

## Los Tratado de Libre Comercio y el TLC Centroamérica-Chile<sup>1</sup>

Por Roberto Góchez Sevilla  
Investigador  
Fundación Nacional para el Desarrollo  
FUNDE  
El Salvador.

### Introducción

En el 2000 se ratificó el TLC con República Dominicana y el Tratado de Libre Comercio entre México y los países del llamado Triángulo Norte, formado por Guatemala, Honduras y El Salvador, luego de seis años de largas y discontinuas negociaciones. Actualmente está a la espera de ser ratificado el TLC entre Centroamérica y Chile, y se encuentra en negociación un TLC entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua con Canadá, y se ha anunciado la intención de buscar otro similar con el Gobierno de Estados Unidos.

*La nueva "moda" en los diferentes países de América Latina es la suscripción de tratados de libre comercio, centrados en una agenda fundamentalmente mercantilista y de inversión, excluyendo de su agenda otros asuntos de interés más amplio, que se encuentran en la agenda de diversas organizaciones y sectores sociales de los diferentes países, y que serían instrumentos valiosos en la dirección de incorporar esos cuatro principios básicos.*

Merece por tanto una reflexión especialmente seria de todos los sectores sociales, en diferentes niveles: desde el desarrollo nacional, calidad e ingeniería de los acuerdos, realidad nacional y marco institucional en que se ubican, impactos económicos y sociales, la implementación.

Los esfuerzos deberían ir encaminados a analizar la conveniencia de cierto tipo de Tratados, la calidad de los mismos, pero también en revisar sus impactos, hacer propuestas de medidas complementarias que los acompañen, y a trazar caminos para futuras negociaciones comerciales y medidas de política interna.

Para hacer un análisis de calidad de un Tratado de Libre Comercio particular resulta insuficiente revisar únicamente los textos y acuerdos, y se hace necesario e imprescindible tener información complementaria y de calidad sobre diferentes tópicos. Esa información necesaria y previa a la ratificación y negociación de un Tratado es la que se debería haber plasmado en los estudios de impacto y técnicos, sobre los cuales los funcionarios y negociadores debieron fundamentar la posición del país. Esos estudios fueron solicitados directamente a los titulares del Ministerio de Economía con motivo del proceso de ratificación del TLC con México, sin embargo a más de un año no ha sido proporcionado ningún documento oficial.

---

<sup>1</sup> Este Trabajo ha sido posible gracias al apoyo de OXFAM G.B. y OXFAM AMERICA.

La fuente básica de información sobre el TLC con Chile han sido los textos electrónicos de ese Tratado que fueron enviados por la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Legislativa de El Salvador.

Dada la carencia de información de calidad este trabajo busca hacer una revisión muy general del TLC con Chile. Inicialmente se detallan los puntos que han sido destacados por los negociadores gubernamentales; seguidamente se abordan aspectos generales de los Tratados de Libre Comercio; posteriormente se hace una breve reflexión sobre aspectos más específicos del TLC con Chile; para finalmente señalar aspectos de reformas internas que deberían acompañar la discusión del TLC con Chile.

## **I. Aspectos relevantes de la Posición del Gobierno y algunas Cúpulas Empresariales Salvadoreñas frente al TLC con México y el de Chile<sup>2</sup>.**

La euforia y el optimismo extremo luego de la firma del TLC ha estado presente en los personeros del gobierno y de los negociadores privados de las cúpulas empresariales, entendibles hasta cierto punto porque fueron los sectores que precisamente tuvieron acceso y condujeron el proceso negociador.

Los sectores que apoyan los tratados de libre comercio, como el firmado con México y Chile, sostienen que el país está avanzando para insertarse ventajosamente en la globalización, que es un proceso del cuál no es posible abstraerse; implícitamente se parte de la idea que la suscripción de este tipo de acuerdos comerciales es el único y mejor camino posible para lograr tal fin. Cualquier oposición u objeción a los mismo es vista como una oposición a cualquier tipo de inserción externa y por consiguiente al desarrollo nacional<sup>3</sup>.

La ICC, y los Tratados de Libre Comercio con México, República Dominicana y Chile son identificados por el Ejecutivo y algunas cúpulas empresariales como algunos de los principales logros de la política económica de la actual administración<sup>4</sup>, quedando pendiente para los mismos la ratificación rápida por los Parlamentos, para que los tratado entren en funcionamiento. Existe algún desdén para una revisión a fondo de los acuerdos

---

<sup>2</sup> Esta posición del Gobierno y Cámaras empresariales se ha tomado de declaraciones periodísticas, folletos del mismo Ministerio de Economía y presentaciones del Equipo negociador y gremiales participantes.

<sup>3</sup> Los argumentos de algunos sectores empresariales llegan hasta presentar que el dilema está entre aquellos que quieren el progreso para sus países y la generación de empleos, que son los que quieren abrir las economías e insertarse en la globalización, y por el otro todos aquellos que se oponen y objetan el tratado, que son los mismos que quieren mantener cerradas sus economías, impidiendo la generación de empleos, y perpetuando el atraso de sus pueblos.

<sup>4</sup> En LPG del 12/5/00 se puede ver algunas reacciones: "El director ejecutivo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), Luis Mario Rodríguez, comentó que el TLC representa creación de empleos, atracción de inversiones y permitirá que muchos empresarios puedan exportar a la nación del Norte. Además, hizo un llamado a la Asamblea para que "vean los beneficios del convenio y con madurez política ratifiquen el acuerdo sin poner ninguna traba".

logrados, la apertura de un debate profundo, y la posibilidad de introducir algunos cambios o sugerir aspectos a renegociar.

Los impactos del Tratado se presentan eufóricamente de manera parcial, es decir identificando únicamente los posibles efectos positivos que puede traer para la economía nacional; los TLC serían una de las fuentes para la revitalización del crecimiento de la economía por el aumento de las exportaciones salvadoreñas y la atracción de las inversiones. Los elementos a la base de esos cálculos optimistas según diferentes declaraciones del Ministerio de Economía son los siguientes:

- a. La apertura para los productores salvadoreños de nuevos mercados. En el caso de México se habló de un mercado de 94 millones y en el de Chile de 15 Millones de habitantes.
- b. El establecimiento de reglas claras que regulen el comercio, habiéndose desarrollado “con mayor profundidad algunos acuerdos de la OMC”.
- c. La eliminación de las barreras no arancelarias y otras medidas que han sido un obstáculo para los exportadores salvadoreños.
- d. Se dice que en los Tratados se reconoce el principio de asimetría a favor de El Salvador que le permite estar protegido de una eventual invasión de productos mexicanos y Chilenos. Esa asimetría se refleja en primer lugar en que la velocidad de desgravación de México y Chile serán mayores que la de El Salvador; en segundo lugar, por medio de las exclusiones que el país logró en los acuerdos; y en tercer lugar en la apertura de oportunidades para algunos productos, que en el caso de Chile serían adornos de madera, camisetas interiores y batas de algodón, calzado de suela natural, artículos de papel cartón, bolsas plásticas, libros y folletos impresos, toallas, telas y confecciones en general<sup>5</sup>, con la posibilidad que el comercio con Chile llegue a 20 millones de dólares los próximos cuatro años.
- e. El país se verá protegido de eventuales daños o amenazas de daños a su industria por la inclusión en el TLCTN de salvaguardias, y de salvaguardias especiales para el sector agrícola. Además que se estableció un mecanismo de solución de diferencias más ágil, efectivo, y menos costos que el establecido en el marco de la OMC, que le permitirá la país solucionar conflictos relacionados al intercambio comercial.
- f. La posibilidad de diversificar las exportaciones y conformar nuevas cadenas de producción.

Otro de los beneficios claves que tendría el TLC es la generación más y mejores empleos<sup>6</sup> eventualmente debido al efecto multiplicador en las empresas que podrían exportar o aumentar sus exportaciones a México, República Dominicana y Chile, y derivado de las

---

<sup>5</sup> TLC con Chile toca las puertas de la Asamblea. La Prensa Gráfica. 20/06/2001.

<sup>6</sup> Los datos sobre empleos que se crearán con el TLC con México por ejemplo varían desde 10,000 hasta 20,000 empleos. Por ejemplo el Ministro de Economía, Miguel Lacayo, declaraba que con los beneficios alcanzados en el acuerdo para el país "significa que se generarán 20 mil empleos en los próximos años". Seis años de Negociaciones. Acuerdo Tratado de Libre Comercio con México. La Prensa Gráfica. 12/5/00.

inversiones que buscarán establecerse en el país por los atractivos que presenta El Salvador. En el caso del TLC con Chile se habla de 4,000 nuevos empleos por ejemplo. Los datos sobre la generación de empleo de los Tratados han sido conocidos por los medios de comunicación sin que hasta la fecha hayan sido presentados los estudios técnicos que fundamenten esas cifras<sup>7</sup>.

El Tratado se presenta también como incentivo para una mayor competencia, lo que según los postulados económicos gubernamentales llevará a una mayor eficiencia de la economía, viéndose las empresas nacionales obligadas a mejorar su calidad y competitividad para enfrentar a la apertura, lo que a la larga las preparará para entrar a otros acuerdos y mercados más competidos (un eventual ALCA o TLC con E.U.).

La apertura comercial derivada de los tratados vendría a ser positiva a los consumidores, pues estos podrán acceder a mejores y más baratos productos, derivados de la entrada de empresas y productos mexicanos, y la presión para que los nacionales aumenten su calidad para hacer frente a la competencia mexicana.

Existe una negativa a incluir en las negociaciones de los tratados de libre comercio los temas laborales, migratorios, ambientales, y cualquier tema social, con el argumento que ya existen otros foros e instancias en los que se abordan éstos temas, además que son temas que no caben en un tratado de libre comercio, en dónde lo que se regulan son temas exclusivamente temas comerciales según las normas de la OMC; para el Gobierno y las cúpulas empresariales la inclusión de temas sociales y su relacionamiento con temas comerciales no procede porque: el comercio y los temas sociales y ambientales son ámbitos completamente diferentes que no se deben mezclar.

## **II. Valoración General de los Tratados de Libre Comercio desde la óptica del Desarrollo**

Un aspecto importante al analizar los TLC o uno en particular, desde la óptica del desarrollo, es visualizar que existen sectores con agendas de desarrollo diferentes. En ese sentido es importante dejar claro que para ciertos sectores las relaciones económicas entre las naciones y la inversión extranjera deberían de ser fundamentalmente un medio para contribuir a la equidad y el desarrollo de los respectivos pueblos y no un fin en sí mismo; estas otras agendas sin embargo no han encontrado eco en las negociaciones u organizaciones multilaterales hasta el momento, y también han quedado fuera de los formatos de los TLC que se negocian “modernamente”, como quedará claro en los siguientes puntos.

*Los acuerdos comerciales y la inserción externa junto con las inversiones pueden traer beneficios para los pueblos y un mayor número de sectores de los diferentes países, sin*

---

<sup>7</sup> En la Entrevista con el Ministro de Economía, Ernesto Lacayo, aparecida en el Diario El Mundo el día 26/04/2001 se dieron datos sobre el empleo generado por cada uno de los acuerdos comerciales negociados o por negociar.

*embargo eso sólo es posible si se incorpora en su formulación los cuatro principios básicos, que diferentes organizaciones sociales de la región han propuesto para ser incorporados en las negociaciones del ALCA y otros tratados comerciales: la democracia del proceso; la soberanía y reconocimiento a los proyectos nacionales de desarrollo y comercio; privilegiar la lógica social; y finalmente garantizar la sustentabilidad.* Para que esos principios puedan tener vigencia plena no basta que sean enunciados retóricamente en los objetivos y metas de los acuerdos, sino que deben de ser incorporados tanto en la concepción del tipo de acuerdo que se haga, como en la negociación de sus diferentes apartados, y en la identificación de medidas de política interna que acompañen su implementación.

Hay que mencionar desde ya que los Tratados de Libre Comercio no necesariamente son los acuerdos que contemplan un mejor trato a las economías pequeñas y menos desarrolladas, o que mejor reconocen los diferentes grados de desarrollo de las economías, ni son necesariamente los únicos instrumentos que pueden servir para la inserción externa del país. Por otro lado estos formatos no incorporan ni reconocen la necesidad de incluir otros elementos (aspectos laborales, ambientales, democráticos, consumidor, libre competencia, género, y otros) que están en la agenda de amplios sectores sociales.

## **1. Los TLC no son simples acuerdos comerciales**

Los Tratados de Libre Comercio no son cualquier acuerdo comercial, sino que son plantillas pre-fabricadas y desmejoradas inspiradas en el Tratado de Libre Comercio que México firmó con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), el cual tiene como sustrato una visión teórica muy particular del comercio internacional que sostiene que el esquema de libre comercio es la vía para que los países se inserten en la globalización.

Dentro de sus objetivos se encuentra crear una zona de libre comercio, que se expresa entre otras cosas concretamente en un trato diferenciado y hasta discriminatorio para el factor trabajo en beneficio del factor capital. Es al factor capital que se le conceden la mayor parte de garantías para su libre movilidad en la forma de: libre intercambio de bienes y servicios, garantía a sus inversiones, facilidades de movimiento para sus representantes (hombres de negocios), a su presentación “cultural” en la forma de apartados de propiedad intelectual, patentes y marcas. En general el capital extranjero alcanza en estos tratados que se le conceda el “Trato Nacional”, que significa que serán tratados exactamente igual que un nacional.

