfuerzos realizados por los países para adecuar sus marcos legales e institucionales de cara a la implementación de la CITES, han variado de país a país y han sido limitados.

109. A continuación se presentan en forma resumida algunos problemas o vacíos que frenan o dificultan la aplicación de la CITES (y/o de algunas de sus disposiciones) en los países de la región:

⁴⁴ www.cites.org/esp/disc/species.shtml

- La división de competencias entre autoridades administrativas encargadas del manejo y conservación de los recursos y las responsables de controlar el comercio de especies protegidas (caso El Salvador en donde el MAG es responsable de la regulación de las actividades de comercialización de los recursos silvestres y el MARN responsable de los aspectos de protección, restauración y conservación de la vida silvestre); también es una constante la división de competencias y funciones entre autoridades encargadas de flora menor y fauna, del recurso forestal (flora mayor) y de los recursos marinos y pesqueros (en el caso de El Salvador, se trata de ministerios diversos e incluso de instituciones autónomas: MAG, MARN y CENDEPESCA).

- La falta de una adecuada coordinación entre las autoridades administrativas y las científicas (un requisito exigido por la CITES) por causa de mal funcionamiento o falta de independencia de las autoridades científicas en algunos países (Nicaragua y El Salvador).

- Algunos países permiten la captura y comercialización de especies directamente extraídas de su medio natural (bajo un sistema de cupos); otros tienen una legislación que permite que estos cupos se establezcan o permite la captura de especies directamente del medio. En este contexto, es particularmente preocupante la falta de información científica (actualizada) que permita determinar el comercio de vida silvestre que puede autorizarse.

- La dispersión de las disposiciones sobre vida silvestre en los marcos jurídicos de Nicaragua y Guatemala; así como los vacíos legales tal como la falta de reglamento a la ley de conservación de la vida silvestre en el caso de El Salvador.

- La falta de centros de rescate autorizados para acoger a los animales decomisados y de controles apropiados sobre los mismos, lo que dificulta la labor de control del tráfico de especies de vida silvestre.

- El control del tráfico de vida silvestre queda en gran medida en manos de personas que no cuentan con la suficiente preparación, por ejemplo en el área de identificación de especies y procedimientos.
- Con la excepción de Costa Rica, los demás países del área CA no han designado puestos de salida e ingreso de fauna y flora silvestres, lo cual dificulta la labor de control sobre el tráfico de especies.

110. Con el fin de agilizar la implementación de la Convención CITES en la región, se hacen las siguientes recomendaciones de carácter regional:

- Llenar los vacíos legales y/o fortalecer los marcos jurídicos existentes relacionados con la vida silvestre; así como mejorar la aplicación y cumplimiento de la legislación relacionada con el tráfico de vida silvestre.
- Mejorar la comunicación y coordinación entre las diferentes autoridades nacionales relacionadas con la conservación y el uso sostenible de la vida silvestre (flora y fauna menor, flora mayor y recursos marinos y pesqueros).
- Fortalecer las capacidades científicas (de investigación, monitorio, control y seguimiento a los cupos) con relación a los impactos del comercio de especies extraídas de su medio natural.
- De manera general, se necesita fortalecer la comunicación y coordinación entre las autoridades CITES (en Ginebra) y las respectivas autoridades nacionales relacionadas con vida silvestre, vía la constitución de un grupo de trabajo sobre el comercio de fauna y flora silvestres. Dicho grupo tendría como principal objetivo monitorear los avances y obstáculos para la implementación de la Convención CITES. Entre otras funciones, el Grupo de trabajo deberá a) potenciar la investigación de las rutas y especies traficadas en la región, desde la región y hacia ella; b) identificar y promover investigaciones sobre el impacto del comercio

sobre la vida silvestre; c) promover encuentros nacionales y regionales de las autoridades competentes, otras autoridades, organizaciones de la sociedad civil para abordar el tema del comercio de vida silvestre.; d) desarrollar seminarios de capacitación para la aplicación de la legislación nacional e internacional sobre el comercio de la fauna y flora silvestre.

- Establecer programas de capacitación orientados hacia las personas encargadas del control del tráfico de vida silvestre, en particular en los aspectos e identificación de especies y procedimientos (autoridades de aduana, sanidad vegetal y animal, fuerzas de seguridad).

- Establecer medidas para el desarrollo de centros de rescate, de políticas y estrategias de tratamiento para ejemplares de la vida silvestre o sus productos, después de ser objeto de decomiso.

- Promover el conocimiento y educación ciudadana acerca de la existencia, alcances e importancia de la Convención CITES en los países de la región. Por ejemplo se deberá difundir el contenido de la Convención por medio de un libretto didáctico (elaborado en un lenguaje accesible) en las escuelas y población en general.

- Las autoridades nacionales deberán estimular e incentivar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la administración, conservación y manejo sostenible de los recursos silvestres, en particular las ONGs ambientales y las comunidades aledañas a las áreas naturales.

Transformaciones post CAFTA en torno a la cláusula laboral. (APARTADO PROVISIONAL).⁴⁵

⁴⁵ Las propuestas presentadas en esta sección todavía poseen un carácter provisional. En los próximos días se contará con una versión ampliada de las propuestas de transformación en materia laboral de cara al CAFTA.

