

Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

La discrecionalidad de la política arancelaria salvadoreña

(PARTE II)

Área Macroeconomía y Desarrollo

En este número:

¿Oportunidades económicas para las mujeres rurales? Una referencia a las mujeres del Bajo Lempa
María Elena Moreno p. 32

Financiando el desarrollo: La movilización doméstica de recursos para el impulso de un plan de nación.
Roberto Rubio-Fabián p. 42

Notifunde p. 48

Introducción

Este artículo contiene la segunda parte del trabajo sobre la discrecionalidad de la política arancelaria y tiene el propósito de revisar las condicionantes y causales generadoras de las salvaguardias, procurando rescatar la forma en que éstas se han puesto en práctica por parte de los funcionarios encargados de la política comercial en El Salvador. El contenido de éste se encuentra íntimamente ligado al procedimiento y las conclusiones descritas en la primera parte del trabajo, y solo han sido separados para facilitar la exposición y el entendimiento de la temática.

El procedimiento poco transparente y los graves vacíos legales en que se han incurrido para la puesta en vigencia de las medidas de salvaguardias en El Salvador, se suma al uso excesivo del concepto y de las condiciones generadoras de las salvaguardias. La emisión y puesta en vigencia de las salvaguardias por los Ministros de Economía, Hacienda y Agricultura en El Salvador responde a un procedimiento que no tiene un fundamento legal sólido, y dados los vacíos legales en la reglamentación centroamericana sobre las condiciones generadoras de salvaguardias, ha permitido que funcionarios del Ejecutivo -encargados de la Política Comercial en El Salvador- puedan emitir y poner en vigencia bajo la figura de salvaguardias verdaderas modificaciones arancelarias, obviando el cumplimiento de las condiciones y requisitos que establecen para esas medidas los Convenios, Tratados, Reglamentos Centroamericanos e instrumentos jurídicos vigentes, llegando incluso a contradecir algunos de éstos.

En nuestro análisis destaca el cuestionamiento de las condiciones que fueron establecidas para el uso de las salvaguardias, las cuales no siempre son cumplidas y muchas veces se "interpretan" antojadizamente, encubriéndose en medidas de fomento a sectores, subsectores, empresas, grupos económicos y productos muy particulares, por medio de mecanismos poco claros y transparentes, en

los que no existe un escrutinio parlamentario o social. Este manejo de las salvaguardias y de la política arancelaria se presta a que los funcionarios gubernamentales tengan un enorme poder de discrecionalidad que se convierte en arbitrariedad, y les posibilita mayor poder de coacción en contra de sectores económicos no afines y adversos, y además les confiere la posibilidad de beneficiar a empresas, cercanas, a grupos económicos y de interés con fuertes vínculos con las administraciones gubernamentales, de manera que obtengan enormes ventajas comparativas para acceder a esos mecanismos en su favor por medio del cabildeo con los funcionarios encargados de la política comercial.

El trabajo no se opone al uso de incentivos fiscales y comerciales, ya que éstos son un importante instrumento para que las empresas salvadoreñas puedan competir, pero sí es cuestionable el mecanismo actual que no garantiza un trato similar ante la ley para los diferentes agentes económicos, además que es cuestionable que el mecanismo a que se ha recurrido sean las salvaguardias, ya que según las normas centroamericanas y de la Organización Mundial de Comercio (OMC), no es un instrumento creado para tal fin, sino más bien medidas excepcionales para evitar daños en alguna rama de producción.

Tampoco cuestionamos la existencia de casos concretos en que algunas empresas salvadoreñas tengan razones válidas para solicitar una medida de salvaguardia o la

modificación del arancel de importación, pues es posible que existan varios casos en que estas empresas estén enfrentando graves problemas financieros derivados del esquema de apertura comercial llevada a cabo indiscriminadamente¹ por las primeras administraciones de ARENA, o que enfrenten problemas derivados de situaciones contempladas en la aplicación de salvaguardias. No obstante, es importante tener en cuenta que se debe respetar la institucionalidad y las reglas establecidas en las leyes, reglamentos y Tratados, pues no se pueden aducir motivos "válidos" para aplicar o usar mecanismos y procedimientos "no válidos" o quebrantar las leyes a conveniencia. No se puede abandonar la

Es importante tener en cuenta que se debe respetar la institucionalidad y las reglas establecidas en las leyes, reglamentos y Tratados, pues no se pueden aducir motivos "válidos" para aplicar o usar mecanismos y procedimientos "no válidos" o quebrantar las leyes a conveniencia

"validez y transparencia" de una medida como ésta al criterio y la palabra del funcionario, tampoco puede justificarse un procedimiento viciado aduciendo que el resto de países de Centroamérica tienen prácticas discrecionales similares.

El concepto de salvaguardia que guía el análisis en este artículo ha sido retomado de la definición establecida por el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR)², que coincide con los planteamientos de la OMC, al definir que la salva-

guardia como *"medidas excepcionales de protección que utiliza un país para proteger temporalmente a determinadas industrias nacionales que se encuentran dañadas o que se enfrentan a una amenaza de daño grave, debido a un incremento significativo de las mercancías que fluyen al mercado interno en condiciones de competencia leal"*.

1. El marco de las medidas de salvaguardia: la OMC y sus Acuerdos³

a. El marco general de la OMC

La OMC da el marco para las medidas de salvaguardia, pues a partir del Acuerdo de creación de este organismo y de sus acuerdos integrantes, se realizó un "barrido" por todos los instrumentos de política comercial, normando y regulando todos y cada uno de ellos. Esos acuerdos constituyen leyes de la República al haber sido ratificados por El Salvador -y el resto de Estados Centroamericanos- y se ubican incluso por encima de toda la legislación secundaria.

Según se deja entrever, en los Acuerdos de creación de la OMC el énfasis está en normar los aspectos e instrumentos del comercio entre los países según una visión y concepción particular del comercio e inversión⁴.

Este organismo es el encargado de aplicar, administrar y verificar el cumplimiento de los Acuerdos⁵ que buscan "regular" el comercio entre los países, determinando las medidas, instrumentos y bajo qué circunstancias pueden aplicarse en sus relaciones comerciales; con eso busca, al menos formalmente, limitar aquellas prácticas que tiendan a impedir u obstaculizar el comercio de bienes y servicios entre los Miembros Contratantes, eliminar las distorsiones al comercio mundial en algunos temas, siendo uno de sus mayores cometidos hacer más claras y transparentes las reglas del comercio entre los Estados para facilitar el mayor flujo comercial en el mundo⁶, por supuesto siempre

desde la visión y concepción particular de los grandes intereses que se mueven en esa organización.

En este sentido, los Acuerdos y la presencia de la OMC no pueden considerarse como los garantes de la transparencia al interior de cada Estado o entre los diferentes agentes económicos o grupos de poder en cada país. La transparencia interna y del manejo particular de cada Estado de las obligaciones contraídas más bien responde a la conducta particular de cada Estado, la menor o mayor representatividad de los Gobiernos, la institucionalidad interna, el comportamiento de los funcionarios encargados, el juego de los grupos de poder y económicos, y tal vez la más importante, al desarrollo interno de las sociedades y organizaciones sociales para poder realizar un escrutinio de las actuaciones del Estado y de los funcionarios públicos⁷.

b. El antecedente del GATT de 1947

Un acuerdo clave para explorar el tema de las salvaguardias es el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT de 1947)⁸, que es parte integrante del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, el cual a su vez es parte integrante del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Ya desde el GATT se permitía a los gobiernos maniobrar para otorgar protección comercial, con diferentes instrumentos, los cuales están contemplados en: la imposición

La OMC da el marco para las medidas de salvaguardia, pues a partir del Acuerdo de creación de este organismo y de sus acuerdos integrantes, se realizó un "barrido" por todos los instrumentos de política comercial, normando y regulando todos y cada uno de ellos

de derechos antidumping (Artículo VI), la imposición de derechos compensatorios (Artículo VI), la imposición de medidas de urgencia sobre la importación de productos particulares (Artículo XIX), la imposición de restricciones para proteger el equilibrio de la balanza de pagos (Artículo XII) y las disposiciones que permiten la renegociación de concesiones -por ejemplo concesiones arancelarias- (Artículos XVIII, XXVII y XXVIII)⁹. Todos esos aspectos han sido adoptados por la OMC y algunos de ellos han sufrido desarrollos y modificaciones ulteriores importantes en el marco de ese organismo multilateral.

En este trabajo solo serán abordados los aspectos relativos al artículo XIX "la imposición de medidas de urgencia sobre la importación de productos particulares" y los desarrollos del mismo, ya que son los que tienen que ver con las medidas de salvaguardia propiamente dichas.

Desde la adhesión de Centro América al GATT y luego a la OMC, cada país estableció unilateralmente compromisos en materia arancelaria que quedaron plasmados en sus listas¹⁰; entre los compromisos está la consolidación de los derechos arancelarios de algunos productos, lo cual significa que los países definieron un arancel que se convierte en un máximo. Los países subdesarrollados, en general, tienen aranceles menores que sus aranceles consolidados, por lo que en caso de decidirlo pueden fácilmente subirlos hasta ese máximo definido en sus compromisos, con sólo comunicárselo a la OMC. Eso

significa que los países pueden modificar, según sus procedimientos internos o regionales, los aranceles hasta ese límite máximo, pero en ningún momento significa que esa consolidación les conceda la posibilidad de aplicar una salvaguardia sin realizar ningún estudio, investigación o cumplir los requisitos impuestos.

Nuevamente se constata que las medidas de salvaguardia se refieren a medidas muy específicas que los Estados pueden tomar frente a amenazas de daño grave o un daño ya causado por el aumento de las importaciones procedentes de otro país a una rama de producción nacional

En el artículo XIX del GATT de 1947 "la imposición de medidas de urgencia sobre la importación de productos particulares"¹¹ se plantea el origen de lo que hoy se conoce como medidas de salvaguardia, éste básicamente establece que "si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de es-

ta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión".

Así, el artículo plantea que si un país A otorga beneficios arancelarios a otro B, y las importaciones procedentes de B aumentan de tal manera que amenacen o hayan causado un daño a los productores nacio-

nales de productos similares o competidores ubicados en A, entonces el país A puede suspender o modificar total o parcialmente esa preferencia arancelaria a manera de reparar o evitar un daño a una rama de producción.

Establecido eso, se puede apreciar que el corazón de las salvaguardias en el GATT de 1947 está en las medidas que pretenden contrarrestar o reparar los daños producidos por el aumento desmedido de las importaciones u otro hecho derivado de concesiones comerciales. Lo que queda claro en este primer antecedente de las salvaguardias, es que éstas no son cualquier tipo de modificación arancelaria que un país hace, mucho menos que las salvaguardias sean la norma para modificar o fijar los aranceles, sino más bien que se trata de modificaciones arancelarias condicionadas a la existencia de circunstancias -aumento de las importaciones u otro hecho derivado de beneficios arancelarios- que puedan entrañar daños graves o amenaza de daño para una rama de producción nacional, la cual puede ser formada por productores nacionales de productos similares a los importados o competidores.

c. El Acuerdo sobre Salvaguardias (ASS)

El Acuerdo de Marrakech en base al cual se establece la Organización Mundial de Comercio (OMC), contiene entre sus Anexos el Acuerdo sobre Salvaguardias, que explícitamente desarrolla el Artículo XIX del GATT de 1947¹².

En este Artículo se establece que *"un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas infra, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores"* (Art. 2, párrafo 1).

Un país "sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público..."

Nuevamente se constata que las medidas de salvaguardia se refieren a medidas muy específicas que los Estados pueden tomar frente a amenazas de daño grave o un daño ya causado por el aumento de las importaciones procedentes de otro país a una rama de producción nacional. Según el Artículo 3 de dicho Acuerdo un país *"sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las auto-*

ridades competentes de ese Miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público...". En el caso que cualquier demora pueda producir un daño difícilmente reparable, el Art. 6 establece que *"un Miembro podrá adoptar una medida de salvaguardia provisional en virtud de una determinación preliminar de la existencia de pruebas claras de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave"*, en cuyo caso se deberá determinar por medio de una investigación esa relación causal, existiendo la posibilidad de que en caso de

no ser comprobada tal situación, sea reintegrado lo pagado en concepto de aranceles durante la vigencia de la salvaguardia provisional.