El factor trabajo no adquiere facilidades migratorias para aprovechar las ventajas “comparativas” entre los países, pues no se les concede libertad de movimiento, a los inmigrantes no se les da un Trato Nacional en los diferentes países, no se incorporan normas laborales y mecanismos para su cumplimiento, no se diseñan medias compensatorias para aquellas regiones que sean afectadas negativamente por los acuerdos como sería lógico al no permitírsele la libertad de movimiento. En general la mayoría de los Gobiernos no hacen el mismo esfuerzo por crear, actualizar y dar poder a aquellos mecanismos que pueden permitir a los pueblos y especialmente los sectores

sociales más vulnerables poder incidir en esa “nueva legalidad e institucionalidad internacional”.

La diferente lógica aplicada para los temas de propiedad intelectual vrs los laborales evidencia esa doble conducta, ya que a pesar de tener alguna similitud por comprender medidas de carácter normativas para los estados, el desarrollo de ambos temas es sumamente diferente. En lo relacionado a la protección de la propiedad intelectual los gobiernos de la región han realizados avances considerables previos a los TLC haciendo más rígidos y homologando sus marcos legales, tomando medidas para su aplicación efectiva, atendiendo principalmente a presiones externas que vienen en la forma de condicionamientos de iniciativas como la ICC<sup>8</sup> y SGP en el caso de Centroamérica y el Caribe, y a compromisos adquiridos con la OMC, OMPI, y otros foros, y por supuesto por las presiones de las grandes empresas disqueras, de software y otras transnacionales. Por si eso fuera poco, los mismos Tratados de Libre Comercio contemplan capítulos sobre el tema de la propiedad intelectual.

En el ámbito laboral, se enfrenta la negativa de la mayoría de los gobiernos de América Latina a discutir e incluir en éstos algún tipo de tema o cláusula laboral, social o ambiental a pesar de las demandas internas, y sólo introducen esas temáticas por la presión de los países desarrollados que los exigen. La receta es que los Gobiernos prescriben la mayor flexibilización de las normativas laborales como una imperiosa necesidad del país para ser competitivos, ante la generalización “inevitable” a nivel mundial de esa tendencia, y en general existe en éstos poco interés en ratificar y cumplir con los convenios fundamentales de la OIT, y las resoluciones que emite algunas veces. Un ejemplo claro en el país son las diferentes propuestas de la Ley de Reactivación del Empleo (LERE) y de la Ley de Aprendizaje que circulan actualmente, y que pretenden desregular aun más el marco legal.

La Organización Internacional de Trabajo (OIT) y sus normativas laborales tienen un bajo perfil en el establecimiento de tratados comerciales de la región, ya que en muchos no se hace ninguna mención de la misma; eso contrasta con el papel clave que se otorga a otras organizaciones multilaterales y sus normativas en los tratados de libre comercio, como la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), en los temas de propiedad intelectual, y por supuesto a la OMC, en los temas de solución de controversias y prácticas desleales de comercio.

¿No sería entonces “paradójico” que los TLC incluyan capítulos sobre la propiedad intelectual como parte integrante de los tratados, pero en su mayoría no contengan siquiera un capítulo que trate específicamente sobre temas migratorios, laborales, ambientales y de derechos humanos?

Todo eso se debe a que la visión que nutre este tipo de acuerdos son versiones modernizadas de las viejas ideas librecambista y desreguladoras más radicales originadas en las antiguas teoría de las ventajas comparativas del siglo pasado, pero

---

<sup>8</sup> Guatemala por ejemplo tuvo que echar marcha atrás con una polémica ley de propiedad intelectual que la hubiera privado de los beneficios de la ampliación de la ICC.

retocadas y maquilladas en nuevas versiones promovidas en la actualidad por algunos Organismos Internacionales, los teóricos neoclásicos, y acogidas con beneplácito por ciertas elites económicas y políticas.

Esas fuerzas con sus teorías y variantes parten del supuesto que la operación plena de las leyes del mercado en el comercio internacional traerá la especialización en aquello que los países tengan ventajas (llámense dinámicas, competitivas, de recursos, etc.), y los desplazará de otras actividades en que no sean tan eficientes, por lo cuál tienen dentro de sus metas está la creación de zonas de libre comercio e inversiones.

En esa concepción existe el supuesto “implícito” que los factores y agentes tienen libre movilidad, que no hay distorsiones en los mercados mundiales, y que por tanto el mercado en su mayor libertad traerá la mejor asignación de los recursos. Eso para no mencionar que al propiciar el mismo tipo de Tratados para realidad disímiles se están partiendo que los problemas del crecimiento y del aumento de las exportaciones tienen los mismos factores entre sociedades con realidades muy diferentes.

Por ejemplo, una simplificación común en el debate sobre la idoneidad de los Tratados de Libre Comercio están en suponer que el no crecimiento de las exportaciones se debe fundamentalmente a medidas no arancelarias, y que por tanto estos acuerdos pueden desmantelarse; sin embargo las deficiencias de la penetración de otros mercados tienen muchos factores que son dejados de fuera: deficiencias de la oferta exportable y de infraestructura y servicios de apoyo, bajos niveles de competitividad, obsolescencia del sector exportador, no complementariedad entre algunas economías, las economías de escala de las empresas y los países, etc.

A diferencia de las ideas liberales del siglo pasado en las que la desregulación de los mercados se daba mas bien por la carencia de marcos legales e institucionales y la ausencia del Estado, los Tratados de Libre Comercio son una nueva generación de acuerdos que tienen la peculiaridad que son textos jurídicos rígidos “supranacionales” que pasan a regular una gran cantidad de aspectos de la política económica nacional con el objetivo de garantizar la total desregulación de las economías.

En la estructura de estos acuerdos sobresalen diferentes capítulos que abarcan temas muy amplios de la política económica de los países, y que sobrepasan en su alcance a los temas puramente comerciales, teniendo como efecto limitar considerablemente el margen de maniobra de los Estados. Entre los temas que incorporan tenemos: acceso a mercados, normas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, propiedad intelectual, inversiones, compras del sector público, paneles de disputas, subsidios, normalización, prohibiciones a determinadas políticas y restricciones a otras, y una amplia gama de “excepciones” al trato nacional y al trato de nación mas favorecida. Pero al mismo tiempo en esa visión dominante actualmente en el comercio no tienen cabida otras relaciones como las de comercio con el empleo, medio ambiente, derechos humanos, temas migratorios.

## **2. Los Tratados de Libre Comercio no son la única forma de inserción externa**

En los Tratados de Libre Comercio no se reconoce un trato diferenciado o preferencial entre países con diferentes grados de desarrollo o economías pequeñas; al introducir los conceptos de Trato Nacional y el de Nación Mas Favorecida se renuncia a otros esquemas de las relaciones económicas entre naciones, que serían del mayor interés para los países subdesarrollados, y que son promovidos por otros organismos y foros internacionales.

Las teorías librecambistas que sustentan los TLC pregonan por el abandonó de las prácticas de los acuerdos preferenciales y diferenciados (SGP y Acuerdos de Alcance Parcial) para los países menos desarrollados, y piden la renuncia de los países a la aplicación de requisitos de desempeño para las inversiones extranjeras, yendo en contra de propuestas de diversos organismos internacionales (ALADI, UNCTAD, CEPAL, otros). Si bien esas otras formas de relaciones comerciales ha mostrado limitaciones, es importante señalar estos no han sido sometidos a un análisis más integral y profundo con el propósito de mejorarlos y modernizarlos. El único tratamiento diferenciado que se incorpora y acepta en los TLC son los calendarios de desgravación, particularmente la velocidad del levantamiento de los aranceles entre los países.

Con el énfasis puesto en la suscripción de los Tratados de Libre Comercio, la integración centroamericana ha pasado a ocupar un segundo plano, para todos los países, debilitándose el interés por usar ésta como la plataforma de la inserción externa de Centroamérica. Los Tratados están teniendo como un efecto directo el rompimiento del Arancel Común, ya que los países al negociar por grupos tienden a tener diferentes aranceles, y además se debilita el interés por fortalecer y avanzar hacia crear capacidades de negociación regional. La integración centroamericana ciertamente muestra pocos logros, siendo que prácticamente el único avance palpable ha sido definir un manejo arancelario común, que sin embargo ni siquiera ha sido posible consolidar, y que constantemente los países violan y retrasan. En el tema de la integración social y económica, tampoco hay avances claros en la búsqueda de la convergencia de las políticas, y tan siquiera se han definido mecanismos concretos para dar vida a la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). Los TLC lejos de apoyar la integración tienen el efecto de desgastar y erosionar su funcionamiento.

Existen algunos Tratados de Libre Comercio que han incorporado elementos novedosos, que sin embargo no han sido retomados por el resto de acuerdos. Ese es el caso del TLC entre México y la Unión Europea (TLCUE) que tiene un Acuerdo para la cooperación y una cláusula democrática; el TLCAN, con Acuerdos de Cooperación Laboral, Ambiental y Fronterizo, y la creación del Banco Norteamericano de Desarrollo; el TLC Canadá con Chile, un Acuerdo de Cooperación Laboral; y finalmente el TLC que acaban de finalizar de negociar Canadá y Costa Rica, que contiene un Acuerdo de Cooperación Laboral y Ambiental, que al parecer también deberán de incluirse en el TLC que negocian los otros cuatro países centroamericanos con Canadá.

El molde que está siendo repetido en la mayoría de tratados de libre comercio es el mismo que se usó en el TLCAN, desmejorándose en algunos aspectos importantes (cláusulas laborales y ambientales); en los tratados suscritos no existen mayores elementos novedosos, y fundamentales que tiendan a dar reconocimiento a las diferencias de regiones, países, dimensiones, escalas y desarrollo, pareciera que no existen países grandes y pequeños, mas y menos desarrollados, más o menos articulados, más y menos abiertos, con mayor o menor pobreza, con diferentes grados de desarrollo institucional, pues los negociadores se limitan a copiar el esquema de TLCAN, y cuando mucho se dedican a pactar los calendarios específicos de desgravación, los productos a excluir, las normas de origen particulares (limitado al porcentaje de contenido regional y saltos arancelarios) y algunas reservas que tienden a garantizar intereses proteccionistas.

Un aspecto central que se debe considerar en los TLC firmados son los capítulos de inversiones y el trato que contemplan para las mismas. Estos capítulos reproducen elementos del frustrado Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), y garantizan la total desregulación de las inversiones extranjeras, abriendo la posibilidad que empresas emprendan demandas contra los Estados nacionales a través de tribunales privados cuyos fallos son inapelables.

Con una revisión superficial el concepto de Trato Nacional que se concede a las inversiones extranjeras parecería que es una simple garantía jurídica para que no sea discriminado internamente, sin embargo al profundizar en este tipo de conceptos se puede ver que no se limita a ese aspecto, sino que significa también que si un inversionista nacional se ve beneficiado por un tipo de incentivo, se tendría que otorgar al inversionista extranjero; y que no es posible exigirle a un inversionista nacional mas que lo que se le pide al extranjero, es decir no se le puede dar un trato discriminatorio, no se le puede exigir que transfiera tecnología o que haga un determinado porcentaje de compras nacionales o que cumpla con normas técnicas más rígidas o que se instale en un determinada región geográfica, o cualquier otro requisito de desempeño.

Por ejemplo, en México ha sido sumamente publicitado el caso de una empresa de Estados Unidos, METALCLAD, que al no habersele permitido por parte del Gobierno Estatal y Municipal hacer un basurero tóxico en el municipio de Guadalcazar por el peligro que representaba para sus habitantes, se amparó en el capítulo de inversiones del TLCAN alegando un trato discriminatorio, y acaba de ganar ante el Tribunal del Centro Internacional para la Resolución de Disputas en Inversión una compensación del Gobierno Mexicano por 16 millones de dólares.

Por lo tanto, si bien en el contexto internacional actual una economía no puede aspirar a quedarse aislada de la economía mundial, de los flujos de comercio e inversiones, eso no necesariamente significa que el molde de los TLC sea el más conveniente para países pequeños y poco desarrollados como El Salvador, pues existen alternativas que aun pueden explorarse y mejorarse.

### **3. La suscripción de TLC camino a la construcción del ALCA y continuación del ajuste estructural**

Los Tratados de Libre Comercio son una de las formas como los gobiernos de América Latina están concretando actualmente la inserción específica de sus países en la economía global para los próximos años, y en buena medida están también configurando el modelo de relaciones económicas internacionales y de división internacional del trabajo para las próximas décadas; el tipo de inserción que hagan no se limitará a las administraciones gubernamentales que los están negociando, ya que éstos contemplan compromisos, transformaciones y calendarios con un alcance temporal mayor, por lo que algunas de sus implicaciones y consecuencias nacionales e internacionales serán más perceptibles en un futuro, principalmente cuando se concreten las zonas de libre comercio que son una de las metas finales de los TLC.

La generalización de la suscripción de TLC entre diferentes naciones es el camino que los Gobiernos están siguiendo para ir moldeando la pretendida Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), salvando los mayores obstáculos y la oposición que suponen algunas veces las negociaciones multilaterales o entre varios países, donde se enfrenta una oposición globalizada e intereses cruzados entre diferentes naciones; al negociar un TLC específico en cambio el “interés” se reduce a un par de países, lo que permite “localizar y restringir la oposición” únicamente a algunos sectores en esas naciones, aprovechando en muchos casos el menor desarrollo analítico sobre la materia y los menores grados de desarrollo democrático que tienen algunas regiones.

Cada Tratado de Libre Comercio se constituye en un precedente para el ALCA, ya que las mesas negociadoras de este acuerdo se encuentran negociando en base a los diferentes tratados y legislaciones vigentes y negociados hasta la fecha. La generalización de Tratados Comerciales de un contenido limitado y con omisiones importantes entre los diversos países de América Latina seguramente serán un precedente negativo en la configuración de las características de ese futuro ALCA, por lo que no es conveniente tomar la firma de estos acuerdos a la ligera.