111. También la cláusula laboral que contendrá el CAFTA plantea una serie de retos e interrogantes muy parecidas a las que evocan la cláusula ambiental. Los talleres de consulta no han abundado en esta materia, y tampoco se ha contado con el análisis de los textos finales de la cláusula laboral del CAFTA. A pesar de esta limitaciones, presentamos algunas de propuestas emanadas de los primeros talleres: fortalecimiento institucional y presupuestario del Ministerio de Trabajo, en especial la inspectoría laboral, el monitoreo y la capacidad de resolución ágil de conflictos; potenciar la formación profesional y adaptar los cursos a las nuevas realidades (donde cobra importancia el conocimiento de la legislación y derechos laborales, el desarrollo de una cultura laboral; el contar con una política laboral y de empleo; los Códigos de Trabajo en muchos países de la región no tienen desarrollada o suficientemente desarrollada las reglamentaciones necesarias, y por ello es menester profundizar en su elaboración y puesta en vigencia; hay que buscar una homologación en materia de leyes laborales a nivel regional; hay que desarrollar espacios de concertación entre empresarios y trabajadores, como una primera instancia informal para resolver las disputas antes de pasar a las etapas legales del conflicto.

112. Adicionalmente a las propuestas de transformación post-CAFTA hechas en los primeros talleres de consulta, la Iniciativa CID ha hecho anteriores propuestas en materia de reformas laborales en el marco del proceso negociador del CAFTA. Las propuestas más relevantes tienen que ver con la necesidad de contar con una Política de Empleo, la cual se considera indispensable para enfrentar adecuadamente los retos del CAFTA en materia laboral. En efecto, la inserción externa mediante el TLC y el mejoramiento de las condiciones de vida del sector laboral serán factibles y compatibles en la medida que los tratados incorporen el enfoque de los derechos laborales, y los países de la región cuenten con una Política de Empleo que genere un clima favorable al desarrollo y a la competitividad de los sectores productivos de cara a la apertura. En esta

perspectiva, la formulación de una Política de Empleo deberá contemplar las siguientes líneas de acción: ⁴⁶

- La inversión para la cualificación del sector laboral es uno de los ejes estratégicos para el logro de economías más competitivas. Por lo tanto, se deberán definir planes de formación de la fuerza laboral de acuerdo a las necesidades de desarrollo y los cambios tecnológicos.

- Seguro de desempleo: se establecerán mecanismos que aseguren temporalmente un ingreso al trabajador/a desempleado/a a raíz de la apertura de los mercados y facilidades para la búsqueda de un nuevo empleo.

- Institucionalidad en materia laboral: en vista de las debilidades en que se encuentra la institucionalidad laboral de algunos países de la región, en materia de organización sindical, entre otros aspectos, es necesario redefinir las funciones del Ministerio de Trabajo y de los marcos legales en función de las necesidades del sector laboral; así como para garantizar un adecuado funcionamiento del mercado de trabajo en los nuevos escenarios de apertura comercial.

- La Legislación laboral deberá contar con mecanismos adecuados que permitan el efectivo cumplimiento de los derechos laborales. Por lo tanto, es necesario evitar las propuestas de flexibilización laboral orientadas a reducir los derechos laborales.

- Relaciones laborales: toda política de empleo deberá contemplar mecanismos de diálogo social que propicien relaciones laborales armoniosas entre trabajadoras/res y empleadores y mecanismos para la solución efectiva de conflictos. También, se deberá estimular la organización de los trabajadores y las trabajadoras para la búsqueda de beneficios en pro del sector.

⁴⁶ Iniciativa CID, op. cit.

- Medidas activas para la generación de empleo: se fomentarán aquellos sectores intensivos en mano de obra o que cuentan con significativas cadenas de articulación productivas con potencialidades para la creación de empleo.

- Se realizarán estudios de impacto sobre las implicaciones de la apertura comercial en los sectores productivos y los niveles de empleo, a fin de contar con herramientas técnicas que justifiquen un determinado trato al producto o sector.

113. Otros retos que enfrentará la región centroamericana de cara a la implementación del CAFTA, tienen que ver con los temas de Propiedad Intelectual, Servicios e Inversiones, Compras Públicas, Resolución de Controversias, Cooperación. Al momento de elaborar las presentes propuestas no se ha habido podido tener acceso, y mucho menos analizar los textos del CAFTA en estas temáticas. Tampoco los talleres de consulta llevados a cabo los abordaron. Por tanto, no han podido ser elaboradas y consultadas las propuestas en dichas materias. El proceso de elaboración de propuestas de transformación post-CAFTA que lleva actualmente la Iniciativa CID, además de ampliar las propuestas en los anteriores temas y especificar más en los mecanismos concretos de su implementación, deberá desarrollar y profundizar más adelante en estos otros importantes aspectos que trae aparejado el CAFTA.