El Acuerdo establece en el Art. 4, párrafo 1, incisos a y b, que por daño grave se entenderá *"un menoscabo significativo de la situación de una rama de producción nacional"* y por amenaza de daño *"la clara eminencia de un daño grave... La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas"*.

En cuanto a la investigación el Art. 4, párrafo 2, inciso a establece que *"en la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter obligatorio y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo"*. Y el inciso b del mismo párrafo establece que *"no se efectuará la determinación a que se refiere el apartado (a) del presente párrafo a menos que la investigación demuestre, sobre la existencia de pruebas objetivas, la existencia de una relación causal*

entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave".

El Acuerdo establece claramente que la imposición de medidas de salvaguardia para los productos se debe hacer en base a: 1) la comprobación del aumento de las importaciones u otras condiciones¹⁹ "verificables" que puedan causar o causen daño; 2) la constatación previa de daño o amenaza de daño a una rama de producción nacional, y en el caso de las medidas provisionales a la constatación posterior de esas situaciones; 3) el establecimiento de una relación causal entre 1) y 2).

Las medidas contempladas por las salvaguardias privilegiarían los incrementos arancelarios, como se denota de los enunciados anteriores y del Artículo 6 sobre medidas provisionales, pues al subir los

aranceles es que se estaría reparando o previniendo el daño ocasionado por el aumento de las importaciones, y simultáneamente se afectaría el comercio de otros Estados; sin embargo, el Acuerdo también abre las posibilidades de otras vías para aplicarlas: cuotas, contingentes arancelarios (Artículo 5) y acuerdos intergubernamentales mediante los cuales los dos países establecen una cuota de importación administrada por el país de exportación (Artículo 11,

nota de pie de página 3).

Por otro lado, el Acuerdo establece un listado de medidas que no pueden ser aplicadas como salvaguardias y que deberían desmantelarse en determinados plazos: *"El artículo 11 prohíbe la adopción de*

**Las medidas
contempladas por las
salvaguardias
privilegiarían los
incrementos
arancelarios, como se
denota de los enun-
ciados anteriores y del
Artículo 6 sobre
medidas provisionales**

limitaciones voluntarias a las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las importaciones o las exportaciones. Entre estas otras medidas se incluyen las medidas de moderación de las exportaciones, los sistemas de vigilancia de los precios de exportación o de los precios de importación, la vigilancia de las exportaciones o de las importaciones, los carteles de importación impuestos, los regímenes discrecionales de licencias de importación o exportación, cuando están orientados a brindar protección".¹⁴

A partir de la adhesión del país a la OMC en 1995, no puede ser invocada para cualquier fin una medida de salvaguardia que busque -por ejemplo- apoyar a un sector productivo, el desarrollo nacional, algún déficit normal de productos, las necesidades productivas del país, por la firma de un convenio de comercialización, realizar modificaciones permanentes a los aranceles o aplicar lineamientos para el establecimiento de aranceles; eso sería violatorio al espíritu que tiene ese tipo de medidas, tal como quedó plasmado en el Acuerdo de la creación de la OMC¹⁵.

2. La Salvaguardia del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano (CRAAC)

Tal como fue expuesto en la primera parte del trabajo, el Convenio en sus artículos 7,

12, 22, 23 y 24 establece que será el COMIECO el ente facultado para fijar y modificar los aranceles, según resoluciones o acuerdos, ante la solicitud de los funcionarios de los Estados que lo conforman. Es decir, que los Estados deben llevar sus

propuestas al interior de ese Órgano supranacional por medio de sus representantes en el mismo, y luego de realizar estudios técnicos, el Consejo debería proceder a realizar la modificación permanente del Anexo A del Convenio sobre el Régimen Arancelario, que contiene el Arancel Centroamericano de Importación.

Según se deja entrever, en el procedimiento normal de decisiones las propuestas de los Estados para modificar el Arancel Centroamericano de Importación no podrían ser puestas en vigencia previo a una decisión del COMIECO, sino que por el contrario es este organismo el que tendría que tomar la decisión, posteriormente publicarla en los diarios oficiales y finalmente entrar en vigencia. Esta medida solo entraría en vigencia a partir de una decisión del COMIECO, pues ese sería precisamente el espíritu de crear un organismo supranacional a quien se le

confiere el manejo comunitario de los aranceles¹⁶.

Por otro lado, los Estados mantuvieron una excepción a esa regla, que es el artículo 26 del Convenio, llamado Cláusula de Salva-

A partir de la adhesión del país a la OMC en 1995, no puede ser invocada para cualquier fin una medida de salvaguardia que busque -por ejemplo- apoyar a un sector productivo, el desarrollo nacional, algún déficit normal de productos, las necesidades productivas del país, por la firma de un convenio de comercialización, realizar modificaciones permanentes a los aranceles o aplicar lineamientos para el establecimiento de aranceles

guardia, y que precisamente le da la facultad a los Estados para poner en vigencia modificaciones temporales y unilaterales al arancel centroamericano de importación, ante circunstancias muy particulares que puedan experimentar, y que posteriormente se presentan al COMIECO para su evaluación. Esas medidas excepcionales que modifican los aranceles -la salvaguardia centroamericana- son las únicas que pueden ser tomadas y puestas en vigencia por los Estados previamente y sin depender de una decisión del COMIECO; sin embargo, el mismo Art. 26 establece en sus enunciados que esto solo es posible si y solo si se cumple alguna de las siguientes condiciones: graves problemas de desequilibrio de la balanza de pagos; deficiencias repentinas y generalizadas en el abastecimiento de materias primas y bienes finales básicos; desorganización de mercado; prácticas de comercio desleal; y cualquier otra circunstancia que amenace derivar en situaciones de emergencia nacional.

Si alguna de dichas situaciones concurren, cualquier "Estado queda facultado para aplicar unilateralmente las disposiciones previstas en el Capítulo VI⁷ de este Convenio, relacionadas con la modificación de los derechos arancelarios a la importación, durante un plazo máximo de 30 días. Dentro de dicho plazo, el Consejo deberá reunirse para considerar la situación, calificar su gravedad y disponer las medidas que conjuntamente deban tomarse, incluyendo la posibilidad de resolver sobre la suspensión o modificación de las disposiciones adoptadas unilateralmente o, según el caso, autorizar la prórroga de las mismas. El plazo del párrafo

anterior, se tendrá por prorrogado hasta la fecha en que el Consejo adopte las medidas que correspondan. El Consejo reglamentará la presente disposición".

**Esas medidas
excepcionales que
modifican los
aranceles
-la salvaguardia
centroamericana- son
las únicas que pueden
ser tomadas y puestas
en vigencia por los
Estados previamente y
sin depender de una
decisión del COMIECO**

Comparando la Cláusula de Salvaguardia del Convenio con la establecida en el Acuerdo de la OMC destacan algunas discrepancias importantes. La primera tiene definiciones, causales y condiciones mucho más amplias, generales o ambiguas que las establecidas por la OMC; a la base de esta situación estaría el hecho que el Convenio fue ratificado en 1985 y la adhesión a la OMC fue unos años más tarde (1994), por lo que a partir de esta última fecha se daría una incompatibilidad, discrepancia o incongruencia entre ambos instrumentos internacionales, que aún no ha sido subsanada por los países centroamericanos.

Las discrepancias entre ambos instrumentos serían relevantes para la OMC en tanto se asuman medidas amparadas en los instrumentos centroamericanos que puedan afectar al comercio con terceros países,

y por el contrario tendrían un interés menor o nulo para la OMC aquellas medidas que no afecten el comercio con el resto del mundo, como las rebajas arancelarias, aún en el caso que esas medidas no se apeguen a las regulaciones de ese organismo. Así, por ejemplo, la desorganización del mercado, sería la causal que tendría mayor relevancia en este marco pues es en ésta donde se agruparon algunas medidas propiamente de salvaguardia según las normas OMC.

A pesar de esas discrepancias, existen puntos de coincidencia en materia de

salvaguardias, relacionados con el carácter excepcional de la medida, que no podría invocarse como el mecanismo normal para modificar aranceles o para aplicar algún programa de desgravación, descartan también que puedan ser usadas como medidas de fomento a empresas, o que se puedan activar porque la producción nacional normalmente no cubre las demandas internas¹⁰; también, con diferente nivel de generalidad, ambos instrumentos precisan la existencia de mecanismos de comprobación de las causales esgrimidas.

Considerando que las medidas de salvaguardia deben ser analizadas por el COMIECO, basándose en la comprobación de las causales, resulta fundamental disponer de las reglamentaciones correspondientes a cada una de las causales -tal como lo establece expresamente el artículo 26. Otro aspecto a resaltar es la resolución de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) de 1997, que establece en su punto seis, que: cada Estado sólo puede poner en vigencia modificaciones y cambios -unilateralmente- del Arancel Centroamericano de Importación por las causales establecidas por el artículo 26, eso quiere decir que las medidas de salvaguardia, independientemente de qué órgano las dictara internamente, deben de apegarse a las definiciones establecidas en ese artículo, por lo que un Estado -Poder Ejecutivo y Legislativo- no puede emitir una salvaguardia que modifique el Arancel Centroamericano aduciendo motivos no definidos allí.

Como lo estableciera la CCJ, la fijación del Arancel Centroamericano de Importación es

potestad del COMIECO, y la Asamblea Legislativa -que cedió dicha competencia- no puede modificarlo, **salvo en los casos establecidos en el artículo 26 del Convenio**; de allí que **ningún órgano, ni funcionario del Estado** pueda realizar modificaciones aduciendo motivos diferentes de los establecidos en el artículo 26.

3. La operativización del Art. 26 del CRAAC: su reglamentación

a. El derogado Reglamento de los Artículos 25 y 26 del Convenio

En 1987 se puso en vigencia el Reglamento de los artículos 25 y 26 del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, llamado "Reglamento Centroamericano sobre Prácticas de Comercio Desleal" y "Cláusula de Salvaguardia", que

venía a normar esos dos artículos del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano de 1985.

El Reglamento de los artículos 25 y 26 de 1987 establecía y normaba las causales, procedimientos y requisitos para imponer salvaguardias según las definiciones contenidas en el artículo 26 del Convenio, es decir normaba las siguientes causales: prácticas de comercio desleal, desequilibrios en la balan-

za de pagos, deficiencias repentinas y generalizadas en el abastecimiento de materias primas y bienes finales básicos, desorganización del mercado y situaciones de emergencia nacional.

Consideramos importante realizar una

El Reglamento de los artículos 25 y 26 de 1987 establecía y normaba las causales, procedimientos y requisitos para imponer salvaguardias según las definiciones contenidas en el artículo 26 del Convenio

revisión con más detalle de las medidas de salvaguardia amparadas en un desabastecimiento generalizado, con el propósito de contextualizar su uso durante la época en que estuvo vigente este Reglamento y en los primeros años del Convenio.

El Convenio sobre el Régimen Arancelario fue establecido en un esquema arancelario mucho más protegido, que era el predominante en los ochenta, en el cual muchos aranceles se convertían de hecho en prohibitivos para algunos productos, con el fin de "desarrollar industrias nacionales". En ese contexto podría haber sido del interés de los países mantener flexible el mecanismo de salvaguardias para enfrentar posibles problemas de desabastecimiento de producción regional que les impidiera adquirir materias primas en la región. Es precisamente esta causal la que explica la incorporación -en el Reglamento del artículo 26- del mecanismo de salvaguardia *Deficiencias repentinas y generalizadas en el abastecimiento de materias primas y bienes finales básicos* que les permitía a los Estados hacer la modificación arancelaria sin mayor demora ante interrupción del suministro histórico que hubiera tenido una empresa durante un período de dos meses.