Los tratados de libre comercio, son también la culminación del proceso de liberalización externo de las economías, iniciado en el marco de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y de Estabilización Económica (PEE), programas que se caracterizaron, entre otras cosas, por el déficit democrático en su implementación; su aplicación en forma de recetas a países con realidades y grados de desarrollo completamente diferentes; excluyeron la lógica social y ambiental (sustentabilidad).

En el ajuste estructural pueden ser identificadas algunas etapas<sup>9</sup>, por los diferentes énfasis y medidas que se han implementado; la primera generación de reformas fueron las medidas de estabilización de los principales “macro-mercados”, la reprivatización de la banca y el inicio de la apertura comercial; la segunda generación de medidas fueron de reformas propiamente de ajuste estructural, reformas institucionales, de

---

<sup>9</sup> Tomado de Ochoa, María Eugenia. Privatización del Servicio de Distribución de la Energía Eléctrica. SAPRIN/FUNDE. 1999. Mimeo.

liberalización económica mas amplia, la privatización de empresas públicas (cementeras, hoteles, otras); la tercera fueron las medidas de privatización de empresas de servicios públicos (pensiones, distribución de electricidad, telecomunicaciones); y finalmente, es posible identificar una cuarta generación de medidas de ajuste estructural, que parece estar en marcha en Centroamérica, que estaría constituida por la privatización de los servicios públicos básicos (salud, educación, generación de energía, agua y puertos), junto con la suscripción de tratados de libre comercio (TLC y ALCA), la dolarización de la economía, y la flexibilización del mercado de trabajo (LERE y Ley de Aprendizaje).

Los procesos de ajuste estructural se convirtieron en lugares fértiles para ser cooptados por una agenda corporativista, principalmente por “buscadores de renta” de cada país, y en muchos casos han aumentado la fragilidad de las sociedades, incrementando en muchos casos la concentración de la riqueza en pocas manos y “nombres”; no es un secreto que la poca transparencia en las privatizaciones han resultado en la formación de nuevos monopolios y oligopolios, agravado por el hecho que el Estado no muestra eficiencia en cumplir con su “nuevo” papel de regulador de la economía y de esos nuevos mercados.

Como lo muestran estudios e indicadores recientes los PAE y PEE tampoco han logrado garantizar en El Salvador los objetivos que se impusieron, pues a pesar que la economía ha mantenido alguna sanidad en sus cuentas macroeconómicas, ésta presenta problemas para mantener el crecimiento sostenido y sustentable del Producto Interno Bruto; no han logrado hacer despegar al sector exportador y modernizar considerablemente al sector transable; no han corregido los grandes problemas de déficit fiscal; el endeble equilibrio de la balanza de pagos se sustenta más bien en las remesas de los migrantes y aumentos eventuales de las exportaciones tradicionales más que por un efecto de las políticas o de la modernización de la economía; los bajos niveles de inflación han estado aparejados a altas tasas de interés –reales y nominales- y bajo acceso al crédito de amplios sectores sociales que ha tenido efectos perversos en el sector productivo; se han dado logros en reducir niveles de pobreza pero aparejado también a una depresión de los salarios reales e ingresos de la población y poco dinamismo del empleo; el terremoto ha dejado al descubierto nuevamente la fragilidad de algunos logros sociales, entre otras cosas.

La práctica de los Gobiernos en la negociación de los tratados parece no ser distinta a la seguida en los procesos de ajuste estructural, se negocian a espaldas de los pueblos, no incorporan elementos sociales (de equidad y redistributivos), ni de sustentabilidad, no recogen las diferentes realidades de los países y en muchos casos vulneran la soberanía nacional. Para el caso de El Salvador las negociaciones de los Tratados no se han hecho tan siquiera fundamentándolas en estudios de impacto y técnicos, es decir no han partido de diagnósticos particulares del país, de su aparato productivo, ni de las relaciones económicas con el socio que se establece el Tratado, ni análisis de costos beneficios, mucho menos se han explorado los impacto sectoriales que pueden tener.

A propósito de la Relación entre el Ajuste y los TLC en el estudio de José Roberto López, *El Tratado de Libre Comercio México-El Salvador* que fue publicado por

FUSADES en 1992 se señalaba ya que una de las razones esenciales para que El Salvador suscriba el TLC es “consolidar su proceso de apertura externa y, simultáneamente, su proceso de ajustes estructurales internos de su economía; dándole credibilidad a tales cambios y reduciendo las posibilidades de reversión por eventuales gobiernos futuros hostiles a la liberalización”. Es decir el mismo FUSADES señala que los Tratados Comerciales son una forma de garantizar la irreversibilidad de diferentes medidas que han sido hechas en el marco de los PAE y PEE.

Es decir el TLC con México, Chile y otros también tienen una clara intencionalidad política, que es la de consolidar algunas reformas que han sido hechas en el marco de los PAE y PEE, que no siempre han contado con el consenso y apoyo de la población y de diversos sectores políticos.

#### **4. Los TLC son formulas Ganadores – Perdedores**

Las implicaciones e impactos de los TLC para los países van más allá de los aspectos puramente comerciales (balanza comercial), y no se limitarán al sector empresarial, pues alcanzan de diferentes ámbitos: políticos, jurídicos, estructuras económicas, fiscales, sociales, laborales, ambientales; de corto, mediano y largo plazo; y por diferentes vías a los diferentes sectores económicos y sociales: trabajadores, micro, pequeños, medianos y grandes empresarios, consumidores, mujeres y grupos vulnerables, consumidores, agricultores, etc.

Así argumentar que los Tratados sólo traerán beneficios para el país por el eventual aumento de las exportaciones e inversiones, sólo son simplificaciones ideológicas, que buscan encubrir el hecho que este tipo de acuerdos tienen facturas que pagar y que esos costos finalmente deberán ser asumidos por algún sector de la sociedad; en muchos casos el agravante es que tan siquiera se han realizado estudios que identifiquen y cuantifiquen esos impactos. Por ejemplo si se toma como que el aumento de las exportaciones significan un aumento de la producción y el empleo, podría considerarse igualmente que el aumento de las importaciones y algunos tipos de inversiones (fusiones) pueden traer como consecuencia la reducción del empleo en aquellos sectores que no sean capaces de reconvertirse.

La negociación de un TLC requiere para los países y actores sociales estar concientes y visualizar que los beneficios se distribuirán diferenciadamente entre los sectores sociales y productivos, nacionales y extranjeros; el resultado no es de ganadores-ganadores, sino que ganadores-perdedores, siendo que en todos los tratados comerciales son algunos los sectores sociales y productivos beneficiados, mientras que otros son los que se “sacrifican” y cargan con los costos. Esto lleva a enfatizar que es indispensable realizar análisis previos de cada tratado desde una visión de economía política, e identificar y visibilizar quiénes, cuántos y dónde estarán los perdedores y beneficiados, para valorar así la conveniencia de un TLC específico para los pueblos, para diseñar

alianzas sociales trans-países, y para poder diseñar medidas compensatorias y de reconversión para aquellos sectores sociales que sean afectados negativamente<sup>10</sup>.

La cuantía y aprovechamiento de los beneficios y potencialidades de la inserción externa, y de un tratado para un país dependerá por un lado de las características del acuerdo que se establezca, de la calidad del tratado que se negocie, y también de la implementación y condiciones internas imperantes en el país. O sea los “rendimientos sociales” de un acuerdo comercial serán diferenciados para los países, y vendrán dados por los tratados específicos que se concreten y las capacidades nacionales para aprovechar las ventajas y para contrarrestar las desventajas.

Por consiguiente se vuelve fundamental tener un acertado diagnóstico del país y establecer paralelamente medidas para “ordenar la casa” (sus estructuras sociales, políticas, económicas, comerciales, culturales, legales e institucionales, entre otras) que posibiliten acceder ventajosamente a los mercados externos y que los beneficios se repartan lo más equitativamente posible, ya que ambos no son resultados automáticos del mercado; un mismo tipo de tratado para países con realidades muy disímiles, traerá por lo tanto resultados muy diferentes en esos dos aspectos; un país que tenga por punto de partida un elevado grado de concentración de sus estructuras exportadoras y con una gran inequidad en la distribución de la riqueza, seguramente puede tener rendimientos sociales muy inferiores a los demás porque esos dos elementos serán cuellos de botella para aprovechar ventajosamente cualquier acuerdo comercial.

La agenda de los gobiernos para la negociación y ratificación de los TLC sin embargo no reconoce esas múltiples necesidades y particularidades de los países, dejando al parecer implícitamente al papel mágico del mercado y su mano invisible la distribución de los costos. A pesar de la importancia que tendrían para los sectores perdedores las medidas compensatorias, éstas también quedan fuera de la agenda de negociación de los Gobiernos, porque exceden precisamente la visión que tienen del libre comercio los sectores que promueven estos TLC.

Algunos sectores abordan o venden los TLC como acuerdos neutros que se limitan a aspectos comerciales, y que pretenden fundamentalmente dismantelar las trabas al comercio. Para esos sectores, por lo tanto la medida del éxito de un TLC casi se reduciría al aumento de los datos de exportaciones y en los volúmenes de inversión extranjera proveniente del país con el que se realizó el Tratado, ya que en esa visión los rendimientos sociales serían un agregado automático de esos dos aspectos (esquema del rebalse).

Seguramente para algunos sectores lo importante es en sí mismo el aumento de importaciones, exportaciones y de las inversiones, ya que por su posición en los procesos productivos y distributivos, el aumento de esas variables representan

---

<sup>10</sup> El supuesto que está detrás de ese planteamiento es que los sectores afectados negativamente deberán buscar otras actividades a que dedicarse, sin embargo esta realidad es considerablemente diferente en cada país. Por ejemplo no tiene la misma movilidad para cambiar de actividades trabajadores con mayores acceso a educación de un país desarrollado que un trabajador agropecuario de un país subdesarrollado.

beneficios inmediatos; para otros un beneficio inmediato es proteger su sector de la entrada de las importaciones mexicanas. Ambas opciones si bien son válidas, deben equilibrarse con una visión de país y el interés nacional, contrastándose con los efectos que esas medidas tendrán en otras variables y sectores relacionados, es decir contrastando esos intereses particulares con los impactos que tendrán globalmente esos acuerdos en el país y su economía.

En esa carrera del país por otorgar libre movimiento a las inversiones y bienes tan siquiera han sido elaboradas propuestas y alternativas para mitigar los efectos negativos que tendrán esos cambios en las relaciones económicas internacionales y en los modelos económicos de los países. A pesar que el esfuerzo de los TLC se concentra en crear zonas de libre comercio, estos no contemplan internamente medidas complementarias que necesitaría un esfuerzo de esa magnitud, ya que no han diseñado mecanismos para trasladar recursos a aquellas zonas que sean afectadas negativamente por las medidas, como lo serían los fondos de compensación que fueron creados en el marco de la unión europea en sus fases iniciales.

Los aranceles son instrumentos de política económica con los que un país puede, entre otras cosas, responder en determinados momentos a crisis económicas mundiales, para mitigar el impacto en su estructura productiva de una devaluación de sus socios comerciales, contrarrestar prácticas monopólicas, de comercio desleal, distorsiones de mercados, prácticas predatorias, aumento desmedido de importaciones. Si los países renuncian al uso de la política arancelaria, una eventual crisis impactará directamente en la estructura productiva y de empleo de una economía, para la cuál las medidas de salvaguardia que están establecidas en los Tratados y la OMC pueden no ser suficientes. Si a esto sumamos la realización de un proceso de dolarización, en donde se renuncia totalmente a la política monetaria y cambiaria, se tiene entonces un marco de política propicio para una mayor fragilidad de las economías en un futuro cercano.

### **III. Algunos aspectos sobre la Calidad e ingeniería del TLC con Chile**

Un segundo análisis que se puede hacer es analizar particularmente el TLC con Chile. Es decir revisar que aspectos han sido incluidos, la calidad de los acuerdos, omisiones importantes en los mismos, y otros aspectos que sobresalen en la ingeniería del Tratado. Es en este aspecto que se encuentra la gran limitación de no disponer de información complementaria que es indispensable para realizar un análisis profundo sobre la calidad del Tratado Negociado. Sin embargo aun dada la limitación se ha procedido a hacer una valoración general e inicial de este acuerdo, que pueda servir como una orientación para la realización de estudios más profundos que pudiera realizar el Poder Legislativo en el proceso de ratificación de este Tratado de Libre Comercio.

#### **1. Las negociaciones adolecieron de una falta de transparencia y participación;**

La participación, transparencia y discusión amplia no son suficientes para lograr una buena inserción o un Tratado de calidad, pero si necesarios para el buen funcionamiento y la mejor concreción de los mismos; en las negociaciones del TLC con México y Chile, propiamente dichas, participó un pequeño grupo de tecnócratas y funcionarios de gobierno, en conjunto con asesores de la gran empresa privada, que guardaron celosamente los acuerdos alcanzados e información complementaria, definieron las agendas de trabajo y limitaron las consultas con algunos sectores empresariales.

Algunos funcionarios gubernamentales han defendido la no discusión de la posición oficial aduciendo que eso podría poner en peligro las negociaciones de algunos puntos, y que por lo tanto eso no es posible. Sin embargo aunque esa fuera el verdadero motivo la incorporación de diferentes sectores bien podría haberse dado en diferentes espacios que no podrían en peligro la tal “posición del país”, por ejemplo se podría haber abierto la participación en la definición de la agenda negociadora, en la realización de estudios de impacto, en el trato que se le dará a algunos sectores oligopólicos y monopólicos, en definir medidas internas indispensables que acompañen a los tratados.