114. En resumen, si queremos que el CAFTA contribuyan a la equidad social y el desarrollo de nuestros pueblos, será necesario considerar al menos dos cosas. *En primer lugar,* modificar buena parte de los enfoques y concepciones en que se han venido sosteniendo los tratados comerciales. La revisión y rediseño de estos enfoques y concepciones tienen que abarcar la distinción entre estrategias de desarrollo y estrategia de inserción externa, la concepción del comercio, y la introducción del enfoque de Economía Política. *En segundo lugar,* se hace imperativo impulsar transformaciones socioeconómicas, institucionales y legales para enfrentar de forma adecuada las oportunidades y amenazas que surgen de los tratados comerciales. A nivel de la región centroamericana, ante el próximo

proceso de ratificación del CAFTA dentro de los poderes legislativos de los países firmantes, se hacen hoy más que nunca necesario poner al análisis y el debate un conjunto de transformaciones en las estructuras socioeconómicas y en los marcos institucionales en nuestros países. Sólo las nuevas reglas de juego en materia de acceso a mercados, mercado laboral y medio ambiente que trae el CAFTA, exigen transformaciones importantes en las poco competitivas y desarticuladas estructuras productivas de nuestras economías, en los desiguales y altamente concentrados mercados nacionales, en los mecanismos de asignación de recursos e inversiones, en el rol de nuestros Estados, en las orientaciones de la política económica, en los sistemas financieros, en las formas de organización empresarial, en el ordenamiento de nuestros territorios, en nuestras instituciones, en nuestros marcos legales, etc. En fin, no cabe duda que si queremos aprovechar las oportunidades del CAFTA y disminuir o evadir sus amenazas, no tendremos más remedio que “peinar” las economías y las sociedades centroamericanas de otra manera.

ANEXOS

ANEXO 1
MATRIZ DE ACUERDOS DEL CAFTA EN ALGUNOS BIENES SENSIBLES DE CENTROAMÉRICA

Subsector/ Posición Inicial	Tratamiento de asimetrías	Plazo de desgravación	Acceso a Mercados (Contingentes)	Mecanismos de Protección	OBSERVACIONES
<p>Maíz Blanco:</p> <p>Posición inicial</p> <p>Exclusión del programa de desgravación</p>	<p>El Salvador no obtuvo tratamiento asimétrico.</p>	<p>Exclusión técnica parcial. Se negoció una cuota sin arancel. Fuera de cuota se mantendrá el arancel de NMF. Lo cual podría interpretarse como Exclusión Técnica del programa de desgravación.</p>	<p>En el caso de El Salvador, se accedió a abrir un Contingente a la importación de 35 mil toneladas métricas por año (771,610 quintales) con una tasa de crecimiento del 2% anual. Ese crecimiento- según negociadores oficiales - es equivalente al incremento histórico del consumo nacional.</p>	<p>El CA 4, definió al maíz en la categoría de producto más sensible para justificar la exclusión. Estados Unidos definió bajo esta categoría el azúcar. La definición de producto más sensible permite que las partes concedan tratamiento especial a un solo bien. Pese a este tratamiento, El Salvador concedió una cuota, la cual crecerá 2% anual.</p>	<p>Según información proporcionada por el equipo negociador agrícola de El Salvador, el Acuerdo respeta las reglas del convenio de comercialización, manteniendo el establecimiento de requisitos de desempeño durante un plazo de 15 años. Lo anterior supone que los convenios entre productores e industriales seguirán vigentes en ese período.</p> <p>Sin embargo, bajo dicho convenio únicamente se comercializarán 15 mil toneladas métricas (330,690 quintales), equivalentes al 43% de la cuota. El resto de la cuota se importará bajo la modalidad <i>first – come first- served basis</i> (El primero en llegar, primero servido)</p> <p>El hecho que la mayor proporción de la cuota quede exenta de los requisitos de desempeño abre importantes dudas sobre el efectivo cumplimiento de lo pactado en el convenio entre productores e industriales, dotando al mismo tiempo de posible discrecionalidad a quien otorga las licencias de importación.</p> <p>Se desconoce los resultados específicos para cada uno de los países del CA - 4. debido a que los</p>

Subsector/ Posición Inicial	Tratamiento de asimetrías	Plazo de desgravación	Acceso a Mercados (Contingentes)	Mecanismos de Protección	OBSERVACIONES
					<p>acuerdos fueron bilaterales.</p> <p>Según representación oficial, existe la posibilidad de aplicar las cuotas ó contingentes con criterios de estacionalidad.</p> <p>Se visualiza en el termino de 50 años, a partir de la cuota incremental, el libre comercio para este producto, por lo tanto es preferible referirse al tratamiento negociado como una <u>exclusión parcial.</u></p>

