



# el libre comercio *ahora*



ROBERTO GÓCHEZ  
EDGAR LARA  
JOSÉ ÁNGEL TOLENTINO



Unión Europea

**istmo**  
EDITORES

**funde**  
Fundación Nacional para el Desarrollo

# **el libre comercio *ahora***

*Colección Perfiles*

**ROBERTO GÓCHEZ**  
COORDINADOR

**EDGAR LARA**  
**JOSÉ TOLENTINO**  
COLABORADORES DE INVESTIGACIÓN

# **el libre comercio *ahora***

*Visión crítica del Tratado de Libre Comercio entre México  
y el Triángulo Norte centroamericano*



Unión Europea

**istmo**  
EDITORES

**funde**  
Fundación Nacional para el Desarrollo

© FUNDE

Ilustración de cubierta: Augusto Crespín

*Impreso en El Salvador*

Enero 2003

ISBN 99923-833-1-3

Depósito Legal 0600-0088-2003

500 ejemplares  
Imprenta Ricaldone

## PRESENTACIÓN

EN LOS últimos tiempos, bajo las dinámicas de la globalización, dos fenómenos han venido cobrando gran significación mundial: por un lado, los procesos de integración económica regional, y por otro, la expansión y aceleración de los flujos de comercio e inversión. En el primer caso se pone de relieve la llamada conformación de bloques regionales, destacándose el bloque del Pacífico Oriental, la Unión Europea, y finalmente la zona de las Américas. En el segundo caso se trata de un fenómeno que complementa al primero, como es el establecimiento de zonas de libre comercio e inversión.

Los Tratados de Libre Comercio (TLC) constituyen actualmente uno de los principales instrumentos de desarrollo de los fenómenos en mención. De ahí la significación que tiene el TLC firmado entre México y los tres países centroamericanos del llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) para los procesos de integración regional mesoamericana, así como su vinculación a los procesos de articulación con la Zona de Libre Comercio de América del Norte. Adicionalmente, hay que señalar que la relevancia del TLC entre México y el Triángulo Norte centroamericano va más allá de su incidencia en los fenómenos de la integración regional. El tratado también tiene relevancia para la dinámica misma de las economías centroamericanas, sobre todo por la creciente importancia de las inversiones e importaciones de bienes y servicios mexicanos en la región.

Ahora bien, sea por su importancia en los fenómenos de la integración regional o en las dinámicas de las economías nacionales, el TLC con México debe ser materia de estudio y análisis. Sus impactos (negativos o positivos), no pueden dejar pasar inadvertidos por el lente acucioso de la investigación seria y objetiva. Los Tratados de Libre Comercio en general, y el concretado entre México y el Triángulo Norte centroamericano en particular, están teniendo y tendrán repercusiones en varias esferas de nuestras economías. Y es que los TLC no sólo tienen efectos sobre agentes productivos (importadores, exportadores, productores urbanos o

rurales de bienes y servicios, comerciantes y distribuidores), sino también sobre consumidores, sobre nuestras leyes y reglas del juego, sobre nuestras capacidades de invención y desarrollo tecnológico, sobre el rol de nuestros Estados.

Es por todo lo anterior que FUNDE se propuso hace más de dos años darle seguimiento al proceso negociador que precedió la firma del TLC con México. Gracias al apoyo de OXFAM Gran Bretaña, tales esfuerzos pudieron concretarse en una investigación que trataba de profundizar en el análisis de los borradores de dicho tratado, con objeto de conocer los posibles efectos que tendría sobre nuestras economías.

Cuando se terminó esta investigación sobre el TLC con México, éste recién acababa de ser ratificado por los países contratantes. Por tanto, la presente investigación no constituye un análisis de los resultados del TLC con México, sino un análisis del contenido mismo, a la luz de otras experiencias y tratados ya firmados. El presente libro constituye un serio y valioso aporte al estudio de los TLC en general, así como de sus posibles impactos sobre nuestras economías. En términos globales, el libro es un llamado de atención sobre los efectos negativos que tendrá el TLC con México, tal como fue diseñado y firmado. Se constituye así en un contrapeso a todas aquellas afirmaciones que ven en los TLC la panacea de nuestro desarrollo y sólo presentan la cara optimista y milagrosa de los mismos. Será el tiempo y el análisis sereno y objetivo de la realidad el que nos irá desvelando el acierto o no de los señalamientos aquí expuestas.

No queda más que agradecer el constante y decidido interés en el tema por parte de OXFAM Gran Bretaña, gracias a lo cual se pudo contar con el apoyo concreto para realizar y publicar esta investigación.

ROBERTO RUBIO  
Director Ejecutivo  
*Fundación Nacional para el Desarrollo*

San Salvador, diciembre 2002

## INTRODUCCIÓN

EN LA década de los noventa diversos países de América han negociado y suscrito entre sí varios Tratados de Libre Comercio (TLC), y a partir de esto se encuentran inmersos en negociaciones para suscribir otros tratados más.