Durante los últimos tres años diferentes organizaciones sociales de los Guatemala, Honduras, El Salvador y México solicitaron participar en las discusiones, aportando puntos de vista y elementos que deberían ser incorporados y negociados en el marco del TLC con México, sin embargo éstas sugerencias fueron ignoradas totalmente; el Ejecutivo ni siquiera se digno a buscar un acercamiento o consultas con el Legislativo y los partidos opositores, previo a finalizar las negociaciones, sabiendo que es el órgano competente para ratificarlo<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> En el caso de algunos países (ejemplo E.U.) existe la modalidad del “fast-track” que consiste en que el Congreso previamente le otorga la facultad al Presidente de negociar un tratado comercial con algún país, auto-limitándose posteriormente el Congreso a la ratificación o rechazo del Tratado, sin ninguna posibilidad de realizar modificaciones al texto acordado. Mecanismo que hubiera resultado lógico en el caso de El Salvador si el Ejecutivo estaba interesado en una rápida ratificación del tratado sin ninguna observación ni

Otro esfuerzo fue que diversas instituciones propusieron un esquema para la discusión calificada del TLC México – Triángulo Norte, en la forma de creación de mesas especializadas y temáticas, que permitiera una discusión de mayor calidad entre diferentes sectores sobre aspectos del TLC, y que permitieran arribar a acuerdos concretos. El sector laboral y ambiental en sendos pronunciamientos expusieron su interés en participar en las discusiones, e hicieron llegar sus puntos de vista sobre el acuerdo. Sin embargo eso no se hizo, y las consultas se limitaron a exposiciones de algunas instituciones, que más parece que obedeció a un trámite formal de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Legislativa.

Resulta entonces incoherente la posición oficial sostenida posterior a las negociaciones del TLC con México, señalando que ya no era posible realizar modificaciones, ni incluir otros temas que quedaron fuera, descalificando toda posible renegociación del tratado, y dándole a la Asamblea Legislativa únicamente la función de legislar sobre actos consumados y ratificar textos inconsultos.

El procedimiento seguido con el TLC con Chile ha seguido el mismo camino, y no ha tenido un debate de calidad, ni se ha mostrado un interés por incorporar a otros sectores interesados. Todo esto pone en cuestión la idoneidad del TLC con Chile, sobre todo en lo que se refiere a que sea un tratado que efectivamente goce de un gran apoyo nacional; esa forma de llevar las negociaciones es la que ha creado desconfianza en muchos sectores sobre los resultados y bondades que son presentadas. Un aspecto importante a resaltar en el TLC con Chile es que la lejanía geográfica, los pequeños flujos de comercio, y las menores dimensiones de esta economía sudamericana con respecto a México han hecho que los sectores empresariales hayan mostrado un interés menor en la agenda que con México.

Es imprescindible que para posteriores Tratados y acuerdos comerciales se adopten mecanismos más efectivos de participación de sectores empresariales, pero también de sectores laborales, institutos de investigación, centros de estudios jurídicos, organizaciones de mujeres y migrantes, la Asamblea Legislativa, consumidores y organizaciones ambientales. La Asamblea Legislativa debería de jugar un papel multiplicador de los procesos de consulta al exigir y proponer mecanismos al Ejecutivo, pedir informes detalladas sobre las consultas seguidas, y abrir espacios para debates por temáticas.

## **2. Se desconocen los estudios de técnicos y de impacto que debieron fundamentar las negociaciones en el caso de El Salvador.**

El Gobierno no ha hecho públicos los diferentes estudios técnicos y de impacto sobre el TLC con México y con Chile que debieron fundamentar las negociaciones; el análisis gubernamental de los posibles impactos se reduce a unas breves paginas explicativas, declaraciones de buena voluntad, y entrevistas por los medios de comunicación en los

---

modificación, y si éste estuviera verdaderamente comprometido con un espíritu concertador como lo han manifestado personeros en algunas ocasiones.

cuales no se aborda con seriedad el impacto, destacándose únicamente los aspectos positivo, sin siquiera hacer referencia a los costos que tendrá o a los efectos negativos en algunos sectores económicos; consecuentemente no se visibiliza como se le hará frente a los costos humanos y productivos derivados. De momento no ha habido un estudio o trabajo que desarrolle la fundamentación técnica de los acuerdos logrados, del diferente trato dado a los sectores, que criterios se utilizaron para definir los productos más y menos sensitivos y su trato en el programa de desgravación.

La exigencia sobre los estudios de impacto no es un mero formalismo o una exigencia para atrasar el proceso de ratificación, ni son por si mismos una garantía para el buen desempeño del país, pero si se puede establecer que son una condición necesaria para darle alguna calidad a los acuerdos que se pueden negociar; es difícilmente creíble que un Tratado pueda estar técnicamente fundamentado sin que existan estudios al respecto. La no existencia de estos estudios por otro lado le otorga ventajas a aquellos sectores más poderosos del país (monopolios y oligopolios) que por si mismos tienen la capacidad de realizar estudios o conocer mejor la situación de su mercado.

Es importante destacar que FUSADES señaló en un estudio en 1992 un listado de estudios de impacto y técnicos que deberían de haber sido hechos previos a cualquier negociación, y que de no hacerse se corría el riesgo de negociar en clara desventaja”; en el cuadro inferior se puede apreciar algunos de los estudios que fueron propuestos por este instituto de investigación y otros que fueron sugeridos por la FUNDE en el marco del proceso de ratificación del TLC con México. Vale mencionar que México fundamentó su negociación del TLCAN en análisis técnicos y de impacto que circularon públicamente, los cuales le sirvieron posteriormente para establecer acuerdos con otras naciones “menores” y que aunque puedan ser limitados sirvieron para aumentar la calidad del debate sobre ese acuerdo.

#### ESTUDIOS DE IMPACTO Y TÉCNICOS SUGERIDOS POR DIFERENTES SECTORES COMO UN REQUISITO PREVIO A NEGOCIAR UN TLC

Estudios	Descripción
<i>A. Estudios técnicos y requerimientos de Asistencia técnica que propuso FUSADES como necesarios para una negociación de un TLC Triangulo Norte – México en 1992**</i>	
I. Oferta negociadora hacia México	
-Global	Organización y funcionamiento de la Unidad Técnica de la Comisión Mixta de negociación del TLC; Oferta de desgravación arancelaria de El Salvador y proceso de asesorías en las diferentes temáticas.
-Mecanismos antidumping y solución de controversias	Revisión de las principales características del marco legislativo nacional y regional en materia de anti-dumping; estudio comparativo de las diferencias legales y procedimientos prácticos con respecto a las leyes anti-dumping mexicanas; propuestas de cambios específicos de las legislaciones nacionales para eliminar el proteccionismo; estudios sobre la solución de controversias y disputas comerciales;
-Normas de Origen	Análisis comparativo de las ofertas negociadoras sobre normas de origen contenidas en las propuestas de Costa Rica, Nicaragua y el Reglamento Regional Centroamericano; propuesta específica de normas de origen de los países del triángulo norte; diagnóstico del contenido regional de las industrias salvadoreñas;
II. Impacto Sectorial	
-Evaluación Global	Evaluación de las tasas relativas de apertura de cada sector de la economía y los posibles impactos sectoriales derivados de dos factores: (i) la reforma comercial y los préstamos de ajuste estructural; y (ii) la firma del TLC México con México; estimación de los coeficientes de protección global y de las tasas de protección efectiva del sector;

Documento de Trabajo para la discusión de la Ratificación del Tratado de Libre Comercio  
entre Chile y Centroamérica por la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Legislativa

-Industria	Diagnóstico por ramas industriales del impacto de la apertura a la competencia mexicana sobre su mercado local y centroamericano; diseño de un programa específico de crédito, entrenamiento, asistencia en apertura de mercado, etc.
-Agricultura	Evaluación comparativa de las políticas agrícolas de México y El Salvador; análisis de los efectos previsibles de la apertura comercial; diseño de programa específico de modernización de la agricultura salvadoreña y de promoción de exportaciones agrícolas no tradicionales hacia México.
III. Eliminación de barreras de infraestructura y de transporte (estudio a coordinar con el gobierno de México)	
-Desregulación de aduanas	Propuesta de modernización de ciertos servicios aduaneros (posibilidad de concesión al sector privado). Comparación de los costos / beneficios de tal propuesta en relación a su funcionamiento actual
-Reforma Administrativa de las aduanas	Diagnóstico comparado de los servicios administrativos de las aduanas; identificación de cuellos de botellas principales; elaboración de plan de modernización de la gestión administrativa aduanera, con énfasis en la frontera con Guatemala
- Transporte Terrestre	Diagnóstico comparado de los costos de los servicios de transporte en México y los países del TN y de los efectos previsibles del TLC con México en los flujos de carga; identificación de las normas y leyes que impiden la seguridad jurídica para garantizar la libre circulación de vehículos; elaboración de un nuevo marco regulatorio y de un nuevo sistema de reducción de los costos de transporte.
<b>B. Otros estudios de Impacto sugeridos por la FUNDE**</b>	
I. Impactos macroeconómicos	Impactos estimados en el sector externo, fiscales, efectos multiplicadores en la economía, en el crecimiento económico; implicaciones en la política económica; identificación de costos y beneficios, y saldos netos. Impacto de la Inversión Mexicana (cantidad, calidad e implicaciones macroeconómicas y de política económica).
II. Estudios de impacto sobre el Empleo	Estimaciones técnicas sobre los efectos netos sobre el empleo, es decir efectos de generación y destrucción de fuentes de trabajo del TLC México-TN, a nivel global y sectorial; calidad de empleos que se crearán y desaparecerán; estudio comparativo del marco legal e institucional de las relaciones de trabajo entre los países; estudio comparativo de los convenios de la OIT ratificados e indispensables a ratificar, y mecanismos para su aplicación efectiva; estudio comparativo de los derechos laborales universales, las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo entre los países y mecanismos para homogenizarlas en los estándares más altos; mecanismos compensatorios que se piensan establecer para los trabajadores afectados; mecanismos que se establecerán para evitar que los países relajen sus normativas laborales para mejorar su "competitividad" o para realizar competencia desleal por esta vía. Incentivos para el respeto a derechos laborales y sanciones para prácticas lesivas a los derechos laborales.
III. Estudios de Impacto Ambiental	Estimaciones técnicas sobre los efectos en el medio ambiente del TLC, a nivel global y regional; calidad de industrias que se crearán y potenciarán vrs. las que desaparecerán; estudio comparativo del marco legal e institucional de las normas ambientales, sanitarias, fitosanitarias, de calidad de alimentos; estudio comparativo de los convenios internacionales ratificados e indispensables a ratificar y mecanismos para su aplicación efectiva; estudio comparativo de la práctica del derecho ambiental y mecanismos para homogenizarlas en los estándares más altos; mecanismos para trasladar recursos para la conservación o restauración de las zonas afectadas por el deterioro del medio ambiente producto del TLC; mecanismos que se establecerán para evitar que los países relajen sus normativas ambientales para mejorar su "competitividad" y aumentar sus exportaciones. Incentivos para el respeto al medio ambiente y sanciones para prácticas lesivas al mismo.
IV. Estudios de Impacto en la niñez y Mujeres	Estudios sobre los impactos del tratado en la niñez y las mujeres. Efectos sobre la niñez y mujer trabajadora, y medidas para enfrentar las posibles problemáticas. Explorar sobre los efectos diferenciados para hombres, mujeres e infantes que pueden traer la destrucción, creación y potenciación de nuevos sectores económicos.
V. Estudios de impacto sobre el sector de la Micro y pequeña empresa.	Efectos que tendrá el tratado sobre la microempresa. Preparación de la microempresa para acceder a las condiciones del tratado. Sectores de la micro y pequeña empresa que pueden modernizarse para entrar al mercado mexicano. Mecanismos de apoyo para la inserción de este sector en el comercio exterior.
VI. Estudio jurídico del TLC	Implicaciones legales para el país. Medidas y reformas legales a realizar (leyes, reglamentos, compromisos, etc.). Relación con los mecanismos de la integración centroamericana. Comparación de instrumentos legales en las diferente áreas de interés.

\* Los estudios contenidos en este apartado fueron identificados por FUSADES como parte de las necesidades de estudios y asistencia técnica que el Gobierno requeriría haber realizado al negociar un TLC con México, por ser indispensables para fundamentar las propuestas negociadoras el país; de no hacerlos según éste centro se corría el peligro de negociar en clara desventaja. El Tratado de Libre Comercio México - El Salvador. Documento de Trabajo No. 34. FUSADES. 1993.

\*\* Algunos de los estudios de impacto sugeridos por FUNDE y algunas organizaciones participantes del III Seminario de las Relaciones México-Centroamérica realizado en San Salvador el 4 de Julio de 2,000.

## Impactos en el Empleo

En el caso del empleo funcionarios del Gobierno hablan de efectos positivos por la creación de 4,000 empleos, sin establecer la base o metodología de tales estimaciones, y de momento no se conoce la existencia de algún estudio al respecto. La información al respecto también es parcial, ya que no se ha establecido los empleos que se perderán producto del acuerdo. Un tratado como éste que desgrava algunos sectores y protege a otros, con países con los que Centroamérica tiene claras asimetrías, tendrá un efecto diferenciado en cuanto a la creación y destrucción de empleos en cada sector específico, lo cual no puede estudiarse en base a simples enunciados o declaraciones.