Aún en el antiguo Reglamento de los artículos 25 y 26, en ningún momento se establece como causal de las salvaguardias la aplicación de algún programa de desgravación, apoyo al desarrollo nacional u otra causal diferente. Es más, según las condiciones para aplicar una salvaguardia por desabastecimiento generalizado se debía

tomar los datos del abastecimiento **regional** por un período de dos meses; es decir, que ni siquiera se menciona que una salvaguardia se pueda aplicar por un **déficit nacional** en algún producto. Al establecer condiciones bajo las cuales se podía invocar una salvaguardia, establecía implícitamente que los Estados debían comprobar en base a datos objetivos la justificación de aplicar una medida de salvaguardia.

Seguramente por las incompatibilidades con las normas de la OMC es que el Reglamento de los artículos 25 y 26 fue derogado el 18 de diciembre de 1995, justamente unos meses después de entrar en vigencia la OMC, y a cambio fue dictado otro que desarrolla fundamentalmente - y se apega a- las definiciones más estrictas de salva-

guardia que tiene la OMC (Artículo XIX del GATT de 1994 y especialmente el ASS).

b. El Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia (RCMS)

El Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia fue emitido el 22 de mayo de 1996 por el COMRIEDRE, antecesor del COMIECO, en la resolución 19-96 (IV). Éste se encuentra actualmente vigente y vino a derogar en lo que a salvaguardia se refiere el Reglamento de los artículos 25 y 26 del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, llamado "Reglamento Centroamericano sobre Prácticas de Comercio Desleal" y "Cláusula de Salvaguardia" de 1987, y "Reglamento Centroamericano sobre Prácticas de Comercio Desleal y

Al establecer condiciones bajo las cuales se podía invocar una salvaguardia, establecía implícitamente que los Estados debían comprobar en base a datos objetivos la justificación de aplicar una medida de salvaguardia

Cláusula de Salvaguardia", de fecha 29 de enero de 1993, así como cualquier otra disposición que se oponga a este reglamento en esa materia. Expresamente el RCMS menciona en el artículo 2 que el Objeto del Reglamento es desarrollar el capítulo XIX del GATT de 1994 (de 1947), el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, y "así como en lo procedente, las disposiciones del Protocolo de Guatemala y del Convenio", siendo por tanto el Reglamento vigente que norma el famoso artículo 26 del Convenio.

El RCMS contiene entre sus aspectos más

relevantes: a) Establece explícitamente que el objeto del procedimiento es investigar si procede la aplicación de una salvaguardia cuando las importaciones de terceros países han aumentado en un nivel que causen o amenacen causar un daño grave a una rama de producción (Art. 6); b) las medidas se aplican contra las importaciones de terceros países (Art. 3); c) la autoridad investigadora realizará las indagaciones y análisis previos para determinar si procede una salvaguardia definitiva determinando en base a pruebas objetivas -y no a simples alegatos- el aumento de las importaciones, el daño o amenaza de daño, y la relación causal entre ambas (Art. 7, 31); d) se podrán imponer medidas provisionales a condición de la comprobación posterior de esas condiciones; e) se establece el procedimiento, las etapas, requisitos, y plazos del proceso de investigación; f) se establece las normas y quienes pueden solicitar una salvaguardia;

El nuevo Reglamento (RCMS) dejó fuera del mismo todas aquellas situaciones que podrían haber generado salvaguardias según el Convenio Arancelario y Aduanero, pero que estaban fuera o discrepaban de las normas que la OMC tiene para esas medidas

g) se debe de hacer consultas previas con los países miembros de la OMC que potencialmente sean afectados; h) el Ministro emitirá una resolución donde se imponga la medida de salvaguardia (Art. 19, 24 y 25); y i) las resoluciones imponiendo salvaguardias "deberán ponerse en vigencia conforme a derecho interno de cada Estado parte" (Art. 30).

La derogatoria del Reglamento de los Artículos 25 y 26, justo unos meses después de la ratificación del Acuerdo de la OMC, fue seguida por la aprobación en mayo de 1996 del RCMS, que normaría en adelante la aplicación del artículo 26, y el cual incorpora plenamente las normas OMC para las medidas de salvaguardia centroamericanas, contemplando únicamente el aumento de las importaciones como causal de salvaguardia y dejando fuera las demás causales que contenían reglamentos anteriores y del mismo artículo 26 del Convenio.

El nuevo Reglamento (RCMS) dejó fuera del mismo todas aquellas situaciones que podrían haber generado salvaguardias según el Convenio Arancelario y Aduanero,

pero que estaban fuera o discrepaban de las normas que la OMC tiene para esas medidas. La única causa de salvaguardia según el RCMS y la OMC sería aquella producto de desorganización del mercado, proveniente específicamente del aumento de las importaciones de terceros países.

Entonces, ¿por qué se realizaron esas reformas en los Reglamentos?. Una de las res-

puestas más factibles, es que el Gobierno de El Salvador y del resto de países de Centroamérica, luego de su entrada a la OMC, tomaron el compromiso de adoptar plenamente sus normativas en lo que a salvaguardias respecta, ya que por medio de la aprobación del RCMS aceptaban que de allí en adelante no podrían aplicarse las otras causales que contenía el anterior reglamento -y que contiene el Convenio- por su posible discrepancia con las normas OMC. Un Reglamento (RCMS) no puede sobreponerse a un Convenio Internacional, pero en este caso, con la aprobación del RCMS se habría iniciado el proceso de normalizar la situación de la Integración Centroamericana con respecto a la OMC, adoptando por un lado las normas fundamentales que quedaron plasmados en los Acuerdos de creación de ese Organismo Multilateral y que deberían regir el Comercio Mundial, y por el otro se **dejaba reglamentariamente**²⁰ fuera de uso las otras causales de salvaguardias que se podrían contraponer a las normas de la OMC.

En el caso de El Salvador la mayoría de las medidas de salvaguardias emitidas han sido paradójicamente invocando situaciones de desabastecimiento. Entonces, si el espíritu de la derogatoria del Reglamento de los Artículos 25 y 26 del Convenio fue normalizar la situación de la integración con respecto a la OMC valdría preguntarse: ¿Cuál fue la motivación para derogar aquel y crear este nuevo Reglamento (RCMS) si se continúan usando las anteriores causales? o ¿Por qué se elimina de un Reglamento las causales de salvaguardia que luego se aplican como regla, aunque sin tener ahora alguna normativa?

Una posible respuesta identificaría la derogatoria y creación de Reglamentos como un trámite formal de los funcionarios gubernamentales del país y de Centroamérica para "pasar la prueba" de la revisión de su política comercial por parte de la OMC, que sería realizada a finales de 1996²¹, y no tanto a una voluntad verdadera por adoptar las normas y reglas del juego que los Gobiernos han aceptado cumplir al suscribir ese Acuerdo Internacional²². Las fechas parecen corroborar este planteamiento, ya que el Reglamento de 1987 del artículo 26 fue derogado en 1995, seguidamente a la entrada de la OMC, y el nuevo Reglamento fue emitido en mayo de 1996, justamente unos meses previos de la primera revisión de las Políticas Comerciales del país por parte de la OMC.

En el caso de El Salvador la mayoría de las medidas de salvaguardias emitidas han sido paradójicamente invocando situaciones de desabastecimiento

Resulta particularmente cómodo para un funcionario gubernamental exhibir el RCMS como prueba que el país cumple con las normas OMC, y por otro lado seguir con las mismas prácticas -salvaguardias- anteriores, aunque ahora sin un Reglamento con el que se pueda evaluar si sus actuaciones son apegadas a los procedimientos o los incumplen; los funcionarios de cada país pueden asumir a conveniencia en ciertos casos las condiciones que fueron establecidas en el nuevo RCMS según normas OMC y en otras, las demás condiciones que establece el Artículo 26 del Convenio, pero para las cuales no hay de momento ningún Reglamento que norme o reglamente su aplicación.

La carencia de Reglamentaciones en El

Salvador no es aprovechado por el país como un ente abstracto, sino ha sido usado por funcionarios del Poder Ejecutivo para aplicar medidas arancelarias a favor de ciertas empresas y grupos económicos, sin tener que cumplir el "engorroso trámite" de tener que ir a la Asamblea Legislativa o tener que esperar una decisión del ente Supranacional, COMIECO. No en vano El Salvador es de los países que más ampliamente ha usado el mecanismo de las salvaguardias para modificar el Arancel Centroamericano, además de aplicar un mecanismo sumamente discrecional y arbitrario, como ya fue descrito en la primera parte del trabajo.

Ateniéndonos a los hechos, a partir de la ratificación de la OMC y la derogatoria del Reglamento del artículo 26, es el RCMS el instrumento que desde 1996 rige la aplicación de medidas de salvaguardia establecidas en el artículo 26 del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero, y consecuentemente es el que contiene las normas, condiciones y procedimientos con que se deben evaluar las salvaguardias emitidas por los Estados centroamericanos y para El Salvador. Las medidas de salvaguardia así entendidas se deberían limitar para enfrentar aumentos de las importaciones de terceros países, lo cual sería congruente con las Reglamentaciones que existen, y en todo caso si se quisieran aplicar medidas por otras causales se debería hacer por otros procedimientos o hacer bajo la condición -indispensable- de crear un nuevo Reglamento Centro-

americano que las regule y un marco legal interno que le garantice transparencia "interna". Este último señalamiento afectaría principalmente a las medidas como el desabastecimiento regional, que es la causa invocada por excelencia, la cual **no podría,**

ni debería haberse aplicado al no haber reglamentaciones que la normen, y para la cual existen otros mecanismos por los que se podrían hacer esas modificaciones arancelarias de momento.

Entonces vale preguntarse ¿Cómo la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA), que es una instancia técnica del COMIECO, puede rechazar o evaluar una medida de salvaguardia por desabastecimiento si no existe un Reglamento que la norme? ¿Cuáles serían y han sido las condiciones y procedimientos que un país debe seguir para aplicar una salvaguardia por desa-

bastecimiento generalizado de insumos? ¿Se aplican para las salvaguardias por desabastecimiento las demás regulaciones del RCMS? ¿Cuándo se considera que existe un desabastecimiento generalizado de insumos? ¿Puede considerarse el déficit normal de la producción nacional de un producto como suficiente para invocar una salvaguardia de desabastecimiento?

c. El Reglamento de Administración de Contingentes de Desabastecimiento (RACD)

Este Reglamento interno, como ya fue mencionado en la primera parte, fue decretado por el Presidente de la Repú-

Resulta particularmente cómodo para un funcionario gubernamental exhibir el RCMS como prueba que el país cumple con las normas OMC, y por otro lado seguir con las mismas prácticas - salvaguardias- anteriores, aunque ahora sin un Reglamento con el que se pueda evaluar

blica, el Ministro de Economía y el de Hacienda. El Reglamento menciona que normará los compromisos asumidos en el Anexo 1-B de la Parte I de la Lista LXXXVII en la cual se encuentran recogidos los compromisos de El Salvador para arancelizar algunos productos y abrir contingentes arancelarios.

Una revisión específica de los contingentes requeriría una revisión mucho más extensa que el presente artículo, por lo que aquí solo se hará referencia a aquellos aspectos del Reglamento y de algunas medidas relacionadas con el tema de las salvaguardias. Queda para posteriores investigaciones el proceso definido en el marco de la OMC para el uso y administración de los contingentes y del resto de compromisos adquiridos en ese marco.

En primer lugar, los contingentes de desabastecimiento son definidos por el Reglamento como: *"Volumen específico de importaciones de un producto en un período dado, que determina la aplicación de derechos arancelarios a la importación diferente, utilizándose un derecho arancelario a la importación menor hasta que se alcanza dicho volumen y posteriormente, un derecho arancelario a la importación mayor, en conformidad con la determinación del déficit en el consumo doméstico, que no se logra cubrir con la cosecha nacional"*. Por lo tanto, la apertura de un contingente supone la modificación de aranceles, pues se tiene que fijar un arancel menor dentro del contingente y otro mayor fuera de contingente.