Subsector/ Posición Inicial	Tratamiento de asimetrías	Plazo de desgravación	Acceso a Mercados (Contingentes)	Mecanismos de Protección	OBSERVACIONES
Maíz amarillo Posición Inicial Exclusión técnica del programa de desgravación	Limitado a una desgravación no lineal	15 años, 6 de gracia y los 9 años restantes con una desgravación no lineal. - Libre comercio al finalizar la transición.	El Salvador estableció un contingente arancelario de 350 mil toneladas métricas equivalentes a 7.7 millones de quintales, dicho contingente se incrementará 5% anual..	Se desconoce la aplicación de Salvaguardia Especial Agrícola.	Centroamérica abrió por completo su mercado de maíz amarillo, cediendo en las posiciones iniciales que buscaban una exclusión técnica del calendario de desgravación. Se mantienen los requisitos de desempeño ente productores e industriales nacionales establecidos en las reglas del convenio de comercialización. Al igual que en maíz blanco bajo las reglas del convenio de comercialización únicamente se podrán distribuir 100 mil toneladas métricas (2,2 millones de quintales) equivalentes al 28.5% del total de la cuota. El resto de la cuota se asignará bajo el criterio <i>first - come first- served basis</i> (El primero en llegar, primero en servido. El convenio se aplicará por 15 años.
Sorgo:	Limitado al programa de desgravación.	Se acordó un periodo de desgravación de 15 años	El Salvador abrió un contingente arancelario de 250 toneladas métricas, equivalentes a 50 mil quintales el cual crecerá a una tasa del 5% anual	Se estableció una SAE para sorgo, no obstante que las preferencias de importación de la industria sen en maíz amarillo, La salvaguardia se activa automáticamente ante incrementos de importación fuera de cuota.	Según negociadores salvadoreños, El Salvador no registra un historial de importación de sorgo.

Subsector/ Posición Inicial	Tratamiento de asimetrías	Plazo de desgravación	Acceso a Mercados (Contingentes)	Mecanismos de Protección	OBSERVACIONES
<p>Arroz</p> <p>Posición inicial</p> <p>Activar canastas de productos sensibles. Exclusión técnica.</p>	<p>Se limitó a los plazos de desgravación</p>	<p>18 años con 10 de gracia, 8 de desgravación. La desgravación es no lineal, más rápida en los primeros años y menos en los últimos.</p> <p>-Libre acceso al finalizar el período de transición.</p> <p>Libre comercio de una vía: de El Salvador a Estados Unidos, pero El salvador mantiene un déficit cercano al 50% de su consumo nacional.</p>	<p>El Salvador abrió una cuota de 61 mil toneladas métricas de arroz granza (1.34 millones de quintales) dicha cuota crecerá a una tasa del 2% anual</p> <p>Además, el país tuvo que ceder en la apertura de una cuota de 3 mil toneladas métricas de arroz oro o pilado (60 mil quintales), con una tasa de crecimiento del 5% anual.</p> <p>Estas cuotas crecerán respectivamente así: Arroz granza: 2% anual Arroz oro: 5% anual</p>	<p>Se negoció una Salvaguardia Agrícola especial, SAE, la cual se activa automáticamente con el incremento del 10% de la cuota.</p> <p>La SAE permitirá aplicar el arancel de NMF, pero al mismo tiempo se irá reduciendo progresivamente hasta que en los últimos años del periodo de transición la protección se reduzca a cero por ciento.</p>	<p>- El salvador y Centroamérica abrirán por completo su comercio de arroz en un plazo relativamente largo. Aun así la región cedió en las posiciones iniciales de los productores de la región, que pretendían lograr una apertura parcial, pero que permitiera el mantenimiento del arancel NMF a las importaciones fuera de cuota. Incluso el sector llegó a considerar el conceder el 100% de la cuota a los estadounidenses, pero fue no fue aceptado en la mesa de negociación.</p> <p>Fue uno de los sectores mayormente sometidos a las presiones políticas</p> <p>- Técnicamente es un sector perdedor.</p> <p>- En el caso de El Salvador se respetan las reglas del convenio de Comercialización para el arroz granza e incluye la totalidad de la cuota. Este requisito de desempeño aplica para en un plazo de 15 años, es decir, se respeta los acuerdos o convenios entre productores e industriales, los cuales seguirán vigentes para la totalidad de la cuota establecida en el período de transición..</p>