Ciertamente se crearán algunos empleo, posiblemente en aquellos sectores que logren efectivamente exportar a los nuevos mercados o en aquellas actividades que puedan derivarse de inversiones extranjeras en el país, sin embargo en ambos casos eso dependerá del tipo de actividades que se potencien, de la elasticidad empleo de las exportaciones, y de la calidad de inversiones. En contrapartida se puede establecer que algunos sectores verán disminuir sus empleos producto del aumento de las importaciones, por la competencia de algunas inversiones extranjeras en el país, procesos de reubicación de empresas transnacionales y nacionales entre los países firmantes, pérdida de mercados centroamericanos por la penetración de los productos (Chilenos o Mexicanos), y los procesos de reestructuración que muchas empresas tendrán que hacer o ya están haciendo para hacer frente a la competencia Mexicana

Es clave pues identificar el efecto neto en la creación de empleos, ya que se pueden crear empleos que no sean suficientes para superar el efecto negativo que podrían generar la destrucción de empresas; pero también es importante analizar la calidad del empleo que se creará, y los impactos en el empleo ya existente (calidad, salarios, condiciones, etc.).

### **Impactos fiscales**

La generalización de Tratados comerciales tendrán por efecto indirecto la reducción de ingresos fiscales por la vía de la eliminación de los derechos arancelarios, y el aumento de gastos, por la vía de las nuevas entidades que el país tendrá que crear y gastos derivados de juicios y procesos de controversias; por otro lado podría darse un aumento de los ingresos por la vía de una mayor recaudación del IVA al aumentar las importaciones. El efecto esperado no puede ser determinado en abstracto, y requiere abordar este tema junto con la ratificación de cada acuerdo, pues si el efecto es de signo negativo, el país estará creando una nueva presión sobre las cuentas fiscales que posteriormente tendrá que ser subsanada. Así, resultaría indispensable abordar este aspecto en las discusiones, y disponer de estudios técnicos sobre las proyecciones que se puedan tener al respecto.

Sería fundamental que la Asamblea Legislativa interpusiera sus buenos oficios para que los diferentes sectores tengan acceso a los estudios de impacto y técnicos que debieron haber hecho los funcionarios encargados de la negociación, ese esfuerzo sería muy importante en el marco de las discusiones para la ratificación del TLC con Chile. Pero

también la Asamblea Legislativa puede jugar un papel clave en imponer una mayor disciplina, transparencia y calidad de las negociaciones, al imponer la obligatoriedad al Ministerio de Economía para que presente parte de esa información previamente a las negociaciones de futuros acuerdos comerciales cuando sea posible, y cuando no sea posible, adjunta a los textos finales de los TLC cuando el Poder Ejecutivo busque la ratificación legislativa de los mismos.

### **3. No se percibe interés en las esferas gubernamentales por incluir en el tratado aspectos sobre derechos laborales y migratorios.**

En el tratado y en las negociaciones no ha habido interés por abordar aspectos laborales como: legislación laboral, condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, trabajo de menores ni salarios mínimos, menos para crear fondos de compensación o programas de reconversión para los trabajadores que pierdan sus empleos como producto del acuerdo.

El TLC Centroamérica - Chile sería un retroceso con respecto a: a) El TLCAN, en el cual se estableció al menos un Acuerdo de Cooperación Laboral en el que se abordaron algunos de esos temas; b) el TLC Chile – Canadá que estableció un acuerdo de cooperación laboral; c) el recién finalizado TLC Canadá Costa Rica, que también incluyó; d) con respecto al TLC que actualmente negocian Canadá y el resto de Centroamérica que ya fue anunciado que incorporará un Acuerdo de Cooperación Laboral.

Resulta un precedente sumamente negativo el hecho que en las negociaciones entre Chile y Centroamérica no haya sido incorporado un Acuerdo de Cooperación Laboral, cuando el primero ya tiene y C.A. ya está negociando un Acuerdo de ese tipo con Canadá. Eso sólo parece reafirmar que Centroamérica sólo ha incorporado este tipo de acuerdos por la exigencia de terceros países, y no por un interés real por atender esa problemática o responder a las exigencias de sectores laborales que ya se han pronunciado por incorporar este tipo de disciplinas al interior de los acuerdos de libre comercio.

Número de Convenios de la OIT Ratificados por País  
(Hasta 1999)

	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Guatemala	Costa Rica	Panamá	México	Cuba	Chile
Total de Convenios	21	20***	53	67	46	70	70	76	49****
Convenios sobre derechos humanos fundamentales *	7	4	7	7	7	6	6	7	8
Convenios Relativos a la Libertad sindical**	2	1	5	5	5	3	4	6	

Notas: \*Los convenios que la OIT identifica como referentes a derechos humanos fundamentales son el 87, 98, 29, 105, 100, 111, 138 y 182.

\*\*Los convenios que J. Arriola identifica como fundamentales relativos a la Libertad de Organización son el 11, 87, 98, 135, 141, 151, 154.

\*\*\* A finales del 2000 y principios del 2001 fueron ratificados 5 convenios más por El Salvador, con lo que se eleva a 25.

\*\*\*\* Según los datos de la OIT Chile ha suscrito 59 Convenios, de los cuales ha denunciado 10, por lo que el número de Convenios vigentes se reduce a 49.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de OIT y Arriola, J. Y Aguilar, V. El Movimiento Sindical ante la Integración Centroamericana. De la frágil participación a la propuesta de tratado de integración social. Fundación F. Ebert. 1995.

El Salvador es el segundo país centroamericano –después de Honduras- que menos convenios de la OIT ha ratificado<sup>12</sup>, además que en el país ha existido una tradición secular de irrespeto a los derechos laborales, dándose últimamente algunos casos alarmantes<sup>13</sup>, hechos que estarían contribuyendo a ofertar al país por sus bajos estándares laborales y siendo un incentivo (o competencia desleal) para que los países de la región compitan entre sí relajando aun más sus legislaciones, normas y mercados laborales.

El TLC es un tratado negociado por los Gobiernos de la región y por tanto sería una oportunidad valiosa para lograr un acuerdo regional que estableciera mecanismos que permitan progresar efectivamente en la situación laboral, parar la carrera de los países por alcanzar ventajas comerciales (“mejorar su competitividad”) flexibilizando sus relaciones laborales, y además daría la oportunidad de crear mecanismos claros y transparentes de garantía de los derechos laborales, corrigiendo algunos de los elementos ambiguos sobre condicionamientos laborales y ambientales que tienen ciertas concesiones comerciales unilaterales, y que han dado lugar a que las cúpulas empresariales y algunos gobiernos descalifiquen la justeza y necesidad de cualquier discusión sobre la inclusión de las cláusulas laborales y ambientales en los tratados comerciales, amparándose por el posible uso proteccionista que pueden hacer grupos del Norte.

Funcionarios Gubernamentales, el Ministerio de Economía y legisladores del partido de Gobierno ha hecho declaraciones sobre la disposición de incluir esos temas otros foros y ámbitos, sin definir un compromiso concreto para tales cambios, por lo que resulta poco creíble tal posición, principalmente si tomamos en cuenta que no han mostrado apertura, ni interés hacia abrir una discusión más amplia del tratado, en la fase actual y en la fase anterior a la finalización de las negociaciones.

---

<sup>12</sup> Por ejemplo para 1995, El Salvador sólo había aprobado 1 de los 7 acuerdos de la OIT relativos a la libertad sindical, convirtiéndose así en el país centroamericano con menos convenios aprobados de este rubro, siguiéndole Honduras con dos, Panamá con tres, Costa Rica y Guatemala con cuatro y Nicaragua con cinco. Ver para más información Arriola, J. Y Aguilar, V. El Movimiento Sindical ante la Integración Centroamericana. De la frágil participación a la propuesta de tratado de integración social. Fundación F. Ebert. 1995.

<sup>13</sup> Para más información están dos documentos importantes: CENTRA. Resumen de casos mas recientes y relevantes de violaciones a los derechos laborales en El Salvador. C.A. Mayo 2,000. y García, G. Quintero, C. Y otros. Dinámica de la Actividad Maquiladora y Derechos Laborales en El Salvador. CENTRA. 1998.

En el TLC con Chile por otro lado no hay un enunciado sobre que los países se comprometen a no rebajar sus estándares laborales para atraer inversiones, y por lo tanto el acuerdo no es un marco adecuado para abordar esos aspectos. Es indispensable que en este y otros acuerdos se establezca claramente el compromiso de los países para no rebajar sus normas laborales como forma de atraer inversiones.

En el Tratado no ha sido establecido un acuerdo migratorio que contemple facilidades y protecciones migratorias a los nacionales que pudieran buscar emigrar a ese país. En el tema migratorio sólo se ha establecido un acuerdo de facilidades para los personas de Negocios, que podría suponer un Trato discriminatoria para el resto de personas y por ende violentar la Constitución de la República y Acuerdos de Derechos Humanos suscritos, dado que se le está dando ventajas a este sector por sobre el resto de la población, lo cuál no parte de una situación desventajosa inicial de las personas de negocios, como sería la lógica de las medidas de discriminación positiva que se pueden dar según los marcos legales<sup>14</sup>.

#### **4. Fueron excluidos los temas de derechos del consumidor y ambientales.**

No se incluyeron referencias a aspectos del consumidor y ambiental, y de momento no se vislumbra si se avanzará en compatibilizar y desarrollar éstas áreas; otra vez el poco desarrollo de éstos temas y sus legislaciones podrían ser una señal negativa a los inversionistas que podrían verse atraídos porque en el país podrían evadir ciertos controles ambientales y de calidad, lo que iría en detrimento de los consumidores y de la sustentabilidad misma del país.

El TLC de Chile al dejar por fuera un Acuerdo de Cooperación Ambiental se convierte en un retroceso frente al antecedente que fue el TLCAN que sí incluyó uno, y que además contempló un acuerdo sobre aspectos fronterizos, región donde se vislumbraba que estarían la mayor parte de los impactos territoriales.

En este aspecto vale mencionar que en el TLC con Chile sólo existe una alusión discursiva sobre el tema del medio ambiente, cuando establece en su preámbulo que va a "*PROMOVER el desarrollo económico de manera congruente con la protección y conservación del ambiente, así como con el desarrollo sostenible*". Algunos sectores<sup>15</sup> han señalado en los medios de comunicación que en el TLC con Chile quedó contemplada la protección del medio ambiente, sin embargo en los textos enviados por la Comisión no ha podido encontrarse esa incorporación de la temática.

---

<sup>14</sup> Centro de Estudios Constitucionales y Derechos Humanos (CECDH). Consideraciones Jurídicas sobre el TLC. Fundación de Estudios para la aplicación del Derecho (FESPAD). 2000

<sup>15</sup> En el artículo *TLC con Chile toca las puertas de la Asamblea* aparecido en La Prensa Gráfica el día 20/06/01 se menciona que "*la presidenta de la comisión, Milena de Escalón, aseguró que el TLC con Chile supera algunos problemas detectados en el convenio comercial que se mantiene con México, sobre todo en el tema del medio ambiente*".

En el TLC con México quedó establecido en el inciso 2 del artículo 14-16, capítulo de inversiones que los Estados parte se comprometían a no eximir o eliminar regulaciones ambientales a las inversiones extranjeras como un medio para atraerlas. Este artículo sin embargo no ha sido establecido en el cuerpo del acuerdo firmado con Chile.

## **5. El capítulo de inversiones es una limitante para políticas económicas posteriores**

La concepción de inversiones que está inmersa en los TLC, y particularmente en el suscrito con México, implica una renuncia de los pueblos centroamericanos a imponer criterios de rendimiento a las inversiones extranjeras, mecanismos que han sido usados ampliamente por países latinoamericanos y del primer mundo en el desarrollo de sus industrias nacionales. La renuncia a utilizar criterios de rendimiento para las inversiones, colocaría a los países de Centroamérica en una situación inicial sumamente desventajosa, y limitaría en gran medida la posibilidad de inducir la transferencia tecnológica de las inversiones que se estaría atrayendo.

En el caso del TLC con Chile no se ha podido hacer una revisión de los aspectos relacionados a las inversiones, ya que este capítulo hace una referencia directa a otros acuerdos previos, que no estaban entre los documentos proporcionados por la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Legislativa. Particularmente se hace alusión al *Acuerdo entre la República de Chile y la República de El Salvador para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, suscrito entre El Salvador y Chile el 8 de noviembre de 1996*. Habría pues necesidad de hacer una revisión de dicho acuerdo, y dar un seguimiento a futuras negociaciones en este aspecto, ya que esta contemplado en el mismo TLC que en dos años se entablarán negociaciones para ampliar la cobertura que da el mismo.

En el caso de Chile, pese a tener un esquema de promoción de las exportaciones y atracción de inversiones, ha mantenido por mucho tiempo controles importantes a las inversiones extranjeras, y ha aplicado criterios de rendimiento. La existencia de esos esquemas en el caso de Chile, y la casi ausencia de los mismos en el caso de El Salvador se convierte precisamente en una asimetría en cuanto al punto de partida de ambos países para entrar a negociar un acuerdo de libre comercio, ya que esas normativas le han dado a Chile algunas ventajas para su inserción exterior.

## **6. El Calendario de desgravación**

En el TLC con Chile al igual que en el de México no quedó recogido el reconocimiento de las asimetrías, pues el trato “preferencial” para el país se limitó únicamente al programa de desgravación, sin incluirse programas previos de cooperación técnica y científica, normas de origen preferenciales, otros criterios de desempeño (PIB per cápita) y la posibilidad de establecer fondos de compensación o reformas a los mecanismos regionales de financiamiento (BCIE), que pudieran permitir a los países

centroamericanos tener un acceso y trato preferencial, que reconociera mejor sus características de ser economías pequeñas y menos desarrolladas, y que proveyera recursos para el proceso de reconversión productivo que requerirían hacer muchas empresas.

La evaluación del calendario de desgravación está limitada por la no disponibilidad de estudios de impacto y técnicos tal como ha sido señalado; la no existencia de los mismos sería un hecho que pondría en duda la misma calidad e idoneidad del calendario de desgravación y del Tratado mismo. Un calendario de desgravación que hubiera sido establecido únicamente por la presión de los grupos de poder, sin tomar en cuenta impactos y análisis mas globales de toda de toda la economía sería un precedente negativo para el país, ya que este calendario es el que contiene precisamente los plazos para el establecimiento del área de libre comercio.