**La carencia de
Reglamentaciones en
El Salvador no es
aprovechado por el
país como un ente
abstracto, sino ha sido
usado por funcionarios
del Poder Ejecutivo
para aplicar medidas
arancelarias a favor de
ciertas empresas y
grupos económicos**

En el RACD no se menciona que la apertura de contingentes será hecha bajo la figura de salvaguardias; es más, en el Artículo 7, que es donde se establece que la decisión de abrir un contingente se tomará por medio de un Acuerdo Ejecutivo en el Ramo de Economía, ni siquiera se menciona el artículo 26 del Convenio. Por esa redacción, pareciera que el Ministro de Economía puede poner en vigencia modificaciones arancelarias por derecho propio, y ya no solo por el uso del subterfugio de invocar las atribuciones que "supuestamente" le otorga la cláusula de salvaguardia del artículo 26 del Convenio en el contexto centroamericano.

Debemos señalar que las decisiones de abrir contingentes -y las que hacen referencia al RACD- han sido puestas en vigencia por los Ministros de Economía, Hacienda y Agricultura y Ganadería -no por el COMIECO- por medio de la publicación en el Diario Oficial de la resolución ministerial correspondiente, invocando las causales definidas en el artículo 26 del Convenio; es decir, asumiendo

la figura de medidas de salvaguardia comprendidas en ese Convenio. En el Reglamento de Administración de Contingentes (RACD) tampoco existe alusión alguna al Reglamento Centroamericano de Medidas de Salvaguardia (RCMS) y a su normativa, que sería el instrumento que vendría a normar de manera general la cláusula de salvaguardia del artículo 26 del Reglamento.

El RACD menciona los compromisos del país ante la OMC en cuanto al tema de la

agricultura de manera general, y particularmente cita el párrafo 1, artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura (acceso a mercados) y la parte 1-B de la Lista (productos arancelizados con compromisos de contingentes arancelarios); sin embargo, pese a que alude a una cláusula de salvaguardia, en ningún momento hace referencia explícita a las causales de salvaguardias del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC o del artículo 5 del ASA que establece las dos condiciones de la salvaguardia agrícola especial.

En el RACD existen algunos elementos procedimentales que merecen atención: se le deja la facultad de establecer los criterios a considerar para la apertura de un contingente (Art. 6) a una "comisión técnica" formada por funcionarios de los Ministerios de Economía, Agricultura y de la Dirección de Rentas de Aduanas (Ministerio de Hacienda); esta comisión puede recomendar la exclusión de algunos agentes económicos de la asignación del contingente; puede recomendar la distribución del contingente fuera de la Bolsa (BOLPROES); el Ministro de Economía es quien emitirá la resolución que ponga en vigencia la medida y excluya a algún agente económico; y finalmente, según consta en las medidas aplicadas, los funcionarios tienen posibilidades de ampliar el monto del contingente en caso de "considerar necesario".

Es importante destacar la falta de transparencia y claridad de la Reglamentación salvadoreña con respecto a las disposicio-

nes similares de Costa Rica²³, pues en este país se deja establecido que se podrán invocar contingentes siempre que existan condiciones de desabastecimiento, citando textualmente que las causales de desabastecimiento se refieren al artículo 26 del Convenio y corresponde al Ministro de Agricultura declarar con anticipación la situación de desabastecimiento para utilizar el mecanismo; el dictamen del Ministerio de Agricultura será proporcionado a la Comisión para Promover la Libre Competencia y de Defensa del Consumidor, con el fin de solicitar su opinión previo a emitir el decreto de apertura; y que las cuotas de importación serán puestas a disposición de los interesados por medio de una bolsa de comercio.

De lo anterior se deduce que el RACD no es el instrumento que reglamenta la invocación de la causal de desabastecimiento del artículo 26 del Convenio, pues éste no establece el procedimiento para calcular dicho desabastecimiento, a manera de no afectar la producción regional, mucho menos existe regulación de cómo puede ser invocado y usado el artículo 26 para estos casos. Ante la carencia de un Reglamento Centroamericano es la reglamentación nacional, la que se dedica a normar la administración, apertura y concesión interna de los contingentes, y el no dis-

poner de estos instrumentos generaría una situación sumamente delicada para la integración centroamericana, pues los países podrían usar este tipo de medidas contra el resto, tal como ha sido afirmado ya por funcionarios encargados de la integración.

**Es importante
destacar la falta de
transparencia y
claridad de la
Reglamentación
salvadoreña con
respecto a las
disposiciones
similares de
Costa Rica**

d. El Reglamento de la Salvaguardia Agrícola del GATT (RSA-GATT)

Este Reglamento fue aprobado por el Presidente de la República y el Ministro de Economía, y publicado en el Diario Oficial el 27 de Junio del 2,000, y aparentemente sería un Reglamento que normaría el uso de la salvaguardia especial agrícola contemplada en el artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura y aplicada para los productos que El Salvador tiene en la Parte I, Sección A del Acuerdo, contenidos en la Lista LXXXVII de compromisos ante la OMC.

Este Reglamento no ha sido usado hasta la fecha, a pesar de la gran cantidad de salvaguardias que afectan a las partidas arancelarias agropecuarias. Al parecer este Reglamento sería un requisito más bien formal que el país ha emitido para cumplir con las formalidades que le imponen las normas OMC. El aspecto más preocupante es que precisamente los Ministros de Economía, Hacienda y Agricultura y Ganadería asumen la potestad de determinar la aplicación de una medida de salvaguardia y ponerla en vigencia mediante un Acuerdo Ejecutivo. De nuevo en este punto, el Reglamento ni siquiera cita el subterfugio del artículo 26 que es el que ha sido usado para que los Ministros arriba mencionados se "auto-concedan" la potestad de poner en vigencia una medida de salvaguardia por medio de resoluciones ministeriales que son publicadas en el Diario Oficial.

4. La aplicación efectiva de las salvaguardias en El Salvador

El análisis sobre el cumplimiento de la condiciones de salvaguardia se realiza a nivel conceptual, comparando los motivos citados en las medidas y resoluciones contra las condiciones y causales que aparecen referidas en los Convenios.

El Ministerio de Economía²⁵ plantea que en la etapa nacional del "proceso para aplicar salvaguardia", luego de hacerse la solicitud de una medida, se procede a realizar las consultas para verificar si hay o no producción regional, dando a entender que la causal principal de salvaguardia sería la inexistencia de producción regional de un determinado bien. En los cuadros y declaraciones que contienen esta información en ningún momento se menciona el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de

En declaraciones a la prensa los titulares han defendido que las salvaguardias (de baterías, principalmente) se justifican por la inexistencia de producción regional de dichos productos

Salvaguardia, en lo que a causales de una salvaguardia respecta.

En declaraciones a la prensa los titulares han defendido que las salvaguardias (de baterías, principalmente) se justifican por la inexistencia de producción regional de dichos productos²⁶, aludiendo constantemente a la resolución 26-96 del COMIECO, que ha sido abordada en literales anteriores. En esa argumentación los funcionarios dan a entender que a su criterio, las medidas de salvaguardia son fundamentalmente para establecer y aplicar esos lineamientos de desgravación dados por el COMIECO en esa resolución, y que básicamente tienen como criterio la existencia o inexistencia de producción regional.

La resolución COMRIEDRE 26-96 en ningún momento norma la adopción de una cláusula de salvaguardia, porque representa más bien un lineamiento del COMIECO para que los países le soliciten el establecimiento de los aranceles, previa comprobación de las condiciones, y por lo tanto, no podría considerarse como un respaldo legal para las medidas de salvaguardia. El COMIECO puede emitir lineamientos para que los países establezcan su arancel; sin embargo, en ningún momento puede aprobar la puesta en vigencia de salvaguardias por motivos que estén fuera del Convenio, como sería la invocación de un programa de desgravación como causal de salvaguardia o si se autorizara a que el Ministro de Economía de El Salvador use las salvaguardias para fijar los aranceles conformes a un lineamiento.

El COMIECO puede autorizar a que un país fije los aranceles a su "discreción" según los parámetros que establezca, pero eso solo significa que le deja la posibilidad a ese Estado para que solicite dichos cambios posteriormente por los procedimientos normales de los artículos 22, 23 y 24 del Convenio, los cuales consecuentemente serían puestos en vigencia a partir de una decisión de ese ente supranacional. O

en todo caso, eso significa que un país estaría facultado a hacer uso de los procedimientos internos que tiene establecido para modificar el Arancel, lo que en el caso de El Salvador implicaría que el COMIECO estaría autorizando a la Asamblea Legislativa a modificar los aranceles conforme a los parámetros que han sido definidos, y por tanto el Ministro de Economía tendría limitado su papel a pedir la aprobación

legislativa de su propuesta de fijación de aranceles. El COMIECO **no puede autorizar a un ministro de economía de un Estado particular a modificar a su discreción los aranceles.**

Otra idea que se maneja -implícitamente en el cuadro y en las declaraciones de los funcionarios- es que contrario al sesgo de las normas de la OMC, las salvaguardias que aplican El Salvador y otros países de Centroamérica son para reducir aranceles, pues definen que el proceso debe verificar si hay producción regional. Si las salvaguardias fueran medidas que aumenten los aranceles al resto del mundo, producto de un incremento de importaciones de terceros países que amenacen o hayan causado un daño, la existencia de producción regional no sería un factor tan determinante para el establecimiento de la medida; la única relevancia sería para estudiar la posibilidad de

tomar posteriormente la medida en forma regional, ya que actualmente los procesos de solicitud de las salvaguardias son por cada país, pues hasta la fecha no hay un mecanismo o procedimiento para aplicar salvaguardias regionales.

Los hechos más poderosos para el análisis de la aplicación de las salvaguardias se pueden en-

contrar revisando las resoluciones ministeriales, que han sido emitidas para tal efecto, en las cuales se citan los motivos principales en sus considerandos. Para este fin se ha procedido a analizar 34 resoluciones ministeriales²⁷ con salvaguardias, entre 1996 y 2001; ese análisis muestra que en su inmensa mayoría -por no decir en su totalidad- las resoluciones ministeriales que ponen en vigencia medidas de

**El COMIECO no
puede autorizar a un
ministro de economía
de un Estado
particular
a modificar a su
discreción los
aranceles**

salvaguardia citaron motivos diferentes del aumento de las importaciones, que sería la única causa para invocar esa medida que establece el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia.

Al revisar los acuerdos ministeriales en que se emite salvaguardias, desde 1996 hasta la fecha, no fue posible encontrar una sola resolución en la que se citara o aplicara el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia, principalmente en lo referente a las causales y motivos de salvaguardia desarrollados por éste y según las normas OMC; en los considerandos se esgrimen razones muy diferentes a las de

un aumento de las importaciones que haya causado o amenace causar un daño grave, la gran mayoría de las medidas de salvaguardia ha consistido en reducciones o exenciones de aranceles, lo que haría difícil que el motivo fuera el incremento de las importaciones, pues difícilmente sería coherente la solución aplicada "reducir aranceles" con la problemática enunciada "aumento de las importaciones que causan o amenazan causar un daño".