Subsector/ Posición Inicial	Tratamiento de asimetrías	Plazo de desgravación	Acceso a Mercados (Contingentes)	Mecanismos de Protección	OBSERVACIONES
<p>Azúcar.</p> <p>Posición inicial regional</p> <p>Libre comercio y acceso inmediato.</p>	<p>Limitado a la ampliación de la cuota de acceso al mercado estadounidense.</p> <p>Libre comercio parcial en la Zona de Libre Comercio solamente si los países parte cumplen la categoría de exportador neto.</p>	<p>Exclusión técnica del calendario de desgravación. Los Estados Unidos mantiene el arancel NMF por tiempo indefinido.</p> <p>Clasificado como <i>producto más sensible</i> por parte de Estados Unidos para justificar la exclusión.</p>	<p>EE.UU. abrió de forma limitada su mercado de azúcar al conceder 81 mil toneladas métricas adicionales a la región libre de aranceles.</p> <p>-La cuota fue repartida de forma desigual entre el CA-4: Guatemala obtuvo un aumento de 30 mil TM más de las que ya exporta libre de arancel, con un crecimiento anual del 2.5%. El Salvador 24 mil toneladas (529,000 quintales); Honduras 17 mil toneladas y 10 mil a Nicaragua, estos últimos tres países la cuota tendrá un crecimiento del 2% anual.</p> <p>-Dichas cuotas son adicionales a los compromisos mínimos de acceso asumidos por Estados Unidos ante la OMC.</p> <p>-Se excluye de la cuota asignada, los productos con alto contenido de azúcar, lo cual favorece a la región.</p> <p>-Adicionalmente, la cuota incluye al acceso de azúcar de refino, lo cual permitirá beneficios adicionales por la adición de valor agregado en la cadena productiva.</p> <p>Por el momento se desconoce si El Salvador va a desgravar hasta el 0%, lo cual daría asimetría a EE.UU</p>	<p>La Salvaguardia Agrícola establecida favorece a los Estados Unidos. Los altos aranceles aplicados a la importación fuera de cuota constituyen una efectiva barrera de protección a la industria azucarera estadounidense.</p> <p>El cumplimiento de la condición de <i>país exportador neto</i> para acceder a la cuota preferencial de exportación, constituye un instrumento de protección a la industria azucarera nacional y regional.</p>	<p>- Los resultados obtenidos para CA y particularmente para El Salvador, son relativamente favorables, dado que el azúcar se definió como y entorno al cual el país articuló su estrategia negociadora. El carácter ofensivo estaba dado al considerar su condición de país exportador neto y por mantener ventajas comparativas y competitivas favorables a la región.</p> <p>-La cuota establecida incluye el ingreso de azúcar refinada, siendo este un importante logro para el país; sin embargo la región tuvo que ceder en su posición inicial de libre acceso y además, aceptó la no-desgravación por parte de los EE.UU. que mantendrá el arancel de NMF por tiempo indefinido.</p> <p>.Técnicamente es un subsector ganador</p> <p>- Sin embargo, las preferencias de acceso a mercado adicional obtenidas por el sector son importantes, pero igualmente limitadas. Por ejemplo, las 24 mil toneladas métricas adicionales de azúcar concedidas a El Salvador ampliarán la cuota total a 51,379 toneladas métricas. Dicho monto es todavía ligeramente menor a la cuota de 51,843 toneladas métricas asignada por Estados Unidos en la cuota de 1995/1996. En otras palabras, la cuota adicional solamente permitirá recuperar los niveles de acceso que el país tenía seis años atrás¹. (Véase anexo número)</p>

Subsector/ Posición Inicial	Tratamiento de asimetrías	Plazo de desgravación	Acceso a Mercados (Contingentes)	Mecanismos de Protección	OBSERVACIONES
<p>Avícolas:</p> <p>Posición inicial regional</p> <p>Activar canastas de productos sensibles. (Exclusión del programa de desgravación)</p>	<p>Limitado a cierta gradualidad en el cumplimiento de los compromisos adquiridos exclusivamente en lo referente a la velocidad en materia de desgravación.</p>	<p>- Plazo de transición de 18 años con los primeros 10 años de gracia (período en el cual no se reduce el arancel)</p> <p>- La región (CA-4) homologó un arancel del 164.4%. Al terminar el período de gracia el arancel para las importaciones de piernas y muslos comenzará a disminuirse paulatinamente de manera no lineal en un plazo de 8 años.</p> <p>-En los primeros 4 años el arancel se reducirá en un tercio (alrededor de 55 puntos) y los siguientes cuatro años los dos tercios restantes, hasta llegar a una tasa cero</p> <p>Las demás piezas de pollo y otro tipo de aves se negociaron en diferentes plazos que van desde el acceso inmediato hasta periodos de desgravación de 10 años.</p>	<p>Los gobiernos del CA-4 accedieron a aperturar un contingente de 2mil 800 toneladas métrica para la importación de partes oscuras (piernas y muslos) desde EE.UU. libres de arancel.</p> <p>Dicha cuota será asumida en su totalidad por Guatemala durante los dos primeros años del acuerdo. (Esto debido a que ese país es el único del CA -4 que importa de los EE.UU. esta clase de carne aun sin contar con TLC)-</p> <p>-A partir del tercer años los países restantes comenzaran a absorber ese monto.</p> <p>- La cuota que deberá absorber El Salvador iniciará en el año 3 y ascenderá a 464 toneladas métricas. Dicha cuota incrementará anualmente. Se estima que al cabo de 12 doce años las importaciones de la carne oscura de los EE.UU. equivaldrán al 5% de la producción salvadoreña.</p>	<p>Se acordó una SAE como mecanismo de protección temporal, la cual se activa automáticamente con el crecimiento del 30% del contingente.</p> <p>- Sin embargo, la restitución del arancel por la aplicación de la salvaguardia disminuirá inversamente a medida que avance el plazo de desgravación. Es decir, se permitirá la aplicación del 75% del arancel pactado si la importación masiva se da en los primeros cuatro años del periodo de desgravación, y bajará al 75 y 50 por ciento en los cuatro siguientes años.</p>	<p>Guatemala absorberá la cuota en los primeros 2 años y después cada país asumirá lo equivalente al 5 por ciento de su producción nacional.</p> <p>El CA-4 tuvo que ceder en las posiciones iniciales que era condicionar la apertura del mercado a ala eliminación de los subsidios por parte de los EE.UU.</p>