**Trato dado a los Productos en  
los Calendarios de Desgravación  
(por país)**

categoría	Chile		El Salvador	
	Número de partidas	Porcentaje	Número de partidas	Porcentaje
EXCL	258	4.41	266	4.46
A	4874	83.25	3753	62.94
B	88	1.50	1025	17.19
C	597	10.20	77	1.29
D	1	0.02	814	13.65
E	20	0.34	28	0.47
TP	17	0.29	Ninguna	ninguna
Total	5855	100.00	5963	100.00

Nota: Las columnas que corresponde a Chile, se refieren al trato que recibirán los productos salvadoreños exportados a Chile; las columnas que corresponden a El Salvador establecen el trato que tendrán los productos chilenos importados por El Salvador.

Las categorías están representadas por letras y su trato se encuentra detallado en uno de los protocolos finales suscritos con Chile. Para las categorías indicadas por las primeras letras la velocidad es mayor. Por ejemplo la letra A indica que son los productos que a la entrada en vigor del TLC gozarán de libre comercio, en el otro extremo está la categoría E que son aquellos productos que tardarán más tiempo en tener libre comercio. EXCL son los productos excluidos, y TP es una categoría especial que Chile dará a ciertos productos de El Salvador. Los plazos que se dará a las categorías de la B a la E difieren en cada caso.

Fuente: Elaboración propia en base a calendario de desgravación.

En el cuadro anterior es posible ver que el porcentaje de partidas arancelarias excluidas del calendario de desgravación es muy similar en ambos países, y la diferencia está la distribución de las partidas entre las diferentes categorías –velocidades- de desgravación. Esos elementos precisamente cuestionan el trato preferencial que habría logrado tener el país en el comercio con Chile, pues al ser El Salvador una economía pequeña no ha logrado tener un acceso preferencial en el número de productos que gozarán de libre comercio o en algún criterio más que le de ventajas. El trato mas

favorable a El Salvador ha sido limitado, pues cuando el país logró excluir productos eso le significó que Chile excluyera también una igual cantidad.

Al revisar la estructura del calendario de desgravación de Chile y El Salvador es posible constatar que el trato preferencial en este se limita a la velocidad de desgravación, la cuál será mas rápida en el caso de Chile y más lento en El Salvador

Por ejemplo en el caso de México productos como el cemento, azúcar<sup>16</sup>, cerveza, productos porcinos, y los lácteos, fueron excluidos de la desgravación con México por ser según el Gobierno productos sensibles y con poca capacidad de competir con los gigantes mexicanos. Esos productos también han sido dejados fuera del calendario de desgravación con Chile. Si bien es válido definir productos sensibles, lo que es cuestionable es que esa categoría se limite a un pequeño grupo, que tiene el agravante de ser estructuras sumamente concentradas, con poca o ninguna competencia en El Salvador. Por tanto habría necesidad de hacer una revisión a fondo del calendario de desgravación pactado y sus criterios, pues es sumamente cuestionable proteger los monopolios u oligopolios, pero abrir los mercados a aquellos otros productores menos poderosos y que no han sabido hacer valer su opinión.

Un aspecto importante es el trato dado a los productos agropecuarios. Hay que reconocer que un aspecto positivo es que se han excluido gran cantidad de productos agropecuarios, ya que estos son productos sumamente sensibles para la economía salvadoreña, sin embargo es preocupante que al no existir análisis y estudios de impacto pueda haberse concedido libre comercio a productos agroindustriales que consumen esas materias primas nacionales protegidas, pues eso significaría que las empresas que consumen insumos nacionales primarios tendrán serios problemas de competitividad al tener que pagar la protección concedida a sus proveedores, peor aun si esos productos agropecuarios presentan distorsiones o subsidios en los mercados mundiales. Otro aspecto sería conocer que medidas serán tomadas para modernizar o reconvertir a estos sectores –empresarios y trabajadores- que no fueron incluidos en el libre comercio, pues si no se dan esas acciones algunas exclusiones sólo tendrán como efecto retardar pero no detener la agonía del agro salvadoreño, proceso que se ha dado en los últimos años sin un TLC.

En algunos casos por ejemplo, los procesos agroindustriales tienen el agravante de ser mercados oligopólicos o monopolícos, por lo que un sector industrial que sea un comprador de estos y que ahora tendrá que competir con importaciones se verá enfrentado a problemas aun mayores para competir a nivel internacional.

Un ejemplo puede ser el sector de embutidos ya que en el TLC de Chile y México se dejaron excluidas las materias primas e insumos, pero en ambos no se dejaron excluidos los productos procesados (embutidos y jamones) competidores. Eso significa que estos sectores podrían verse afectados negativamente al abrírseles los mercados externos.

---

<sup>16</sup> El azúcar y el cemento, oligopolio y monopolio respectivamente, también han aprovechado los procesos de privatización y de “reconversión” que han pasado, para destruir y desarticular sus respectivas organizaciones sindicales, que tenían una amplia tradición, y para despedir un número considerable de trabajadores “innecesarios”.

Otro ejemplo es el sector del azúcar y endulzantes, ya que en el TLC de México y Chile fueron excluidos de la desgravación los endulzantes, pero en el TLC con México quedó establecido en el calendario la desgravación que los dulces y chicles gozarán en unos años de libre comercio, lo que aparentemente se corrigió en el establecido con Chile, pues fueron excluidos del calendario de desgravación de El Salvador; aunque es importante mencionar que estos últimos productos fueron excluidos también del calendario de Chile, por lo que esos productos no podrán gozar de un nuevo mercado y tendrán que hacer frente a un gran productos tal como es México.

## **7. El Tratado de Libre Comercio con Chile no es suficiente para aumentar considerablemente exportaciones**

El aumento de las exportaciones no será un resultado automático del TLC sino se fortalece entre otras cosas la capacidad de los sectores productivos por acceder a esas ventajas, se mejora la base productiva nacional (oferta exportable), la capacidad institucional para acompañar el tratado, y se desmantelan efectivamente las barreras no arancelarias (tramites administrativos, fronterizos, impedimentos legales, regulaciones específica, etc) y los cuellos de botella de la base exportadora salvadoreña, que limitaron la efectividad de los Acuerdos Bilaterales de Alcance Parcial.

Para evaluar la efectividad el Tratado en aumentar las exportaciones sería nuevamente indispensable contar con un estudio técnico que identifique cuales factores contribuyeron a dificultar el acceso de las exportaciones al mercado Chileno, y en que proporción lo hizo cada uno, pues sólo así se puede valorar que tan conveniente es suscribir un Tratado de Libre Comercio para superar los obstáculos que se hayan detectado; sin embargo tampoco se conocen de estudios sobre los problemas que han tenido las exportaciones salvadoreñas en el mercado Chileno.

En el trabajo de José Roberto López, hecho para FUSADES en 1992, se señalaron precisamente elementos que dificultaban en acceso al mercado mexicano que no fueron tomados en cuenta en la negociación del TLC con México, pero que deberían ser considerados para evaluar la conveniencia de negociar futuros TLC. En ese trabajo se señaló particularmente que “No obstante aunque un acceso ampliado facilite un mayor flujo de exportaciones salvadoreñas hacia dicho país, problemas de oferta interna minimizan el impacto económico potencial esperado del TLC sobre las exportaciones en el corto plazo. Garantizar un acceso seguro al mercado mexicano tampoco es de mayor relevancia para El Salvador, ya que México no utiliza los derechos compensatorios o anti-dumping para bloquear a las limitadas exportaciones salvadoreñas”<sup>17</sup>. En el mismo se señalaba que El Salvador, había sido uno de los países de C.A. con menor aprovechamiento de los Acuerdo de Alcance Parcial, lo que pondría en duda que los problemas enfrentados se puedan solucionar simplemente con un acuerdo comercial.

---

<sup>17</sup> López, José Roberto. El Tratado de Libre Comercio México-El Salvador. FUSADES. Documento de trabajo No. 34, 1992. Pág. 24.

La misma CEPAL señalaba que en el caso de las negociaciones para adherirse al TLC de América del Norte (TLCAN) no era suficiente tener un acuerdo pues existen otros aspectos igualmente importantes que han dificultado el acceso y que requieren otro tipo de medidas. Específicamente menciona que “... dichos países (los que rodean a los países del TLCAN) poseen una estructura de exportaciones muy vulnerable, es decir fuertemente orientada a sectores de dinamismo menor. Ante tal situación, no es suficiente la adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte como principal solución al problema. Estas naciones deben buscar formas de mejorar cualitativamente su estructura de exportaciones y su capacidad exportadora general, incluido el fortalecimiento de la capacidad comercializadora. Esto es urgente, con adhesión o sin ella. La tarea abarca, principalmente, reformas macro y microeconómicas internas, así como el mejoramiento de los factores de la producción”. CEPAL. Centroamérica y el TLCAN. Efectos Inmediatos e implicaciones futuras. 1995.

Indicadores del Comercio Chile – El Salvador  
(en miles de US\$ y porcentajes)

Año	Exportaciones a Chile			Importaciones procedentes de Chile			Balanza comercial El Sal.- Chile.		Importaciones procedentes de Chi./Exp. a Chile	Exportaciones a Chi./ Imp. procedentes de Chile
	Valores en miles de US\$	Crecimiento	Exp. a Chile/Exp. Totales	Valores en miles de US\$	Crecimiento	Imp. de Chile/Imp. Totales	Saldo	Crecimiento		
1989	309		0.06	635		0.05	-326		2.06	0.49
1990	416	34.6	0.07	2,189	244.7	0.17	-1,773	443.9	5.26	0.19
1991	555	33.4	0.09	6,265	186.2	0.45	-5,710	222.1	11.29	0.09
1992	2,357	324.7	0.39	5,333	-14.9	0.31	-2,976	-47.9	2.26	0.44
1993	512	-78.3	0.07	5,419	1.6	0.25	-4,907	64.9	10.58	0.09
1994	447	-12.7	0.04	5,030	-7.2	0.20	-4,583	-6.6	11.25	0.09
1995	799	78.7	0.05	7,651	52.1	0.23	-6,852	49.5	9.58	0.10
1996	448	-43.9	0.03	7,998	4.5	0.25	-7,550	10.2	17.85	0.06
1997	3,727	731.9	0.15	8,390	4.9	0.22	-4,663	-38.2	2.25	0.44
1998	1,440	-61.4	0.06	10,856	29.4	0.27	-9,416	101.9	7.54	0.13
1999 <sup>(p)</sup>	6,043	319.7	0.24	13,943	28.4	0.34	-7,900	-16.1	2.31	0.43
2000 <sup>(p)</sup>	1,571	-74.0	0.06	22,001	57.8	0.44	-20,430	158.6	14.00	0.07

Nota: (p) son datos provisionales.

FUENTE: elaboración propia en base a datos del BCR.

Para el caso de Chile nuevamente se ha descuidado esos otros aspectos, ya que se todo el énfasis en el Tratado pareciera indicar que los problemas son únicamente barreras arancelarias y no arancelarias; esa simplificación de los factores que han estado detrás de la poca penetración del mercado Chileno podría hacer que el Acuerdo tengan rendimientos pobres frente a los costos de su negociación, administración y efectos negativos. Sin embargo no es posible profundizar en mayor medida debido a la no disposición de estudios de impacto y técnicos.

Hay que tener en cuenta que actualmente el comercio con Chile es deficitario y ha ido empeorando el saldo del déficit fiscal, como puede ser visto en el cuadro anterior, lo

cuál es un elemento a tener en cuenta para evaluar la eficiencia del acuerdo, a priori y a posteriori. El comercio de El Salvador con Chile tiene una pequeña participación en el comercio internacional de El Salvador, lo que de alguna manera sería un cuestionamiento a la prioridad otorgada a este acuerdo en la agenda nacional, sobre todo por el tiempo invertido en las negociaciones, los costos de las mismas, los enormes requerimientos que tiene los TLC al ser acuerdos que contienen aspectos más allá del comercio de bienes y servicios. Más bien parece que la prioridad de este acuerdo ha venido dado por los intereses de empresas que tienen en Chile un comercio importante.

Como el TLC con Chile ya ha sido negociado y difícilmente hay voluntad para hacerle revisiones que puedan conducir a la reforma de sus contenidos, sería una contribución importante que se identifiquen los productos que en la actualidad y potencialmente –con posibilidades reales- serán exportados e importados a/desde Chile, al mayor detalle posible (ocho dígitos), e identificar claramente a las empresas (número, nombres y características) para posteriores evaluaciones del acuerdo sobre el sector exportador / importador. Con esa información sería posible entonces verificar si efectivamente el comercio que se creará con Chile será aprovechado por un gran número de empresas o si por el contrario será un beneficio que quedará en un pequeño puñado de empresas u oligopolios conocidos, a costa de sacrificar a otros sectores productivos que serán los sacrificados.

## **8. La Comisión Administradora y Evaluación del Tratado**

En el Tratado con Chile se contempla en su capítulo 18 la creación de la Comisión de Libre Comercio, que tendrá entre sus funciones evaluar el acuerdo, pero también tendrá facultades de negociar la inclusión de productos excluidos, acelerar el programa de desgravación, y modificar normas de origen. En esa comisión el país será representado por el Ministerio de Economía.