Como puede apreciarse en el Cuadro No.1, ninguna de las resoluciones ha esgrimido las causales que establece el Reglamento Centroamericano de Medidas de Salva-

Cuadro No. 1
Algunas salvaguardias y sus causales planteadas en las Resoluciones

Acuerdos Ejecutivos				Medida aplicada y Causales invocadas en la resolución
Productos	Acuerdo	DO.	Fecha	
Embutidos e insumos	Ac. 1037	2	4-ene-01	<p>Apertura de Contingente de insumos de embutidos (aumento / rebaja de aranceles para insumos y embutidos)*</p> <p>Facilitar el normal desarrollo de las actividades productivas.</p> <p>Establecer condiciones a los productores de carne de cerdo como a la industria procesadora de cerdo, que les garantice certidumbre para producir y abastecer el mercado interno.</p> <p>Promover y fomentar la cadena productiva de carne de cerdo.</p> <p>Que los representantes de los porcicultores y de la industria procesadora han suscrito un convenio de comercialización. Solo la industria procesadora firmante del convenio tiene derecho al contingente.</p>
Maíz Blanco	Ac.139	67	4-abr-00	<p>Apertura de contingente de desabastecimiento (aumento de arancel para maíz blanco)*</p> <p>Facilitar las condiciones para el normal desarrollo de las actividades productivas del país</p> <p>Establecer condiciones tanto a los productores de maíz blanco como a la industria de maíz, que les garantice certidumbre tanto para producir como para lograr un adecuado abastecimiento.</p> <p>La oferta de maíz no es suficiente para obtener un adecuado abastecimiento para la industria de harina de maíz, por lo que es necesario importar parte de los requerimientos nacionales.</p> <p>Que los productores de maíz blanco y la industria procesadora de harina de maíz firmaron un convenio de comercialización. Solo dos empresas de harina e maíz tienen derecho a rebaja arancelaria.</p> <p>El abastecimiento de maíz blanco es insuficiente por lo que se hace necesario conceder un contingente de desabastecimiento temporal para suplirla.</p>
Carnes	Ac. 51	25	4-feb-00	<p>Aumento de aranceles</p> <p>Facilitar las condiciones necesarias para el desarrollo normal de las actividades económicas del país.</p> <p>El sector ganadero necesita de medidas arancelarias que garanticen certidumbre para su desarrollo, les de mayor capacidad para lograr un adecuado abastecimiento interno, y sean congruentes a la realidad productiva del país.</p>

Acuerdos Ejecutivos				Medida aplicada y Causales Invocadas
Productos	Acuerdo	DO.	Fecha	
Queso Cheddar	Ac. 63	51	13-Mar-00	Apertura de Contingente de desabastecimiento* Compromisos de la OMC Promover y fomentar al sector de productos lácteos, en lo que corresponde a quesos, Garantizar el acceso mínimo de esos productos a los usuarios.
Aceites	Ac.178	65	31-mar-00	Prorrogar Res. 634, que prorrogó a su vez la Res. 627 de aceites (expiró)
Aceites de girasol y soya	Res. 627	239	22-dic-99	Reducción de aranceles para aceites a granel (expiró) Facilitar las condiciones normales para el desarrollo de las actividades productivas del país. Diferenciar arancelariamente los aceites refinados para la venta directa de aquellos a granel para la producción industrial.
Arroz	Res. 318	207	08-Nov-99	Apertura de un contingente de desabastecimiento de 550,000 quintales (aumento de aranceles para las partidas arancelarias del arroz)* Facilitar las condiciones para el desarrollo de las actividades productivas del país. Establecer condiciones a los productores de arroz que les garantice certidumbre para producir y para el Estado lograr un adecuado abastecimiento interno de dichos productos. Dentro del marco de la Unión Aduanera EL Salvador-Guatemala es preciso armonizar los niveles arancelarios de aquellos productos en los cuales existen diferencias en los Derechos Arancelarios a la Importación(DAI) Firma de Convenio de comercialización entre productores y beneficiadores de arroz. Solo los beneficiadores de arroz firmantes pueden tener acceso al contingente de desabastecimiento.
Insumos de Baterías	Res. 134	111	16-jun-99	Reducción de aranceles para insumos de baterías Facilitar las condiciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades productivas de la economía nacional. Actualmente no existe producción regional en condiciones adecuadas de insumos que son utilizadas para la industria nacional de acumuladores eléctricos, con Derechos Arancelarios a la Importación que no responden a tales condiciones.
Cacao en polvo	Res. 101	95	25-may-99	Reducción de aranceles para cacao en polvo (expiró) Facilitar las condiciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades productivas de la economía nacional. El desabastecimiento de cacao en polvo sin adición de azúcar ni otro edulcorante (cocoa) clasificado en el inciso arancelario 1805. 00.00. por los estragos del Mitch.
Nitrato de Amonio	Res. 277	240	23-dic-98	Reducción de aranceles para explosivos Facilitar el normal desarrollo de las actividades productivas No existe producción centroamericana en condiciones adecuadas de algunos insumos que se utilizan en la explotación de canteras, minado de roca para concreto, base y sub-base y pavimentación de carreteras y actividades afines, lo que perjudica el desarrollo de las empresas.

Nota:

* En los casos de los contingentes de desabastecimiento es una combinación de reducción y aumento de aranceles pues se reducen los aranceles para los productos dentro de contingente pero al mismo tiempo se ha aumentado en la mayor parte de casos el arancel para las cantidades fuera de contingentes y para algunas partidas relacionadas. Por lo tanto en este tipo de medidas hay una combinación de reducción arancelaria para ciertos agentes vrs. mayores aranceles para otros.

** Todas las resoluciones han sido emitidas y puestas en vigencia por los Ministros de Economía, Hacienda, y algunas han contado con la firma del Ministro de Agricultura y Ganadería, sin tener base legal.

guardia, sino que más bien han sido citados mayoritariamente aspectos que estaban considerados -desabastecimiento- en los Reglamentos del artículo 25 y 26 que ya fueron derogados. Tal parece que ninguna de las salvaguardias emitidas desde la entrada en vigencia de la OMC ha aplicado y cumplido las normas que ese Organismo tiene contempladas. Algunas medidas ni siquiera arguyen situaciones de desabastecimiento, sino la necesidad de apoyar a un sector productivo, la existencia de déficit en la producción de un bien, u otras causales que ni siquiera se encuentran establecidas en el artículo 26.

Entonces, ¿Por qué se incumplen las nuevas disposiciones del RCMS? Si el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia no se ha aplicado en cuanto a las causales, valdría entonces preguntarse ¿si esa situación se repite para el procedimiento de investigación y solicitud qué hacen los diferentes agentes económicos? ¿Qué Reglamento es el que norma los procedimientos, instancias, períodos para que una empresa o rama de producción pueda solicitar una medida de salvaguardia?. También surge la pregunta ¿Por qué se ha prolongado por cinco años la carencia de un Reglamento específico que norme la aplicación de las salvaguardias por desabastecimiento de producción regional?

Seguramente la ausencia de reglamentación se debe al poco interés o vocación integracionista de los países y grupos de poder centroamericanos, y a la debilidad institucional del sistema de integración. Además, ~~que existe algún~~ interés de los países para

usar ese vacío como un paraguas para poder modificar el arancel a su antojo sin tener que atarse al avance integracionista o a procedimientos más rigurosos, pues así pueden emitir salvaguardias aduciendo "desabastecimiento o deficiencias en la producción regional" y de esa forma en la práctica pueden modificar los aranceles unilateralmente según sus agendas particulares.

Resulta claro que las salvaguardias no son el procedimiento normal de modificación del Arancel Externo, y no podrían ser aplicadas por los países para hacer modificaciones; sin embargo, si se contrasta el número de

resoluciones del COMIECO en que se prorrogan y aceptan medidas de salvaguardia tomadas por los Estados²⁸ -la excepción a la regla- contra las medidas en que modifica el Arancel Centroamericano de Importación por los procedimientos normales -la regla- se puede verificar que las resoluciones del primer tipo han sido hechas casi con la misma frecuencia que las segundas. Eso sin mencionar que en múltiples casos las modificaciones permanentes del Arancel Centroamericano que hace el COMIECO esconden la adopción de salvaguardias que habían sido tomadas previamente por los Estados.

Un buen ejemplo de ello es la reciente resolución COMIECO 73-2001, que fue tomada en el mes de marzo de 2001 y que "curiosamente" convirtió la totalidad de salvaguardias en cambios permanentes del Arancel Centroamericano; es decir, que a partir de esa fecha "ya no existen medidas de salvaguardia" pues la inmensa mayoría fueron "convertidas" -o maquilladas- en

**Tal parece que
ninguna de las
salvaguardias emitidas
desde la entrada en
vigencia de la OMC
ha aplicado y cumplido
las normas que ese
Organismo tiene
contempladas**

cambios permanentes del Arancel Centroamericano. ¿Cómo es posible entonces que de la noche a la mañana todas las medidas excepcionales que habían sido tomadas por un motivo coyuntural se conviertan en el Arancel para un país? ¿No indicaría esa medida entonces que las salvaguardias realmente no estaban sustentadas en medidas excepcionales sino que al contrario fueron medidas tomadas por El Salvador para modificar el Arancel Externo?

Con esos datos parecería que el COMIECO mas que administrar el Arancel Externo se ha dedicado a prorrogar las medidas de salvaguardia que los países usan para modificar en la práctica unilateralmente el Arancel Centroamericano de Importación, según su conveniencia. De ser así, esas medidas mas que ser la excepción a la regla que tiene en su concepción, de hecho se han convertido en el mecanismo de ruptura del manejo comunitario del Arancel. Los datos dan base para formular la siguiente hipótesis: las salvaguardias han sido usadas en el ámbito centroamericano como medidas de modi-

ficación de los aranceles aprovechando la ausencia de normativas para algunas causales, lo que esconde de hecho la ruptura en el manejo comunitario del Arancel Centroamericano.

En la práctica, el COMIECO sería el foro en donde los funcionarios de cada país negocian políticamente las salvaguardias a cambio de dar sus votos para las medidas

del resto. Un uso de las salvaguardias de esa manera les daría la ventaja a los países que pueden negociar con mayor fuerza sus modificaciones arancelarias, pues solo van a buscar el aval para la prórroga de la medida y no el permiso para aplicarla, eso puede explicar el "desinterés político" para cambiar esos vacíos legales, y tal vez, lo más importante, explica la "inamovilidad de la integración económica Centroamericana".

**Con esos datos
parecería que el
COMIECO mas que
administrar el Arancel
Externo se ha
dedicado a prorrogar
las medidas de
salvaguardia que los
países usan para
modificar en la
práctica
unilateralmente
el Arancel
Centroamericano de
Importación, según
su conveniencia**

Ahora, para el caso de El Salvador, ese vacío "legal" ha fortalecido un esquema discrecional de la política arancelaria; así, algunos funcionarios del Poder Ejecutivo han asumido la función de emitir y poner en vigencia las medidas de salvaguardia internamente, usurpando atribuciones propias del legislativo, y por si eso fuera poco, careciendo de una Reglamentación clara que regule los procedimientos y actuaciones para determinar la existencia de causales que justifiquen una salvaguardia, pudiendo entonces abusar de ese concepto.

Este esquema discrecional no está ubicado en un país cualquiera, sino en El Salvador, un país con una alta concentración del ingreso, con estructuras productivas concentradas -monopolios y oligopolios- con vínculos en diferentes actividades²⁹. Esta práctica cae en un país con una historia política profundamente autocrática y una debilidad institucional que no garantiza la

aplicación del imperio de la ley, por lo que el manejo discrecional de los aranceles ha sido y es un caldo fértil para ser usado por los grupos económicos que tienen mayor poder de presión e influencias en los círculos de Gobierno, en contra de otros sectores empresariales menos poderosos, convirtiéndose así en una debilidad importante para cualquier iniciativa de desarrollo nacional³⁰.

Si a esto sumamos el análisis de las empresas que han usado o se han beneficiado por las salvaguardias particulares, el universo empresarial se disminuye dramáticamente y se devela que ese esquema no ha beneficiado a la mayoría de las empresas nacionales o que se trate de barreras del país frente al resto del mundo, como sería el énfasis de un análisis hecho por la OMC; sino que más bien los beneficios han sido aprovechados mayoritariamente por conocidas empresas y oligopolios. En este contexto basta con citar las palabras del Ministro de Economía expresadas a un matutino local sobre las empresas que usan ese beneficio, y que apoyan la tesis que los beneficios del esquema discrecional se quedan en pocas empresas: *"le estoy diciendo que en una economía pequeña es normal que códigos arancelarios impacten a una o tres empresas"* (Ministro de Economía en Entrevista para Enfoques. 17/dic/00).