Esta tendencia ha sido muy evidente a partir de la entrada en vigencia, en 1994, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés), que fue suscrito por México, Canadá y Estados Unidos de Norteamérica. No es casual que el formato adoptado por el TLCAN fuese el «clonado» para los otros acuerdos que se han suscrito posteriormente, y se perfila que será el molde del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Esta nueva moda también ha llegado a El Salvador, país que ha suscrito varios de ellos. En 2000 fueron ratificados por la Asamblea Legislativa salvadoreña el Tratado de Libre Comercio entre México y el Triángulo Norte centroamericano (Guatemala, Honduras y El Salvador) y un protocolo para la entrada en vigencia del TLC de Centroamérica con República Dominicana. A finales de 2001 fue ratificado el TLC entre Centroamérica y Chile, y hay en la actualidad negociaciones avanzadas con Canadá y Panamá. Y finalmente se ha anunciado en 2002 el inicio de pláticas para negociar un TLC con los Estados Unidos de Norteamérica..

De todos los tratados suscritos hasta la fecha posiblemente el de México ha sido es el más importante para El Salvador, por el tamaño relativo de su economía y la cercanía geográfica. Sin embargo, de llegarse a concretar el TLC entre Centroamérica y Estados Unidos de Norteamérica, es de esperar que éste sea el de mayor peso, ya que la economía norteamericana además de ser la primera del mundo absorbe el 65 por ciento de nuestras exportaciones; de allá proceden el 50 por ciento de nuestras importaciones y representa el 26 por ciento de nuestro déficit comercial.

Los Tratados de Libre Comercio se han convertido en el instrumento de política económica (comercial) privilegiado por los gobiernos para fortalecer y regular las

relaciones económicas entre los países de la región, y por ende este tipo de acuerdos seguramente influirá en la configuración del tipo de inserción externa que tendrán economías como la salvadoreña para el siglo XXI.

Estos TLC han sido presentados por los funcionarios gubernamentales y cúpulas empresariales como una garantía para el aumento de las exportaciones, la inversión extranjera, el empleo, y además como los pilares del crecimiento económico y el desarrollo nacional para los próximos años.

Sin embargo, los Tratados de Libre Comercio, como su nombre lo indica, no son cualquier tipo —ni el único formato— de acuerdo comercial y de inserción externa, sino que éstos tienen su matriz teórica en las viejas doctrinas del libre comercio y de las ventajas comparativas. El núcleo de los TLC no consiste en regular los flujos comerciales, sino que por el contrario buscan garantizar la total desregulación del comercio y las inversiones entre los Estados y al interior de éstos. El esquema de inserción internacional y de relación entre las naciones que proponen es el libre comercio (desregulación de comercio e inversiones); es decir, el mercado dejado a la libre, en el ámbito internacional, será el que indique cómo el país se puede desarrollar.

Estos acuerdos tienen dentro de su agenda un ambicioso programa de liberalización del comercio de bienes, pero también una liberalización de los servicios, la desregulación de las inversiones extranjeras (capítulos de inversiones) e incluye toda una amplia gama de materias en consonancia con esos objetivos. Por si fuera poco, en varios de esos tratados se incluyen capítulos que pretenden la apertura al capital extranjero de sectores públicos anteriormente protegidos (compras y servicios del sector público) y garantías a la propiedad intelectual (marcas, patentes, derechos de autor).

El papel regulador de esos tratados se limita cuando mucho a normar con precisión ese proceso desregulador, estableciendo claras limitaciones a las políticas económicas de los Estados que pudieran poner en riesgo dicho proceso; para eso estos instrumentos jurídicos internacionales (supranacionalidad tratadista) tienen rígidas disciplinas y mecanismos efectivos de aplicación, no sólo entre los países sino que al interior de éstos.

A diferencia de las ideas y políticas liberales de finales del siglo XIX y principios del XX, que se dieron más por una carencia de políticas de los Estados que impidieran el libre comercio, en esta ocasión las cosas no son dejadas a la voluntad de gobernantes y pueblos, ya que a través de estos tratados internacionales se regula hasta el más mínimo detalle de lo que los Estados pueden o no hacer en materia comercial.

Los TLC se construyen sobre la base de la reciprocidad, es decir, que las concesiones que un país pueda hacer están sujetas a un tratamiento similar del otro país, sin importar los diferentes grados de desarrollo que puedan existir entre ellos. La apertura que pueda hacer un país desarrollado de sus mercados, es sobre la base de

una apertura del país menos desarrollado. En su dogmatismo por el libre comercio este tipo de acuerdos significa la renuncia a criterios de trato diferenciado y preferencial (no recíproco), que han recomendado diferentes organismos internacionales (UNCTAD, ALADI, CEPAL) para acuerdos con países subdesarrollados o con menor desarrollo.