Subsector/ Posición Inicial	Tratamiento de asimetrías	Plazo de desgravación	Acceso a Mercados (Contingentes)	Mecanismos de Protección	OBSERVACIONES
<p>Lácteos:</p> <p>Activar canastas de productos sensibles. Exclusión del programa de desgravación</p>	<p>Este se limitó a establecimiento de los plazos de desgravación</p>	<p>- Desgravación no lineal en 20 años: 10 de gracia, 10 de desgravación.</p> <p>-Cada país aplicara el arancel de NMF en un 100 por ciento a las importaciones fuera de cuota. Dicho arancel se reducirá a un 75% durante los siguientes tres años de desgravación y a un 50% en los dos últimos años.</p> <p>- Libre comercio al final del plazo de transición.</p>	<p>En el caso de El Salvador libre acceso en cuotas recíprocas de mil 70 toneladas métricas anuales, dicho contingente tendrá un crecimiento anual del 5% durante el periodo de protección y desgravación.</p>	<p>En los 10 años de desgravación se aplicara la SAE, la cual se activa automáticamente cuando se supere en un 30% el nivel de importaciones de ese año. Se logró negociar una cláusula que considera la extensión de la SAE mas allá del periodo de desgravación si para ese momento persisten los subsidios agrícolas.</p>	<p>En este acuerdo se incluye a Costa Rica. La región tuvo que acceder en su posición inicial que era lograr la exclusión técnica.</p> <p>Esta fue una negociación realizada por los productores centromaricanos.</p>

Subsector/ Posición Inicial	Tratamiento de asimetrías	Plazo de desgravación	Acceso a Mercados (Contingentes)	Mecanismos de Protección	OBSERVACIONES
<p>Porcinos</p> <p>Posición Inicial regional</p> <p>Activar canastas de productos sensibles</p> <p>Exclusión parcial</p>	<p>Este se limitó a establecimiento de los plazos de desgravación</p>	<p>-15 años plazo, seis de gracia y el resto de desgravación.</p> <p>- Libre comercio al finalizar la transición</p>	<p>-El salvador concedió 1 mil 500 toneladas métricas, el doble de lo que el sector estaba dispuesto a ceder. Además, el contingente arancelario tendrá un crecimiento del 10% anual, es decir 150Tm. Cada año</p> <p>-Acceso inmediato para tocino y despojos.</p>	<p>La SAE negociada es insuficiente pues se activa automáticamente, pero hasta que las importaciones de procedencia estadounidense superen el 30% de la cuota establecida. La cual resulta insuficiente para proteger el sector.</p>	<p>-Es uno de los sectores sacrificados. Los montos elevados de las cuotas y su alto crecimiento anual llevarán al libre acceso en un período relativamente corto.</p> <p>- No obstante que los compromisos de acceso son recíprocos, El Salvador, técnicamente, está excluido del mercado estadounidense, debido a que el sector padece de peste porcina, la cual requiere un largo y costoso programa para ser erradicada.</p> <p>-Se respetan los requisitos de desempeño, lo que permitirá la distribución de únicamente 750 Tm. de la cuota bajo las normas establecidas en el convenio de comercialización.</p> <p>- El sector fue sometido a una intensa presión política por parte de congresistas de los EE.UU. quebrando la posición nacional.</p> <p>-Técnicamente resultó un sector perdedor.</p> <p>- Como medidas de compensación El GOES ha prometido algunas medidas de apoyo, las cuales consisten en: construcción de un rastro, asistencia técnica especializada, erradicación de la peste porcina clásica, promoción de consumo de carne de cerdo.</p>

Subsector/ Posición Inicial	Tratamiento de asimetrías	Plazo de desgravación	Acceso a Mercados (Contingentes)	Mecanismos de Protección	OBSERVACIONES
Carne de res:		Acceso inmediato al mercado salvadoreño de cortes tipo Prime y Choice. El periodo de desgravación fuera de cuota es de 15 años por parte de los EE.UU.		Se estableció una cuota de 100 Tm. Con un crecimiento del 5% anual.	
Frijol Posición Inicial Exclusión del calendario de desgravación	No se reconocieron las asimetrías	Libre comercio inmediato en doble vía. Canasta "A"	LIBRE ACCESO AL ENTRAR EN VIGOR EL TLC	La SAE se activara en caso de que las importaciones de ese producto al país superen las 60 Tm.	El Salvador cedió en la Posición inicial de exclusión. Por el contrario, concedió acceso inmediato argumentando el potencial exportador que supuestamente tiene el Frijol entre la comunidad de Salvadoreños residiendo en los EE.UU.
Café: Posición Regional inicial Libre comercio, con estricto cumplimiento de norma de origen.	NINGUN TRATO ASIMERICICO	Consolidación de acceso sin arancel en EE.UU.	Libre comercio sujeto al cumplimiento de norma de origen que permitirá la importación de café procesado en la ZLC a partir de café cultivado en los países parte del Tratado.	Regla de origen para cafés procesados.	-El grupo de países del CA4, logró que la contraparte aceptara una regla de origen regional para cafés solubles y procesados. - Pero la región enfrenta la dificultad de determinar el origen del producto procesado debido a que las importaciones por parte de los EE.UU., provienen de diversos países del mundo. Según industriales de la región en la práctica será difícil y costoso determinar el origen del café.