Sobre esos aspectos es necesario tener en cuenta las siguientes valoraciones:

- a) Si bien es positivo que la Comisión pueda evaluar el acuerdo, es sumamente negativo que el país deje esto exclusivamente a una comisión propia del Tratado, que además tiene las funciones de velar por el cumplimiento del Tratado, dado que esta comisión difícilmente tendrá la independencia para valorar críticamente un acuerdo que administrará. Por eso es importante que el país determine una entidad que sea independiente del acuerdo o del Ministerio de Economía, y que pueda evaluar con mayor independencia y sin conflicto de intereses la evolución del Tratado. La entidad “independiente” que debería evaluar el TLC debe tener así mismo un diseño de las información, variable e indicadores que serán tomados en cuenta al evaluar cada Tratado, dado que hasta ahora no existe un buen precedente en cuanto a la negociación del acuerdo. En este punto es importante tener en cuenta que en el caso de Estados Unidos en dónde el Congreso asumió la función de hacer una evaluación del TLCAN<sup>18</sup>. La evaluación de un Tratado como el de Chile y

---

<sup>18</sup> En el libro CEPAL. Centroamérica y el TLCAN. Efectos Inmediatos e implicaciones futuras. 1995. se explica que en el título V de la Ley Pública 103-182 (H.R. 3450) de E.U. quedó establecido el mecanismo

México tampoco puede ser dejado exclusivamente a informaciones ligeras y superfluas de los funcionarios del Ejecutivo (Ministerio de Economía) encargados de negociar y administrar los tratados, ya que estos también difícilmente podrían tener la independencia de evaluar vacíos, problemas, deficiencias de Tratados en los que son una parte interesada.

- b) En el TLC con Chile se establece que el procedimiento para implementar las modificaciones que surjan de la Comisión de Libre Comercio, en lo que respecta a modificaciones en los productos y servicios excluidos y la velocidad de desgravación, serán hechas según el “procedimiento interno” en el caso de El Salvador. Sin embargo esa ambigüedad se puede prestar a que se reproduzca lo que ha ocurrido con las salvaguardias y la cláusula de exclusión centroamericana, y que sean hechas por procedimientos discrecionales. Esas posteriores modificaciones en el caso de El Salvador requieren que se cuente con la aprobación legislativa de las propuestas emanadas de la Comisión de Libre Comercio, ya que el Ejecutivo no tienen potestad para poner en vigencia esas modificaciones. El abordaje de estos elementos no es algo superfluo o que pueda ser dejado a debates posteriores dados los antecedentes y precedentes que existen en la aplicación de salvaguardias a nivel centroamericano.
- c) En el caso de El Salvador el Ministerio de Economía ha concentrado y concentrará funciones al negociarse más Tratados de Libre Comercio, lo cual puede ser un aspecto de riesgo, ya que se concentrarán demasiadas funciones en esta cartera del Estado. En el contexto del TLC con México fue creada una Comisión Nacional Administradora de Tratados, con participación de gremiales empresariales, lo cual puede ser positivo pues impone un mayor número de observadores sobre las decisiones de esa cartera del Estado. Sin embargo si no se desarrollan todas las reglamentaciones, y se cumplen en su espíritu, se estará abriendo un flanco de posibles conflictos de interés, pues habrán empresarios que puedan actuar como jueces y parte en algunas decisiones al tener participación en esa Comisión Nacional de Administración. Por eso resulta trascendental desarrollar todas las reglamentaciones secundarias y aclarar posibles dudas sobre procedimientos “internos” que deben seguir algunos aspectos comerciales.

## **9. Transporte aéreo.**

Un caso importante es el relativo al transporte aéreo, pues en este sector existe un monopolio consolidado en el área Centroamericana; llama poderosamente la atención que en el TLC con Chile se establece un capítulo llamado Transporte Aéreo (capítulo 12) que norma diferentes aspectos e incluso establece normas para posibles controversias sobre este aspecto, lo que parece reflejar que este sector monopólico ha tenido la posibilidad de hacer valer su opinión e interés sobre diversos aspectos que

---

de revisión de las operaciones del TLCAN por parte del Congreso de ese país teniendo como plazo a más tardar el 1 de julio de 1997.

puedan afectarlo. Otro capítulo que contempla excepciones para el Transporte aéreo es el capítulo 11 de Comercio Transfronterizo de Servicios.

En la lista de exclusiones al trato nacional y trato de nación más favorecida se encuentran aspectos relacionadas al transporte aéreo que parecen ir dirigidos a mantener el monopolio aéreo que existe, tales como: 1) transporte aéreo especializado; 2) Servicios de apoyo relacionados al transporte aéreo. Ambas excepciones deberían tener una revisión mas al detalle por el legislativo con el objeto de recoger más información que permite verificar los objetivos de la inclusión de dichas medidas.

El sector de transporte aéreo fue precisamente un sector que fue excluidos del TLC con México, cuando en este caso hubiera sido una medida que podría haber impulsado la competencia, por lo que no es primera vez que se da esta situación de protección a este oligopolio regional.

## **10. La Integración Centroamericana**

La negociación de TLC como el de Chile, México y Dominicana ha sido hecho sin considerar elementos de la integración centroamericana, y la generalización de los mismos está haciendo que la agenda de fortalecer los procesos centroamericanos haya pasado a un nivel secundario, ya que la suscripción y toda la normativa de los TLC ha pasado a un primer lugar. Es por esto que urge avanzar aceleradamente en las capacidades regionales, y la consolidación de los diversos procesos de integración económica.

Es algo evidente que en los TLC como el de Chile y México no han sido incluidos entes y organismos de la integración centroamericana, tales como el PARLACEN, la Corte Centroamericana de Justicia, o el mismo COMIECO. También es evidente que a pesar de que varios de estos Tratados han sido negociados por grupos de países Centroamericanos, o que todos los países tienen Tratados con los mismos países, al revisar diferentes disposiciones de los acuerdos se puede verificar que en muchas ocasiones el Trato es bilateral, por ejemplo en el TLC de Chile el trato es bilateral entre Chile con cada uno de los países.

Esos elementos pueden estar a la base del rompimiento de facto del proceso de integración centroamericano, ya que difícilmente podrá ser reparado posteriormente. Valdría entonces hacer una revisión a profundidad del TLC con Chile desde la perspectiva centroamericana e integracionista, para detectar como ha sido abordada en el acuerdo.

En el TLC Triángulo Norte con México por ejemplo no quedó estipulado en las reglas de origen la posibilidad que El Salvador pudiera incorporar materias primas de los países centroamericanos que habían negociado TLC con México por su cuenta (Costa Rica y Nicaragua), o de los otros países con los que México ya tiene Tratados de Libre Comercio (Estados Unidos y Canadá).

## 11. Contrataciones públicas

En el TLC con Chile se incorporó en el capítulo 16 lo referente a Contrataciones Públicas, *“El objetivo de este Capítulo es crear y mantener un solo mercado de contratación pública con el fin de maximizar las oportunidades de negocios de los proveedores y de reducir los costos comerciales de los sectores público y privado de las Partes”*.

En el capítulo se abordan aspectos para garantizar un trato igualitario para empresas de los Estados Partes en las contrataciones que realicen las entidades públicas. Sin embargo para poder evaluar la efectividad de este capítulo resultaría indispensable tener un panorama de la normativa interna de Chile, ya que es por esa vía que el tema de las contrataciones públicas no es recíproco para los Estados Parte. Por ejemplo la existencia de ciertos requisitos mínimos de un país mayor como es Chile o México pueden hacer de facto que esa barrera sea infranqueable para sectores nacionales que podrían estar interesados en intervenir en los mercados externos. Por otro lado, las regulaciones del país en este tema son relativamente laxas, y ni siquiera han sido capaces de regular la calidad y transparencia interna de los procesos que se han llevado; este último elemento tiene que ser tenido en cuenta ya que en el marco de un TLC eso podría ser motivo para que el Estado Salvadoreño se viera enfrentado a controversias por empresas Chilenas.

## 12. Las normas de origen

Los Tratados de Libre Comercio como el de Chile ciertamente tienen algún énfasis en eliminar algunas trabas al comercio, tales como las barreras no arancelarias, pero eso va acompañado de la imposición de rígidas disciplinas en otros campos. Uno de esos es el temas de las reglas de origen, es decir las reglas que deben cumplir los productos para poder obtener el origen de regional, que es el que les dará la posibilidad de poder beneficiarse de los menores aranceles que contempla el TLC.

Las reglas de origen implican tanto la capacidad de las empresas para ajustarse y aplicarlas (generales y específicas), pero también la capacidad institucional del Gobierno para administrarlas y para poder vigilar el cumplimiento de las mismas por los nuevos socios, y en el caso particular de El Salvador para compatibilizarlas con todo el proceso de integración centroamericano.

El poder acceder a los nuevos mercados como el de Chile dependen entonces en buena medida de las capacidades del país (Gobierno y empresas) para ajustarse a las nuevas normativas, que en el caso de las reglas de origen son una de las condiciones necesarias para poder tener acceso a los beneficios del libre comercio. Sobre estas por lo tanto vale la pena destacar algunos elementos:

- a. En primer lugar las normas de origen específicas deberían de responder a las necesidades productivas de la región y del país, ya que en buena parte el

poderlas cumplir depende del grado de integración que tenga la economía o la región centroamericana. Por lo tanto un dato fundamental que nuevamente surge en este apartado son los estudios sectoriales que permitan conocer si estas podrán ser cumplidas. Ciertamente esos análisis son ya conocidos para las empresas que mantienen comercio con Chile o que tienen planes concretos para penetrar ese mercado, sin embargo el no haber hecho los estudios puede tener un impacto negativo para aquellos sectores que recién ahora se puedan interesar en comercio con ese país.

- b. El país debe tener capacidad de vigilar el cumplimiento por el otro país de las normas de origen, ya que si estos no se da, se puede correr el riesgo de perjudicar a algunas empresas por la vía de la triangulación del comercio vía Chile. En esto Centroamérica y El Salvador tienen un rezago nuevamente considerable con respecto a otros países, y esa materia es una de las fuentes de múltiples conflictos al interior de la región centroamericana.

#### **IV. ASPECTOS DE POLÍTICA Y REFORMAS INTERNAS QUE DEBEN ACOMPAÑAR EL TLC CON CHILE**

Es importante que la discusión sobre la idoneidad del TLC con Chile sea acompañado de compromisos y medidas en materia de algunas políticas internas. Eso es así porque existen ámbitos de la institucionalidad interna que pueden ser claves para disminuir los efectos negativos que pueda tener un Tratado o para reducir aquellos elementos de riesgo frente a los mismos.

Es por eso que en este apartado se abordan algunas medidas internas que son “indispensables” para abordarse o aprobarse como pre-requisitos para la ratificación de cualquier nuevo Tratado de Libre Comercio. Algunos funcionarios del Ejecutivo han expresado en más de una ocasión que los TLC ya negociados difícilmente pueden ser modificados, pues eso significaría un proceso de renegociación sumamente largo; sin embargo si es posible y factible en el corto plazo aprobar y realizar algunas reformas internas que puedan ser fundamentales para acompañar esos acuerdos, y sin las cuales a juicio de diferentes sectores se estaría poniendo en peligro los mismos acuerdos que supuestamente beneficiarían al país.

##### **1. La Institucionalidad Interna de la Política Comercial**

La institucionalidad del país tiene poco desarrollo para hacer frente a las nuevas exigencias del Tratado, tales como administrar el tratado, las reglas de origen, procesos de solución de controversias, imposición de salvaguardias, prácticas desleales de comercio, nuevas negociaciones comerciales, lo que podría tener un impacto muy negativo especialmente en los sectores más vulnerables y con menos recursos.

Uno de los aspectos fundamentales –pero no exclusivo- es la institucionalidad de la política comercial, ya que es sobre la misma que vendrá a ubicarse los Tratados como el TLC con Chile. La aplicación de muchos aspectos de la política comercial del país ha estado en buena medida basadas en un manejo sumamente discrecional de los funcionarios gubernamentales, en la aplicación de salvaguardias y contingentes de desabastecimiento, reglas centroamericanas de origen, normas técnicas, exenciones y modificaciones arancelarias en general; elementos que podrían quedar consolidados con el tratado y permitir que se perjudique a sectores no representados en las cúpulas de poder. Sobre este punto la FUNDE ha realizado un análisis pormenorizado en donde se identifica el manejo de la política arancelaria en los últimos años, que se puede constituir en un factor de riesgo para el TLC con Chile y otros que están funcionando o negociando.

Los vacíos existentes sobre las competencias entre el Ejecutivo y Legislativo en materia de política comercial, también pueden afectar la administración del tratado y sería

importante de revisarlos, principalmente determinar quién y como se pondrán en vigencia las modificaciones al calendario de desgravación, ya sea por medio de la aceleración del mismo o la inclusión de productos excluidos inicialmente; sobre la puesta en vigencia de las medidas de salvaguardia (especiales y generales); y de las instancias nacionales de evaluación del tratado. Existen otros vacíos en el ámbito Centroamericano que también deben ser subsanados, tales como la inexistencia de reglamentos para las salvaguardias por desabastecimiento de materias primas y por otros motivos que no sean el aumento de las importaciones, la inoperancia del Reglamento Centroamericano de Medidas de Salvaguardia, la no existencia de un marco regional en el tema de contingentes arancelarios, la existencia de un Reglamento Nacional de Administración de Contingentes de desabastecimientos poco claro y transparente, y la inexistencia de un ente centroamericano o nacional que audite las decisiones del COMIECO en materia arancelaria, las modificaciones del anexo A del Tratado General de Integración. Si no se dilucidan esos diferentes aspectos, la aparente protección de algunos sectores en el TLC con México y Chile puede ser letra muerta, ya que en el ámbito Centroamericano o nacional podrían modificarse por mecanismos discrecionales o arbitrarios.