Todas las medidas unilaterales implementadas, especialmente las de reducción arancelaria, afectan y tienen fuertes impactos en el resto de países centroamericanos, ya sea directa o indirectamente. Así, por ejemplo, las rebajas arancelarias a ciertos productos podrían reducir la "preferencia centroamericana" a las empresas regionales productoras de bienes similares que verían reducido su mercado; también podrían representar un incentivo a la triangulación de mercancías para los otros países; y si las rebajas arancelarias se aplican a las materias primas e insumos, podrían darle "ventajas" en costos a las empresas de un país, incluso para reexportar al resto, pues adquirirían insumos más baratos que sus competidores regionales. Las tres situaciones esbozadas no son difíciles de que existan en Centroamérica, dadas las limitaciones institucionales, técnicas, políticas y de control en el tema de las reglas de origen, que deberían ser el filtro natural ante esas situaciones³¹.

¿Qué ocurre en aquellos otros casos en los cuales las medidas son aplicadas para aumentar los aranceles? El país no las ha presentado a la OMC en la forma de salvaguardias, sino como una "normal modificación" del arancel, cuidándose de cumplir con el arancel máximo consolidado en las negociaciones de ese organismo.

Cuadro No. 2
Notificación recibidas por la OMC sobre Investigación,
resultados de investigaciones en materia de salvaguardias y aplicación de salvaguardias
(Enero de 1995 - Marzo de 2001)

Productos	Fecha	Situación
Carne de Cerdo	19-ene-2000 (D.O. 19-01-00)	Fue desistida la investigación y la acción*
Arroz	26-jun-00	Inv estigación en curso

* El país informó a la OMC por medio de una notificación oficial el día 20 de febrero del 2001 que daba por desistida la acción para imponer una medida de salvaguardia en estos productos.

**En ambas medidas El Salvador sólo ha informado que está en curso una investigación, pero no se explica que se haya notificado la aplicación de una medida provisional.

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe del Comité de Salvaguardias de la OMC. 2000 y notificaciones de la misión de El Salvador ante el Organismo. Año 2001.

En el informe 2000 del Comité de Salvaguardias de la OMC del 23 de noviembre de ese año, y en las notificaciones de El Salvador ante ese Organismo hasta los primeros meses del 2001, se precisa que desde la constitución de la OMC en 1995 hasta el 2001, El Salvador sólo ha presentado dos notificaciones sobre investigaciones para determinar la imposición de medidas de salvaguardia, lo que contrasta con el gran número de medidas de salvaguardia emitidas por el país. Ese informe de la OMC deja claro que el país no ha presentado las medidas de salvaguardia que ha aplicado como tales ante ese organismo internacional.

El caso de la carne de cerdo descrito en el Cuadro No.2 es un ejemplo emblemático, ya que la OMC fue informada por el Gobierno de El Salvador -el 20 de febrero del 2001- que ha desistido³² de la investigación para aplicar salvaguardias; sin embargo, eso contrasta con el hecho que precisamente el 4 de enero del 2001 fue puesta en vigencia una salvaguardia sobre la carne de cerdo y embutidos, como se vio en el Cuadro No. 1, y que el COMIECO convirtió meses más tarde en un cambio permanente, por medio de la resolución 73-2001 que entró en vigencia el 1 de abril de este año.

En el mismo sentido, en las diferentes notificaciones que El Salvador ha entregado al Comité de Agricultura de la OMC³³ para los años de 1996 hasta 1998 dice claramente que **no ha sido adoptada ninguna salvaguardia especial agrícola.**

El caso de la carne de cerdo descrito en el Cuadro No. 2 es un ejemplo emblemático, ya que la OMC fue informada por el Gobierno de El Salvador -el 20 de febrero del 2001- que ha desistido³² de la investigación para aplicar salvaguardias

Con los datos de esos informes se puede evidenciar que el Gobierno de El Salvador y ese organismo ha presentado y considerado, respectivamente, dichas medidas como simples modificaciones del arancel externo de importación, y no como salvaguardias propiamente dichas, lo que **constituye una evidencia de que las medidas de salvaguardia dictadas en el contexto centroamericano no se apegan a las normas OMC para ese tipo de medidas**, ni siquiera aquéllas que han aumentado el Arancel Centroamericano de Importación, y que podrían ser de interés de ese organismo en tanto que pueden afectar el comercio con terceros países.

En lo que respecta a los contingentes de desabastecimiento, que se trata de medidas usadas y puestas en vigencia al amparo del artículo 26 del Convenio, se constata que este tipo de medidas, según consta en las notificaciones de la Misión de El Salvador al Comité

sobre Agricultura de la OMC, no habían sido usadas cuando menos hasta junio de 1998³⁴.

Entre 1999 y 2000 han sido emitidas en El Salvador cuatro medidas en que se han abierto contingentes de desabastecimiento o contingentes arancelarios: arroz, maíz blanco, insumos para la industria procesadora de carne y de queso cheddar. De todos esos acuerdos el único que hace una mención del acuerdo de la OMC sobre contingentes arancelarios es el del queso cheddar, y por lo tanto estaría la duda de cuáles instrumentos son los que amparan

al resto de contingentes. Por ejemplo, en los informes de la Misión de El Salvador ante la OMC para el Comité de Agricultura de la OMC del 2000 y de febrero del 2001, sólo se ha notificado la apertura de contingente arancelario conforme a sus compromisos ante ese organismo para el queso cheddar y no para el resto de productos que tienen vigentes contingentes de desabastecimiento, lo que nuevamente pondría en duda en qué se amparan las medidas ministeriales.

Dicho sea de paso, las medidas de salvaguardia que han sido impuestas bajo la forma de contingentes, tienen la peculiaridad, en el caso de El Salvador, que en la mayor parte de casos los beneficios están condicionados a la firma de convenios de comercialización (arroz, maíz blanco y embutidos) y a un determinado comportamiento, excluyendo a otros agentes económicos. De esas medidas la mayor parte contempla la posibilidad de ampliar el contingente, y solo dos aluden al Reglamento de Administración de Contingentes de Desabastecimiento: quesos y la medida sobre embutidos e insumos para esa industria.

6. Conclusiones

1. El esquema discrecional:

Primer mecanismo: No existen fundamentos para que el Ejecutivo aplique salvaguardias por medio de resoluciones ministeriales: En ninguno de los Acuerdos o Reglamentos de la Integración Centroamericana se estableció la potestad para que el Órgano Ejecutivo o alguno de sus ministros pueda modificar aranceles o

poner en vigencia salvaguardias por medio de resoluciones ministeriales y sin necesidad de recibir aprobación legislativa. En la Constitución de la República solo se da espacio para la creación de entes supranacionales, como sería el COMIECO, pero no se permite que un Órgano del Estado delegue funciones propias a otro y, menos aún, que un Tratado modifique esa y otras disposiciones constitucionales, lo que hubiera ocurrido de hecho si el artículo 26 hubiera facultado al Poder Ejecutivo o alguno de sus Ministros para poner en vigencia medidas de salvaguardia o modificaciones arancelarias en general.

En 1997 la Corte Centroamericana de Justicia estableció un precedente sobre el tema al establecer explícitamente que **las salvaguardias del artículo 26 del Convenio es la única competencia en materia arancelaria que siguen teniendo los Congresos de cada país, y por el otro que únicamente las resoluciones y decisiones válidas tomadas por el COMIECO son las que no necesitan aprobación legislativa** para ponerse en vigencia, señalando particularmente a las modificaciones arancelarias hechas por este ente supranacional al amparo de los artículos 22, 23 y 24.

Con la revisión que se ha hecho se puede ver que tanto por derecho interno como por derecho centroamericano, no existen fundamentos para que el Ejecutivo pueda decretar, por medio de resoluciones ministeriales, modificaciones arancelarias bajo la forma de salvaguardias, por lo que las medidas hechas de esa forma podrían estar sujetas a la invalidez legal, según establece

**Primer mecanismo:
No existen
fundamentos para
que el Ejecutivo
aplique salvaguardias
por medio de
resoluciones
ministeriales**

la misma Constitución. Las únicas instancias que pueden modificar aranceles en El Salvador actualmente son el organismo supranacional del COMIECO, en lo que respecta a los artículos 22, 23 y 24 del Convenio, y la Asamblea Legislativa en lo que se refiere a las excepciones contempladas en el artículo 26 del mismo Convenio y otras leyes secundarias (franquicias, zonas francas, regímenes especiales).

Segundo mecanismo: Las causales de las medidas de salvaguardia invocadas no están amparadas en ningún

Reglamento. El Ejecutivo ha puesto en vigencia medidas de salvaguardia amparadas en la causal de desabastecimiento de materias primas del artículo 26 del Convenio sin cumplir con las causales establecidas -aumento de importaciones- en el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia, que es el único que norma y rige actualmente ese artículo del Convenio, accionar que estaría en clara contradicción con las normas de la OMC para ese tipo de medidas. Los funcionarios han aprovechado que las causales que han sido usadas para aplicar medidas de salvaguardia (desabastecimiento) no tienen una que las reglamente, y usando primordialmente las rebajas arancelarias que encuentran menor "resistencia" de otros Estados y de las misma OMC. Si no se aplica el RCMS en cuanto a las causales de las salvaguardias, entonces tampoco se puede tener certeza que dicho reglamento rija el procedimiento concreto de petición e investigación de las medidas de salvaguardia. Esto le da un espacio discrecional a los Ministros para aplicar esas medidas al no haber un Reglamento claro en Centroamérica en base al cual puedan ser

tomadas, evaluadas, reglamentadas y prorrogadas las medidas que se amparan en el desabastecimiento, sin haber tampoco un marco legal e institucional interno que garantice la transparencia de las medidas, y para poder elegir cómodamente según el caso que tipo de salvaguardias puede aplicar.

Un esquema muy bien estructurado:

Por los resultados, se puede apreciar que durante las últimas administraciones y en el nuevo contexto de apertura, se ha construido un esquema muy bien

**Segundo mecanismo:
Las causales de
las medidas de
salvaguardia invocadas
no están amparadas
en ningún Reglamento**

estructurado en el cual los funcionarios han fortalecido y aumentado su poder discrecional, valiéndose para tal fin de diferentes y nuevos métodos ligados a la política comercial. Esto ha dado pie a la usurpación de competencias propias de otros Órganos del Estado, abuso del concepto de

salvaguardias, incumplimiento del espíritu y letra del marco constitucional y centroamericano, interpretación a conveniencia de Convenios y Acuerdos Internacionales, y aprobación de reglamentos que no garantizan la transparencia y que no se cumplen.

Este esquema ha sido estructurado en el contexto de la integración centroamericana y de los acuerdos de la OMC, aprovechando las debilidades institucionales y legales nacionales y regionales, siendo que durante los últimos dos años se ha ido consolidando por medio de Reglamentos internos que han sido aprobados por el Presidente, que tienden a consolidar y perpetuar el esquema.

El procedimiento correcto: El procedimiento correcto sería el siguiente: una empresa o rama de producción hace una

solicitud de salvaguardia según el RCMS, el Ministerio de Economía debería determinar la existencia de las condiciones técnicas en base a datos objetivos para aplicar una salvaguardia, según el RCMS vigente; luego determinar por medio de un dictamen el interés público de la medida, si éste es favorable debe ser sometido a la consideración y aprobación de la Asamblea Legislativa; posteriormente esa medida ya vigente debería ser llevada al COMIECO, el que debería de estudiar si se cumplen las condiciones que establece el RCMS, por medio del análisis de SIECA y solo entonces decidir sobre su prórroga, derogación o modificación.

2. Concentración de funciones

Este esquema ha permitido que el Ministerio de Economía³⁵ de El Salvador concentre funciones y se convierta de hecho en un "super-ministerio". Las materias en que éste tiene competencia, directa o indirectamente, van desde la representación del país en el COMIECO -y por ende participar en la administración y reglamentación de la política arancelaria y del Arancel Centroamericano-; aplicar, investigar y resolver sobre salvaguardias; decretar y poner en vigencia modificaciones a los aranceles por medio de salvaguardias y contingentes de desabastecimiento; establecer a quiénes concede contingentes de desabastecimiento y bajo qué condiciones; interpretar cuándo existe "desabastecimiento", cuándo y a quiénes aplica uno u otro Reglamento; llevar las propuestas de prórrogas de las salvaguardias al COMIECO y decidir como miembro de éste sobre las mismas; ser el

administrador de las reglas de origen; participar por medio del COMIECO en la modificación del anexo A del Tratado General de Integración; administrar y negociar los TLC; administrar y negociar nuevos tratados y convenios comerciales, y las materias incluidas en estos.