Subsector/ Posición Inicial	Tratamiento de asimetrías	Plazo de desgravación	Acceso a Mercados (Contingentes)	Mecanismos de Protección	OBSERVACIONES
Pesca: Posición Inicial regional Libre comercio	Ningún trato asimétrico.	. Consolidación de las preferencias arancelarias contenidas en ICC. - Acceso inmediato para atún enlatado en aceite. ICC Plus -Atún en agua desgravación en 12 años.	-Libre Comercio entre las partes - Acceso inmediato en productos pesqueros tradicionales tales como: camarón, pescado seco y tilapias		- El Salvador logró ampliar los niveles de acceso al mercado estadounidense al lograr el compromiso de eliminar aranceles ((alrededor del 3%) para atún enlatado en aceite. - Se espera que el principal beneficiario será la industria atunera de reciente instalación en la zona oriental de El Salvador.
Maní Posición Libre comercio		-Acceso parcial al mercado estadounidense- . desgravación en 15 años para los Estados Unidos.	Estados Unidos accedió al establecimiento de una cuota de 500 toneladas métricas para exportaciones de maní desde El Salvador. . La cuota de acceso libre de arancel incrementará a un ritmo de 5% anual.		Podría convertirse en un rubro con un importante potencial exportador.
Otros productos no Tradicionales Posición Nacional Libre Comercio al mercado estadounidense	Consolidación de preferencias arancelarias contenidas en ICC.	Libre comercio, con acceso inmediato en productos no tradicionales y los llamados bienes étnicos. ⁱⁱ	El Salvador obtuvo libre acceso al mercado estadounidense para algunos productos no tradicionales y de los llamados bienes étnicos tales como: miel de abeja, plantas y flores, horchata, loroco, ajonjolí, queso duro-blandito, semita, quesadillas, tamales, pupusas, especies y productos alimenticios.		A estos productos étnicos se considera tienen un posible potencial exportador, entre la comunidad de salvadoreños que residen en los Estados Unidos. Las exportaciones de los productos no tradicionales, así como algunos productos agroindustriales, ingresaran en acceso inmediato, con lo cual obtienen el Status quo de las condiciones que ya tenían dentro del CBI.

ANEXO 2

Productos beneficiados por la ICC ampliada con libre acceso a los Estados Unidos

Preparaciones y conservas de pescado, caviar y sus sucedáneos preparados...
Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso
Aceites de petróleo o de mineral bituminoso, excepto los aceites crudos...
Baúles, maletas (valijas), maletines, incluidos los de aseo y los porta-documentos, portafolios, cartapacios, fundas y estuches para gafas (anteojos), gemelos...
Prendas y complementos de vestir, de cuero natural o cuero regenerado.
Calzado impermeable con suela y parte superior de caucho o plástico...
Los demás calzados con suela y parte superior de caucho o plástico.
Calzado con suela de caucho, plástico o cuero natural o regenerado y parte superior de cuero natural.
Calzado con suela de caucho, plástico o cuero natural o regenerado y parte superior de materia textil.
Los demás calzados
Partes de calzado (incluso las partes superiores fijadas a las palmillas distintas de la suela); plantillas...
Ropa ensamblada en un país de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) de telas formadas y cortadas en Estados Unidos elaboradas con hilaza de los Estados Unidos.
Ropa cortada y ensamblada en un país de la ICC, con telas de Estados Unidos elaboradas de hilazas de Estados Unidos y ensamblada con hilos de Estados Unidos. Este producto y el primero entran sin límite al mercado estadounidense.
Ropa de Tejido de Punto cortada y ensamblada en un país de la ICC de tejidos regionales hechos con hilaza de Estados Unidos, hasta por un límite de 250 millones de m2 por año, comenzando el 1 de octubre de 2000, con un incremento de 16 por ciento cada año hasta septiembre de 2004 y permaneciendo en ese nivel hasta septiembre de 2008.
Camisetas (T-Shirts) -excluida la ropa interior- cortadas y ensambladas en un país de la ICC de tejido regional elaborado con hilaza de Estados Unidos, hasta por un límite de 4.2 millones de docenas por año comenzando el 1 de octubre de 2000, incrementándose 16 por ciento cada año hasta septiembre de 2004 y permaneciendo en ese nivel.
Brasieres cortados y cosidos o de lo contrario ensamblado en los Estados Unidos o en un país de la ICC o ambos. El tratamiento libre de cuotas y libre de impuestos para brasieres es para aquellos productores que usen mayormente tejidos de Estados Unidos.