Existen otros aspectos en la política comercial que también muestran un manejo poco técnico y transparente, como lo son las reglas de origen que ya fueron abordadas; precisamente sobre la aplicación de estas reglas para el caso del arroz existe en la actualidad un recurso de la Cámara Agropecuaria (CAMAGRO) contra el Ministro de Economía y la Directora de Política Comercial, además de ser un motivo de constantes disputas entre los Estados Centroamericanos que ha originado conflictos importantes.

Un aspecto sumamente negativo es la enorme concentración de funciones que están quedando en manos del Ministerio de Economía, directa e indirectamente, que sumado a la débil institucionalidad (normativas poco claras y transparentes), se vuelven en factores de riesgo para aquellos sectores que pudieran no ser del agrado del Gobierno de turno, pues la aplicación de muchos aspectos de los acuerdos pueden quedar a la discreción del funcionario de economía.

Por tanto es impostergable que en el marco de las discusiones del TLC entre Centroamérica y Chile se aborde un debate y un análisis sobre la aplicación de la política arancelaria en los últimos años, que conlleve a compromisos concretos de corrección de procedimientos y cierre de vacíos existentes; este debate no puede seguir siendo postergado durante más tiempo o relegado en el olvido y la urgencia de otras problemáticas.

Un insumo para estas discusión son los trabajos que la FUNDE ha realizado sobre la discrecionalidad de la política arancelaria de El Salvador, ya que abordan precisamente varios puntos medulares. En posteriores desarrollos de estos trabajos se ha logrado determinar que las pérdidas fiscales agregadas producidas por efecto de las medidas de salvaguardia llegan en tres años (1998-2000) a cuarenta millones de dólares (US\$ 40 Millones).

## **2. Institucionalidad Interna en otros aspectos fundamentales**

Hay que tener en cuenta que México y Chile tiene en muchos ámbitos requisitos y legislaciones más exigentes que los países centroamericanos y la experiencia de fundamentarlos como compatibles con el libre comercio dada su experiencia en el tema al haber negociado Tratos de Libre Comercio con Estados Unidos, Canadá y otras naciones. Esos elementos pueden dificultar la entrada a México y Chile de los productos salvadoreños en relación a las oportunidades que México y Chile pueden tener para entrar a los mercados nacionales menos normados.

En ese sentido es importante resaltar la institucionalidad en cuatro aspectos importantes:

### a) En materia de libre competencia

La carencia de legislación nacional sobre este tema se convierte en un factor de riesgo frente a este tipo de Tratados. Con la liberalización comercial se puede pasar de mercados controlados por oligopolios nacionales a otros dominados por oligopolios extranjeros y regionales. Ni la liberalización comercial ni el proteccionismo son una garantía en sí mismos de una mayor competencia, eficiencia o equidad de los mercados, pues algunos grandes sectores del capital nacional y transnacional han sabido adaptarse e incrementar la concentración en ambos esquemas, eliminando la competencia y reduciendo los efectos multiplicadores que podrían darse en algunas actividades; no puede dejarse de lado que esto pueda suceder con la implementación del TLC con México.

A este respecto, hay que puntualizar que la legislación salvadoreña y centroamericana sobre la libre competencia presenta un retraso considerable con respecto a la Mexicana y Chilena, lo que en un futuro podría ser una gran desventaja para el país. Por lo tanto la discusión de la ratificación del TLC con Chile debería estar supeditada a la aprobación y ratificación de la legislación (leyes y reglamentos) sobre la libre competencia, pues de no ser así se corre el riesgo que este proceso se prolongue de nuevo por tiempo indefinido.

### b) Derechos del consumidor y ambientales

Otro aspecto que debe ser abordado es el que corresponde a los derechos del consumidor y las problemáticas ambientales, dónde nuevamente El Salvador presenta considerables rezagos frente a Chile y México. Si bien en este tema ya se cuenta con alguna institucionalidad en materia ambiental y del consumidor, ésta no ha sido capaz de tener presencia en casos y situaciones que lo han requerido. Un Tratado de Libre Comercio puede traer efectos negativos en el consumidor y el medio ambiente si no existe un marco legal adecuado, pues se podría dar un incentivo para que algunos sectores aprovechen las menores regulaciones de calidad y ambientales del país, lo cuál puede tener consecuencias negativas en un futuro.

Algunas regulaciones de calidad en los casos que existen en el país son hechos por mecanismos discrecionales de funcionarios, sin responder a estudios técnicos y científicos o marcos regulatorios claros; esas medidas que podrían verse sometidas a controversias en el marco de los TLC, ya que estos contemplan regulaciones muy estrictas sobre el procedimiento de adopción de “normas y obstáculos técnicos” al comercio, normas sanitarias y fitosanitarias, e indirectamente por el trato nacional y trato de nación mas favorecida que se le otorga a las inversiones extranjeras.

Un ejemplo claro de la aplicación discrecional de medidas “sanitarias” que esconden obstáculos técnicos al comercio fue el procedimiento usado para normar la ropa usada de parte del Ministerio de Economía, ya que esa medida fue inconsulta, no se basó en análisis y pruebas científicas y se aplicó por mecanismos discrecionales que tenían como un claro fin sacar del mercado a ciertos agentes económicos en beneficios de otros.

Otro elemento preocupante en el campo del consumidor y del medio ambiente es todo lo que respecta a los alimentos transgénicos, ya que el país no tiene un marco adecuado para abordar esa problemática, que aunque todavía es materia de debate científico, si requiere que el país se prepare con antelación para regular su comercio y consumo.

Ya que los aspectos del consumidor y medio ambientales no se incluyeron dentro del TLC, estos deberían de considerarse como un pre-requisito a la ratificación del TLC, pues sería sumamente provechoso para el país supeditar la ratificación del este acuerdo con Chile a la modernización y reforma de los entes que tienen competencia en la defensa de los derechos del consumidor, de la calidad de los alimentos, y medio ambientales; aprovechando en alguna medida la cooperación técnica que ese país pudiera brindar dada su amplia experiencia en algunos de esos campos.

#### c) Legislación Laboral:

En el ámbito de los derechos laborales como se mencionó no fueron incorporados acuerdos al interior del Tratado, por lo que las iniciativas actuales para flexibilizar la normativa laboral serían aspectos que cuestionarían la idoneidad del Tratado, y estarían caminando por la vía de buscar atraer inversiones relajando las prestaciones.

Las dos iniciativas más importantes que están actualmente en discusión son la Ley de Aprendizaje y la Ley de Reactivación del Empleo (LERE), que tienden a avanzar en la dirección de desregular el mercado de trabajo, particularmente la contratación de mujeres y aprendices. Esas dos iniciativas estarían en contradicción con los supuestos beneficios de los Tratados de Libre Comercio, ya que los supuestos beneficios del aumento del empleo y salarios que generarían supuestamente esos acuerdos, se verían contrarrestados por los efectos negativos de disminuir las prestaciones de los empleos existentes.

### Composición de la PET. 1998



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de DIGESTYC. 1998.

Algo a tener en cuenta, es que con la institucionalidad en el ámbito laboral es sumamente débil, y que se refleja entre otras cosas en el papel pasivo y poco efectivo del Ministerio de Trabajo en hacer cumplir las leyes laborales, pues ha sido en este contexto que precisamente se ha dado una flexibilización de facto del mercado de trabajo, que se expresa en: el poco porcentaje que representa la población ocupada en actividades formales; un alto nivel del subempleo urbano y desempleo ya que juntos suman el 13% de la población en edad de trabajar (PET); la inexistencia de prestaciones en el ámbito rural que hace que la casi totalidad de este sector se encuentre en condición de subempleo (19% de la PET); irrespeto al derecho de organización en general; inoperancia de las entidades tripartitas<sup>19</sup> (Consejo Superior del Trabajo y Consejo del Salario Mínimo); bajos salarios mínimos y promedios, y baja capacidad adquisitiva de la población; aparecimiento de nuevas actividades encubiertas en la informalidad en las que no se cumple la normativa laboral, como es el caso de los servicios de seguridad, negocios de alimentación ambulante, transporte público.

Vale enfatizar que si el Ministerio de Trabajo y el Estado no ha sido capaz de garantizar el respeto de los derechos laborales con el actual marco laboral, ¿qué situación ha cambiado para que en el marco de una flexibilización de la normativa laboral esa

<sup>19</sup> A propósito el Presidente Flores justificó el no ajuste del salario mínimo argumentando como principal causa que éste podría ser una mala señal para los inversionistas que podrían venir atraídos por la reciente ampliación de la ICC, en los siguientes términos "El salario mínimo de México, de Honduras, de Nicaragua, de Guatemala, es menor que el de El Salvador. Si en estos momentos lo aumentamos, le estaríamos diciendo a los inversionistas mejor váyanse". Nota periodística.

situación no se profundice?, y ¿no serían la LERE y la Ley de Aprendizaje dos incentivos más para que los empresarios puedan aprovecharlas para desmejorar el empleo existente aprovechando la debilidad del Ministerio de Trabajo?.

La eliminación y congelamiento de los intentos por flexibilizar el mercado, junto con la discusión de las políticas concretas que se implementarán en materia laboral y el establecimiento de cuales serán las políticas a tomar en otros foros, pueden ser elementos claves de ser abordados en el marco de la ratificación del TLC con Chile. Lo principal en este momento es llegar a compromisos concretos de acciones futuras, que puedan imponer un cronograma de trabajo y una disciplina laboral a la política económica y comercial; resulta sumamente contraproducente sólo dejar establecidos en discursos retóricos y enunciados vacíos la voluntad de manejar los temas laborales en otros foros “mas idóneos”, si eso no se amarra a compromisos concretos no dejarán de ser enunciados retóricos y de poco valor, sobre todo cuando la política laboral actual está marcada por los dos anteproyectos de reformas del mercado laboral, y otras iniciativas que pueden desmejorar considerablemente la situación de empleo y salarios de los salvadoreños.

En el contexto actual sigue prevaleciendo la ausencia secular de una política laboral integral y clara que en nada abona al contexto de los Tratados de Libre Comercio. Los rubros que esta debería contener son: política salarial (salarios promedios y mínimos, salarios indirectos), de generación y dignificación de los empleos (promoción del empleo, reconversión productiva y capacitación), de mejoras de las condiciones de higiene y seguridad ocupacional, de promoción de la organización sindical de los trabajadores y trabajadoras, de apoyo a la inserción laboral de la mujer, políticas hacia los jóvenes, de mejoramiento y modernización de los organismos tripartitos, de aumento de la cobertura de la seguridad social (al sector informal y rural), etc.

### **3. La creación de fondos de compensación y la cooperación técnica**

La creación de fondos de compensación no ha sido contemplada en el TLC con Chile, en mucho debido a que el formato de los TLC no contempla esos mecanismos, pero también a la orientación de las negociaciones. Es importante avanzar en la determinación de estos mecanismos para futuras negociaciones, ya que la creación de zonas de libre comercio entre países supone el desarrollo geográfico desigual, y la posibilidad para que algunas zonas sean afectadas en mayor medida; precisamente la existencia y determinación de estos fondos podría ser un asunto de prioridad para economías pequeñas como la Centroamericana.

El desarrollo de una propuesta regional sobre estos temas podría ser un insumo determinante en las discusiones para la misma conformación del ALCA, pues podría servir para fortalecer la mesa sobre economías pequeñas que tiene ese acuerdo.

Si bien, la creación de estos fondos a nivel regional supondría una renegociación, si es posible hacer desde ya una exploración sobre la constitución de fondos nacionales que

puedan ayudar a compensar, reconvertir y apoyar a aquellos sectores, regiones o grupos que puedan verse afectados negativamente por los Acuerdos y Tratados comerciales como el suscrito por Chile.

Por ejemplo en Estados Unidos fue por una ley interna que se crearon fondos para poder apoyar a sectores afectados negativamente. En el Título V de la Ley Pública 103-182 (H.R. 3450), se estableció un “Acta para la seguridad de los trabajadores del TLC/NAFTA” con duración de cinco años, para prestar asistencia a los trabajadores, cuando se determine que un número significativo de estos o una proporción de ellos en una empresa sean despedidos o amenazados por despido como consecuencia del aumento de las importaciones procedentes de México o Canadá, por el traslado de la empresa o parte de ella a dichos países<sup>20</sup>.

El ámbito de la cooperación técnica es también sumamente importante para la administración y eficiencia de cualquier acuerdo comercial, principalmente en aquellas áreas que tengan poco desarrollo en el país y que puedan ser la diferencia para acceder a otros mercados. En este sentido hubiera sido importante aprovechar y procurar el apoyo técnico de economías más desarrolladas, para poder fortalecer diferentes áreas como normalización, reglas de origen, programas de apoyo para la exportación, los temas de libre competencia y consumidor, normas laborales, administración de tratados, capacitación de los equipos negociadores, y otros.

Sin embargo esos aspectos también parecen haber sido dejados afuera del Tratado y de las políticas internas. FUSADES señalaba ya hace algunos años, que en el caso de México el país había sido de los que menos había aprovechado la cooperación de ese país. “Finalmente aunque esto rebase los límites del TLC, El Salvador es el país de Centroamérica que menos ha aprovechado la cooperación mexicana en el campo económico. Por consiguiente, la negociación del TLC no debiese olvidar que existen otros temas de la agenda de cooperación con México que deberían abordarse simultáneamente con las discusiones del tratado. Entre ellos, los programas de promoción de la oferta exportable y de fomento de las inversiones mexicanas debiesen tener prioridad por su impacto efectivo en el desarrollo salvadoreño”<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> CEPAL. Centroamérica y el TLCAN, Efectos inmediatos e implicaciones futuras. 1995. Pág. 10.

<sup>21</sup> López, José Roberto. El tratado de libre comercio México-El Salvador. FUSADES. Documento de trabajo No. 34. 1992. Pág. 9.