Dado este esquema descrito, los Ministros de Economía, Hacienda y Agricultura, "de hecho", se han convertido en los únicos funcionarios que pueden decretar, por resoluciones ministeriales, modificaciones a las tasas de un impuesto particular (aranceles) y dar incentivos fiscales, sin tener que tramitar la aprobación Legislativa, teniendo un nivel de discrecionalidad mucho mayor del que le otorga cualquier Convenio o la misma Constitución de la República a un sólo funcionario.

Este esquema ha permitido que el Ministerio de Economía³⁵ de El Salvador concentre funciones y se convierta de hecho en un "super ministerio"

3. Se desdibuja la Integración Centroamericana

La debilidad principal que se deriva de ese mecanismo, es la poca capacidad de los Órganos parlamentarios nacionales y regionales para hacer un efectivo escrutinio de las decisiones y medidas de los poderes ejecutivos u organismos supranacionales, pero también demuestra la debilidad de las instituciones de la sociedad civil y de la opinión pública para realizar una contraloría social de la política arancelaria. Habría que mencionar al respecto, que si bien el COMIECO no puede ser el garante de la transparencia y la legalidad interna, es en el marco de la integración centroamericana y del funcionamiento de este organismo que se ha

dado un espacio para la usurpación de competencias.

El esquema de manejo arancelario y de cláusulas de salvaguardias establecido en el Convenio, y el mismo funcionamiento del COMIECO ha permitido o se ha prestado a que en el caso de El Salvador, el Poder Ejecutivo realice una "triangulación" de competencias y rehuya el escrutinio parlamentario; es decir, con el esquema del COMIECO, el Ministerio de Economía / Órgano Ejecutivo se ha auto-transferido la función de decretar impuestos (aranceles bajo la forma de salvaguardias) obviando cualquier escrutinio o aprobación parlamentaria, ya sea de los Parlamentos Nacionales o del PARLACEN.

Llama la atención que habiéndose emitido una resolución de la Corte Centroamericana de Justicia a solicitud de la opinión consultiva del actual Secretario General del SIECA, no se hayan hecho recomendaciones públicas para una revisión del uso de las salvaguardias por cada Estado; en su lugar los Ministros de Economía y la misma SIECA se apersonaron recientemente a validar los actos que ellos realizan al adoptar las salvaguardias y a dar un espaldarazo a la actuación del Ministro de Economía de El Salvador cuando éste estaba siendo cuestionado por su actuación en el caso de insumos de baterías (LPG 22/12/00).

La inexistencia de un Reglamento Centroamericano que norme algunas causales de

salvaguardia del artículo 26 se presta para que cada Estado use esas medidas discrecionalmente y afectándose unos a los otros, y que encubra bajo esas medidas el rompimiento del Arancel Centroamericano de Importación y el manejo comunitario del

mismo. Asimismo, es funcional para el esquema existente en El Salvador que exista una debilidad, poca independencia y un papel secundario en otros entes regionales como SIECA y el PARLACEN, cuya labor de escrutinio podría haber sido fundamental para garantizar el buen uso de los mecanismos arancelarios creados.

4. La concentración de funciones: un espacio fértil el uso discrecional de la política arancelaria

Los mecanismo actuales de modificación arancelaria usados por el CO-

MIECO y el procedimiento usado para emitir salvaguardias tienen en común que escapan al escrutinio parlamentario o social que tienen otros tributos (renta, IVA, franquicias, etc.); esos débiles mecanismos de contraloría social y la concentración de poderes en los funcionarios encargados de la política comercial crean un caldo fértil para posibles conflictos de interés, el pago de favores políticos a sectores afines, el castigo a sectores adversos y la compra de voluntades, que como hemos mencionado quiso evitar el Constitucionalista al separar la función de administrar de la de decretar impuestos.

El hecho que la economía salvadoreña sea pequeña³⁶ y que la mayoría de partidas

La debilidad principal que se deriva de ese mecanismo, es la poca capacidad de los Órganos parlamentarios nacionales y regionales para hacer un efectivo escrutinio de las decisiones y medidas de los poderes ejecutivos u organismos supranacionales

arancelarias afectan a una o tres empresas³⁷, es particularmente importante de considerar para el manejo de las salvaguardias. En los casos que en una rama de producción existan pocas empresas o un oligopolio con un enorme poder de cabildeo o con vínculos cercanos al Ministro de turno, el esquema actual facilita y ha facilitado que esas empresas presionen y usen esos vínculos para solicitar salvaguardias, y que por el otro los funcionarios les puedan conceder salvaguardias con criterios políticos más que técnicos, de una forma rápida y poco transparente, amparados por la oscuridad del mecanismo de puesta en vigencia que les permite sortear algún escrutinio parlamentario o social interno, y "usando" los vacíos legales e institucionales centroamericanos para evadir el cumplimiento de los requisitos que establece el Reglamento Centroamericano de Medidas de Salvaguardia y las normas de la OMC.

El ejemplo más claro de la escasa transparencia del actual esquema, es el caso recién revelado por una investigación periodística de LA PRENSA GRÁFICA (Enfoques 17/12/00), en la que el Ministro de Economía ha sido señalado por el conflicto de intereses en la aplicación de una salvaguardia que da exención de aranceles a insumos que son utilizados fundamentalmente por una fábrica de baterías de propiedad familiar. En este caso, la medida de salvaguardia tal como fue señalado por el matutino, fue emitida por los anteriores Ministros de Economía y Hacienda a nueve días de terminar su período, cuando el Ministro actual se

encontraba preparando en ese Ministerio la transición dos meses antes, y en un país en donde difícilmente puede aducirse desconocimiento de quien iba ser el nuevo Ministro y quien era el dueño de la empresa; la medida entró en vigencia el 16 de junio de 1999, y fue presentada y prorrogada por primera vez por el COMIECO a solicitud del Ministro actual el 17 de Noviembre de 1999.

**El esquema actual
facilita y ha facilitado
que esas empresas
presionen y usen esos
vínculos para solicitar
salvaguardias, y que
por el otro los
funcionarios les
puedan conceder
salvaguardias con
criterios políticos
más que técnicos**

5. Impacto económico del esquema

Las medidas de salvaguardia que han sido dictadas en el esquema discrecional abordado han sido fundamentalmente para reducir aranceles de insumos y materias primas de algunas empresas, y en otros casos para aumentar aranceles a productos competidores, incluso a costa de sacrificar algunos sectores empresariales nacionales y regionales.

Con esas medidas entonces se ha dado un proceso de redistribución de recursos, quitándole recursos al Estado por la pérdida de ingresos, aumentándole los aranceles a algunos productores, y concediéndole exenciones o rebajas a otros sectores. Debido a que la mayor parte de medidas han sido de rebaja arancelaria, los recursos "perdidos" seguramente no son despreciables, tal como indica una pequeña muestra de once medidas que aparece en el cuadro No. 3. Según esos datos preliminares en tan solo dos años han dejado de ser percibidos por el fisco 78 Millones de colones, producto de la emisión de medidas de salvaguardia por resoluciones biministeriales, que como se ha visto no tienen una base jurídica fuerte.

Cuadro No. 3
Estimación del Impacto Económico de algunas medidas de salvaguardia 1999 - 2000
- una muestra seleccionada -

Productos	Período Calculado	Resoluciones Ministeriales que emitieron la salvaguardia	Total de Impacto fiscal (US \$)
Explosivo	1999 y 2000	Res 277, D.O 240 23/12/98	41,332
Aceite de soya*	Ene - Oct 2000	Ac 178, D.O 65 31/3/00	321,883
Aceite de Girasol*	Ene - Oct 2000	Ac 178, D.O 65 31/3/00	16,367
Maíz amarillo	1999 y 2000	Ac. 486 D.O. 144 31/7/98 Y Ac. 303 bis D.O. 83 9/5/97	3,607,561
Insumos de baterías**	Junio 1999 - 2000	Res. 134, D.O. 111 16/6/99	31,637
Cloruro sódico	1999 - oct 2000	Res 158, D.O. 96 28/5/97	147,835
Cacao en Polvo**	1999 - oct 2000	Res 101, D.O. 95, 25/5/99	74,915
Maíz blanco (contingente de 20,000 T.M.)	2,000	Ac. 139, D. O. 67 4/4/00	119,990
Arroz con cáscara (contingente de 550,000 quintales)	2,000	Res. 318, D.O. 207 8/11/99	1,682,058.7
Lámina de hierro o acero	1999 y 2000	Res. 157, D.O. 96 28/5/97	200,206
Harina de residuos de soya	1999 Y 2000	Res. 90, D.O. 25/3/99	2,748,662
TOTAL DEL IMPACTO FISCAL			US \$ 8,992,447 (Colones 78,683,911)

Nota: se ha estimado en este cuadro la pérdida de recursos fiscales que han significado las rebajas arancelarias hechas por algunas medidas de salvaguardia puestas en vigencia por medio de resoluciones bi-ministeriales.

FUENTE: Datos preliminares obtenidos por el Trabajo de FUNDE. "Impacto económico de las medidas de salvaguardia". MIMEO. Basado en datos del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Economía.

Esa situación de pérdida de recursos fiscales es preocupante, sobre todo por la actual situación nacional que está caracterizada por la demanda de grandes cantidades de recursos para reparar los daños de los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero, y teniendo en cuenta los bajos niveles de recaudación que muestra la estructura fiscal del país. Como puede constatarse el impacto de una pequeña muestra de salvaguardias no es despreciable; y dichos recursos podrían haber sido usados para diferentes programas estatales o para desarrollar programas que son demandados por diferentes sectores. Los impactos fiscales del total de medidas de salvaguardia puestas en vigencia por resoluciones ministeriales podrían ser cuantiosos, tomando en cuenta que ese mecanismo lleva algunos años y que anteriormente era

mucho mayor el número de partidas afectadas. Seguramente los recursos perdidos no son la solución a los graves problemas fiscales del país, pero son importantes recursos que han sido dejados de percibir por un mecanismo discrecional, principalmente por medio de un procedimiento de emisión sin sustento legal sólido.

Es importante tener en cuenta que con un mecanismo tan poco claro como el que se dispone en materia arancelaria, resulta muy difícil llevar a cabo una evaluación de la efectividad de este tipo de medidas, y es evidente que esta situación muy poco abona a la consecución de los objetivos fiscales, a la transparencia de las políticas públicas, al desarrollo sectorial, al bienestar de consumidores y consumidoras, y en general riñe con una visión de desarrollo nacional.