Fuente: www.centrex.gob.sv

ANEXO 3

Principales productos importados por los Estados Unidos, 2001

	Partida	Valores en Miles de US\$
87	VEHICULOS AUTOMOVILES, TRACTORES, VELOCIPEDOS Y DEMAS VEHICULOS TERRESTRES; SUS PARTES Y ACCESORIOS	160,576,802
84	REACTORES NUCLEARES, CALDERAS, MAQUINAS, APARATOS Y ARTEFACTOS MECANICOS; PARTES DE ESTAS MAQUINAS O APARATOS	160,018,770
85	MAQUINAS, APARATOS Y MATERIAL ELECTRICO, Y SUS PARTES; APARATOS DE GRABACION O REPRODUCCION DE SONIDO, APARATOS DE GRABACION O REPRODUCCION DE IMAGEN Y SONIDO EN TELEVISION, Y LAS PARTES Y ACCESORIOS DE ESTOS APARATOS	153,654,323
27	COMBUSTIBLES MINERALES, ACEITES MINERALES Y PRODUCTOS DE SU DESTILACION; MATERIAS BITUMINOSAS; CERAS MINERALES	109,635,115
90	INSTRUMENTOS Y APARATOS DE OPTICA, FOTOGRAFIA Y CINEMATOGRAFIA, DE MEDIDA, CONTROL O PRECISION; INSTRUMENTOS Y APARATOS MEDICOQUIRURGICOS; PARTES Y ACCESORIOS DE ESTOS INSTRUMENTOS O APARATOS	34,605,231
29	PRODUCTOS QUIMICOS ORGANICOS	34,196,010
62	PRENDAS Y COMPLEMENTOS (ACCESORIOS), DE VESTIR, EXCEPTO LOS DE PUNTO	31,654,671
61	PRENDAS Y COMPLEMENTOS (ACCESORIOS), DE VESTIR, DE PUNTO	26,813,854
71	PERLAS FINAS (NATURALES) O CULTIVADAS, PIEDRAS PRECIOSAS O SEMIPRECIOSAS, METALES PRECIOSOS, CHAPADOS DE METAL PRECIOSO (PLAQUE) Y MANUFACTURAS DE ESTAS MATERIAS; BISUTERIA; MONEDAS	26,037,645
94	ALUMBRADO NO EXPRESADOS NI COMPRENDIDOS EN OTRA PARTE; ANUNCIOS, LETREROS Y PLACAS INDICADORAS LUMINOSOS Y ARTICULOS SIMILARES CONSTRUCCIONES PREFABRICADAS	23,215,857
88	AERONAVES, VEHICULOS ESPACIALES Y SUS PARTES	21,098,592
95	JUGUETES, JUEGOS Y ARTICULOS PARA RECREO O DEPORTE; SUS PARTES Y ACCESORIOS	20,253,519
39	PLASTICO Y SUS MANUFACTURAS	19,009,548
30	PRODUCTOS FARMACEUTICOS	15,957,157
64	CALZADO, POLAINAS Y ARTICULOS ANALOGOS; PARTES DE ESTOS ARTICULOS	15,249,235
48	PAPEL Y CARTON; MANUFACTURAS DE PASTA DE CELULOSA, DE PAPEL O CARTON	15,005,927
44	MADERA, CARBON VEGETAL Y MANUFACTURAS DE MADERA	14,963,473
73	MANUFACTURAS DE FUNDICION, HIERRO O ACERO	13,835,507
72	FUNDICION, HIERRO Y ACERO	10,300,580
40	CAUCHO Y SUS MANUFACTURAS	9,252,105

Fuente: Base de Datos Hemisférica del ALCA

ⁱⁱ Véase: Ministerio de Economía de El Salvador. Tratado de Libre Comercio Centroamérica – Estados Unidos. Principales beneficios. Sin fecha.

ANEXO 4

Relaciones intersectoriales de la economía salvadoreña

Encadenamientos débiles		Encadenamientos dinámicos	
Sectores que se comportan como oferentes para la demanda final	Sectores que se comportan como productores de materia prima y demandantes de importaciones	Sectores que se comportan como demandantes de insumos	Sectores que se comportan como proveedores y utilizadores de insumos
1. CAFE ORO	3. GRANOS BASICOS	7. AVICULTURA	4. CANA DE AZUCAR
8. SILVICULTURA	5. OTRAS PRODUCCIONES AGRICOLAS	11. CARNE Y SUS PRODUCTOS	14. PROD. DE MOLINERIA Y PANADERIA
17. BEBIDAS	6. GANADERIA	12. PRODUCTOS LACTEOS	16. OTROS PROD. ALIM. ELABORADOS
35. COMERCIO	9. PROD. DE LA CAZA Y LA PESCA	13. PROD. ELABORADOS DE LA PESCA	19. TEXTILES Y ART. CONFEC. DE MAT. TEXT.
36. RESTAURANTES Y HOTELES	10. PROD. DE LA MINERIA	15. AZUCAR	23. PAPEL, CARTON Y SUS PRODUCTOS
38. COMUNICACIONES	32. ELECTRICIDAD	20. PRENDAS DE VESTIR	25. QUIMICA DE BASE Y ELABORADOS
39. BANCOS, SEGUROS, OTRAS INST. FINANC.	37. TRANSP. Y ALMACENAMIENTO	21. CUERO Y SUS PRODUCTOS	26. PROD. DE LA REFINACION DE PETROLEO
41. ALQUILERES DE VIVIENDA	40. BIENES INMUEBLES Y SERV. PRESTADOS	22. MADERA Y SUS PRODUCTOS	
42. SERV. COMUNALES, SOCIALES Y PERS.		24. PROD. DE LA IMPRENTA Y DE IND. CONEX.	
43. SERVICIOS DOMESTICOS		27. PROD. DE CAUCHO Y PLASTICO	
44. SERVICIOS DEL GOBIERNO		28. PROD. MINERALES NO METALICOS ELAB.	
45. SERVICIOS INDUSTRIALES		29. PROD. METALICOS DE BASE Y ELAB.	
2. ALGODON		30. MAQUINARIA, EQUIPOS Y SUMINISTROS	
18. TABACO ELABORADO		31. MATERIAL DE TRANSP. Y MANUF. DIVERSAS	
		33. AGUA Y ALCANTARILLADOS	
		34. CONSTRUCCION	

Fuente: Elaboración propia con cifras del BCR, MIP (1998)