Notas

- 1 El Esquema de liberalización comercial fue unilateral, no partió de un análisis pormenorizado que incluyera estudios sectoriales, análisis de los mercados internacionales, procesos de consulta y definición de los ejes por los que se encauzaría el país; y en muchos casos en este esquema quedaron recogidas las presiones de grupos de interés, que se auto-nombran como "sectores sensibles", para justificar su exclusión de la desgravación o la apertura de aranceles para sus insumos.
- 2 Ver: Glosario sobre Comercio Exterior del BCR.
- 3 Todos los países de Centroamérica suscribieron el Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, que incluye la creación de la OMC. A partir de 1995 todos los países centroamericanos son miembros de la OMC: Costa Rica y Honduras, 1 de enero; El Salvador, 7 de mayo; Guatemala, 21 de julio; Nicaragua, 3 de septiembre. SIECA. Las Negociaciones Comerciales Internacionales de Centroamérica. Agosto de 1998.
- 4 Cabe enfatizar que la OMC y sus Acuerdos responden a una visión particular del comercio internacional, cuyos intereses económicos, sociales y geopolíticos específicos y particulares corresponden con la agenda de las empresas transnacionales y oligopolios nacionales.
- 5 Los Acuerdos de la OMC norman aspectos más allá del comercio de bienes y servicios, en la medida que éstos puedan tener implicaciones sobre los flujos comerciales, entre ellos: normas fitosanitarias, subsidios, prácticas desleales de comercio, propiedad intelectual, inversiones.
- 6 En ese contexto los Estados tendrían algún margen de maniobra - o la imperiosa necesidad- para que puedan -deban- acoplar sus legislaciones internas con dichos acuerdos y compromisos internacionales, lo que significa que cada Estado debe cumplir con los acuerdos internacionales según el espacio y características de su ordenamiento jurídico interno.
- 7 Indudablemente existe algún nivel de co-responsabilidad en el esquema discrecional vigente por parte de las instituciones como la OMC y otras organizaciones multilaterales o de los países promotores de esas iniciativas, y esa sería que en su prisa por imponer sus agendas de reformas a los países subdesarrollados impulsan las recomendaciones sin partir de diagnósticos acertados o que capten las peculiaridades nacionales, cerrando en muchas ocasiones los ojos ante las enormes evidencias de corrupción y cooptación de los grupos oligárquicos del aparato del Estado a favor de sus intereses.
- 8 Los países centroamericanos negociaron y suscribieron de manera unilateral el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (que contiene el texto del GATT de 1947) por lo que cada uno de ellos tuvo diferentes resultados en cuanto a sus compromisos y derechos en materia de política comercial. La fecha de adhesión ha sido relativamente reciente, salvo Nicaragua: El Salvador y Guatemala en 1991, Costa Rica en 1990, Honduras 1994, y Nicaragua en 1950. SIECA. Las Negociaciones Comerciales Internacionales de Centroamérica. Agosto de 1998.
- 9 Granados, Jaime. Las medidas de Salvaguardia en el Comercio Internacional. Conferencia dictada para el COMEX de Costa Rica. 1996. www.comex.go.cr
- 10 Los compromisos de El Salvador contraídos en el marco de la OMC se encuentran contenidos en la Lista LXXXVII que fue negociada en 1994 en el marco de la Ronda Final de Uruguay, y que son anexos al Acuerdo de la OMC. La Lista sufrió modificaciones importantes el 27 de octubre de 1999, fecha en que entraron en vigencia modificaciones y rectificaciones solicitadas por el Gobierno de El Salvador a la OMC.
- 11 Como el GATT de 1947 con todas sus modificaciones es parte integrante del GATT de 1994, comúnmente se citan sus artículos como propios de ese último. Por ejemplo, comúnmente se cita el artículo XIX del GATT de 1994, que no es más que el artículo XIX del GATT de 1947 con las reformas hechas hasta la adopción del GATT de 1994.
- 12 En el artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establece que "el presente Acuerdo establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia, entendiéndose por éstas las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994".
- 13 El artículo 4, párrafo 2, literal b) del artículo 4 de dicho Acuerdo, que trata sobre la investigación, se abre la posibilidad que existan "otros factores distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional" en cuyo caso ese daño no se atribuirá al aumento de las importaciones. Lo que se podría entender como la posibilidad de aplicar salvaguardias por otros factores distintos del aumento de las importaciones, siempre y cuando causen o amenacen causar daño a una rama de producción.
- 14 Granados, Jaime. Op Cit.
- 15 Sobre este aspecto existen explicaciones del por qué quedó plasmado de esa manera el Acuerdo sobre Salvaguardias, pero por limitaciones de espacio no se entrará a ahondar esto. Para más información ver Granados, Jaime, Op Cit.
- 16 Las resoluciones del COMIECO que textualmente dicen "Modificaciones del Arancel Centroamericano de Importación" serían las que correspondería a ese mecanismo normal de modificación del Arancel Externo.
- 17 Cuando en el artículo 26 se menciona "las disposiciones previstas en el capítulo VI" se refiere a la modificación de los derechos arancelarios en un margen de 0 y 100% y al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el GATT, pero en ningún momento se refiere a autorizar a los Ministros de Economía para poner en vigencia salvaguardias por medio de resoluciones ministeriales. De haberse concedido a los Ministros de Economía u otro funcionario del Poder Ejecutivo la posibilidad de emitir y poner en vigencia medidas de salvaguardia en cada Estado sin más trámite que una resolución ministerial, el artículo 26 del Convenio nunca hubiera pasado una prueba de constitucionalidad ya que esa disposición hubiera supuesto que el Tratado modificaba el ordenamiento constitucional interno, lo cual se prohíbe expresamente en la Constitución. La Constitución de la República establece que la facultad de modificar los aranceles le corresponde originariamente a la Asamblea Legislativa, potestad que ciertamente puede ser dada a un ente supranacional, pero que en ningún momento puede ser delegada al Poder Ejecutivo y sus funcionarios, situación que por lo tanto no puede ser modificada por un Tratado o Convenio. Estas ideas han sido confirmadas por la resolución de la Corte Centroamericana de Justicia del 5 de Agosto de 1997, ya que en el punto seis de dicha resolución reconoció que precisamente las Asambleas Legislativas son las que continúan teniendo competencias arancelarias en lo que respecta al artículo 26, lo que confirma que en ningún momento el artículo en mención ha autorizado a los

- Ministros o funcionarios del Poder Ejecutivo para poner en vigencia salvaguardias por tan solo resoluciones ministeriales.
- 18 La definición de salvaguardia, las causales, duración y el procedimiento de comprobación en el caso de la OMC está sumamente detallado y restringido, mientras que en el Convenio no se detalló una duración máxima ni un procedimiento, tan solo se enuncia que se reglamentará el artículo, además que obviamente estableció muchas más causales. Otra diferencia es que mientras la formulación de las salvaguardias de la OMC se inclina hacia el incremento de los aranceles que sería la medida lógica para contrarrestar el aumento de las importaciones, en el caso del Convenio su formulación deja ambiguo el signo que tendrán.
 - 19 Si esa fuera la causal, prácticamente cualquier producto que sea importado y que no existan productores nacionales que lo exporten podría considerarse como un mercado deficitario.
 - 20 Al eliminar un Reglamento y eliminar procedimientos se eliminaría tácitamente la posibilidad de hacer uso de los mismo, y todo se tendría que sujetar a los procedimientos y metodologías definidas en los nuevos Reglamentos compatibles con la OMC.
 - 21 "El Órgano de Examen de las Políticas Comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) llevó a cabo su primer examen de las políticas comerciales de El Salvador los días 25 y 26 de noviembre de 1996" según el Comunicado de la OMC del 27 de Noviembre de ese año. En el mismo se puede incluso constatar que "Un miembro ha felicitado a El Salvador por haber presentado su legislación sobre medidas de salvaguardia para su examen por el Comité de Salvaguardias; lo que resulta ser compatible con los requisitos de la OMC". Curiosamente como ya hemos visto el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardias fue emitido el 22 de mayo de 1996, tal sólo unos meses antes de la revisión. ¿Coincidencia o intencionalidad?
 - 22 De aquí se puede apreciar lo acertado del planteamiento de FUNDE, FESPAD, CENTRA, DIGNAS, CDC y UNES en su pieza de correspondencia y diferentes declaraciones públicas, sobre la necesidad de realizar estudios y análisis profundos y de calidad, además de abrir espacios de discusión amplios antes de firmar cualquier Tratado Comercial por sus múltiples implicaciones para el país.
 - 23 Reglamento sobre la adjudicación de cuotas de importación en casos de desabastecimiento de bienes agropecuarios. Ministerio de Comercio Exterior, de Economía, Industria y Comercio y de Agricultura y Ganadería. 19 de Junio del 2,000.
 - 24 Claudia Umaña, Directora de Política Comercial del Ministerio de Economía de El Salvador en sus declaraciones al Diario de Hoy (EDH 19/10/2000) afirmó que las salvaguardias se han transformado en unas medidas que los países usan "sin contar con elementos de juicio y sin ver que se afecta a la industria regional".
 - 25 Información proporcionada por el Ministro Lacayo a los miembros de la Comisión de Economía de la Asamblea Legislativa, en visita del 25 de marzo de 2001.
 - 26 Respuestas a La Prensa Gráfica del Ministro Lacayo y en un campo pagado "Aclaración Necesaria" de la empresa Baterías Record. Aparecidas en LPG, el 21 de diciembre del 2000. Otra noticia relevante es "SIECA no verificó desabastecimiento". LPG 22 de diciembre del 2,000.
 - 27 En esa muestra están incluidas todas las resoluciones emitidas en 1999 y el 2000, y algunas de 1997 y 1998.
 - 28 El COMIECO ha tomado 72 resoluciones desde su constitución real el 17 de Julio, de las cuales aproximadamente 18 han sido sobre salvaguardias y 20 de modificación del Arancel Centroamericano de Importación.
 - 29 Para un abordaje mejor del tema de los grupos económicos en El Salvador ver Paniagua, Carlos y Chávez, Ana. El Bloque Empresarial Hegemónico Salvadoreño. Trabajo de Graduación preparado para la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. UCA. Octubre 2000.
 - 30 Esos aspectos se están abordando en un trabajo paralelo "Estimaciones del Impacto de las medidas de Salvaguardia". FUNDE. 2001. Mimeo.
 - 31 El viernes 23 de Marzo, en una entrevista a La Prensa Gráfica, CAMAGRO sostuvo que ha interpuesto un recurso legal por la aplicación de las Reglas de Origen que ha hecho el Ministerio de Economía de El Salvador a importaciones de arroz procedentes de Guatemala, y mantuvo su señalamiento que ha habido triangulación de arroz Mexicano. Las partidas a que CAMAGRO hace referencia tienen actualmente una cláusula de salvaguardia en el caso de Guatemala, con aranceles considerablemente menores que los de El Salvador. Otros productos en los que hay conflictos sobre la aplicación de aranceles y reglas de origen son el azúcar y los pollos de Guatemala y los productos lácteos de Honduras. Esos casos muestran los peligros que tienen las medidas de salvaguardia que adopte un país para el resto de países centroamericanos y dicen algo sobre las deficiencias en la aplicación de las reglas de origen.
 - 32 Notificación a la OMC con referencia G/SG/N/9/SLV/1. de fecha 20 de febrero del 2001.
 - 33 Notificaciones de la Misión Permanente de El Salvador ante el Comité de Agricultura de la OMC. Varios años.
 - 34 "En relación a importaciones sujetas a contingentes arancelarios (cuadro MA.2), El Salvador hasta la fecha no ha abierto contingentes de ningún producto de la Sección 1-B de su Lista". Notificación de la Misión de El Salvador al Comité de Agricultura de la OMC con ref. G/AG/N/SLV/6 de junio de 1998.
 - 35 Las salvaguardias son fundamentalmente emitidas a iniciativa del Ministro de Economía, que es el que tiene competencia en materia de integración y comercio, aunque para efectos formales la firma de éste es acompañada de la firma del Ministro de Hacienda, y en algunos casos de la del Ministro de Agricultura y Ganadería.
 - 36 En la revista ENFOQUES de La Prensa Gráfica aparecida el 17/12/00 el Ministro reconoce cuando hace su defensa que muchas de las medidas que se toman sobre partidas arancelarias particulares afectan a una o tres empresas, lo que precisamente fortalecería las evidencias sobre la estructura oligopólica del sector exportador / importador; esa estructura oligopólica es la que hace que la simple apertura o protección de ciertos sectores/productos tenga resultados y beneficios pequeños para el grueso de la población, pues estructuras concentradas permiten beneficios concentrados.
 - 37 Sobre este punto el Ministro de Economía por ejemplo mencionó en una noticia aparecida en el Diario El Mundo el día 21 de diciembre del 2000 que "en la resolución del cacao fueron tres empresas las que lo pidieron; en el caso del aceite, lo pidió una empresa; la sal purificada, la utiliza solo Diana y Bocadoelli que son empresas hermanas".