Los acuerdos de este tipo tienen una marcada ausencia de aspectos laborales y ambientales, del consumidor o de otro tipo, a pesar que son de interés de amplios sectores sociales del país. Esta ausencia se puede identificar no sólo en la inexistencia de capítulos específicos, sino que en el mismo diseño y concepción de los acuerdos. Mientras los derechos de empresas e inversionistas extranjeros son elevados a la categoría de un tratado internacional, con mecanismos efectivos de cumplimiento inter e intra países, los derechos económicos y sociales, son dejados al derecho interno.

Este esquema libre cambista no es el único, ni mucho menos el mejor esquema para insertarse en la economía mundial. Los presupuestos de la teoría del libre comercio han sido cuestionados teórica y empíricamente desde múltiples ángulos y perspectivas. Hay que mencionar desde ya que una cosa es buscar la inserción en la economía mundial y otra muy distinta es adoptar el esquema de libre comercio y de los TLC como la vía para hacerlo.

Es clave reivindicar que si bien es necesario insertarse en los flujos comerciales y de inversiones a escala mundial, no se debe adoptar a la ligera cualquier acuerdo. No es posible seguir teniendo la lógica de «mejor es poco y malo, que nada» y de la improvisación que caracteriza muchas medidas de política económica en El Salvador, pues los costos del ajuste de malas medidas pueden exacerbar los problemas sociales del país.

Otro punto que atañe al debate sobre los TLC es acerca de la fundamentación técnica que pudieron (y debieron) haber ostentado los negociadores al momento de los acuerdos específicos. Sobre este aspecto hay que resaltar que entre los países este nivel de preparación varía mucho, en parte según sea el grado de desarrollo y los niveles de democratización. En el caso de sociedades con una fuerte herencia de autoritarismo, como El Salvador, los gobiernos no han mostrado un interés genuino por fundamentar las posiciones negociadoras del país a través de estudios técnicos y de impacto.

En los análisis oficiales —si es que así puede llamárseles— al respecto de los Tratados de Libre Comercio, tanto con México como con Chile, ha existido poca profundidad y una carencia de trabajos escritos sobre el tema. En las discusiones parlamentarias no se han presentado los estudios técnicos y de impacto que se debieron utilizar para suscribir los correspondientes TLC, lo que deja al descubierto la calidad de los acuerdos específicos a que se llegó. Más bien lo que han hecho los círculos oficiales es una tarea de marketing sobre lo pactado, mostrando únicamente las proyecciones optimistas de los acuerdos, tales como aumentos en las

exportaciones, en los niveles de empleo y en el crecimiento económico. No ha habido una mínima preocupación por visualizar los efectos negativos, para así poder anticipar medidas.

El acuerdo con México, por ejemplo, ha sido señalado como uno de los «mayores éxitos económicos» de la presente administración pública, pues significaría la creación de 20,000 empleos en tres años. En el caso de Estados Unidos de Norteamérica, el actual gobierno ha emprendido una fuerte campaña publicitaria presentándolo como uno de los proyectos más ambiciosos de desarrollo, que de concretarse significaría la creación de 200,000 empleos en un plazo de tres años. Todo esto a pesar de que no fueron ni han sido publicados —y tal parece que ni realizados— los estudios técnicos y de impacto que fundamenten las proyecciones optimistas sobre el mismo.

No se puede dejar de lado que en el debate de los Tratados de Libre Comercio está implícita la discusión sobre el modelo de desarrollo que un país va a seguir para dar solución a diversos problemas económicos y sociales internos. Resulta igualmente fundamental que la discusión de un acuerdo, sea de libre comercio o de otro tipo, deje explícita esa cuestión. Por positivas que sean las proyecciones de un determinado esquema comercial, no se puede sustituir la necesidad de abordar simultáneamente aspectos de la realidad interna, de cara a corregir y atenuar los efectos negativos o potenciar y alcanzar los efectos positivos.

En el marco de la ratificación del TLC con México y Chile, en El Salvador tampoco fueron abordados diferentes aspectos de la problemática interna, a pesar que diversos sectores sociales señalaron algunos de los acuerdos constituyan verdaderas amenazas. Entre éstas destacan la discrecionalidad en la aplicación de las salvaguardias, el tema de los derechos laborales y los temas ambientales. La práctica de la política gubernamental salvadoreña en estos tres aspectos supone un serio cuestionamiento hacia los posibles beneficios —y la distribución equitativa de los mismos— que pudieran traer los acuerdos.

Los TLC producirán importantes impactos al país, sin embargo el conocimiento sobre este tipo de acuerdos se ha restringido a muy pocos círculos: principalmente negociadores gubernamentales y privados, algunos círculos políticos, cúpulas empresariales y centros de investigación ligados a éstos. Pero se ha excluido de las negociaciones a sectores sociales importantes, como las organizaciones laborales, campesinas, de mujeres y ambientalistas, los parlamentarios.

En el caso del sector empresarial ha prevalecido, en general, un análisis superficial del tema. Ante esa ausencia de estudios técnicos y de impacto, tal parece que el apoyo a los acuerdos por parte de algunas cúpulas empresariales se ha dado más bien por coincidencia ideológica y mera, más que por el conocimiento real de las consecuencias que traerán para el sector empresarial en su conjunto.

No hay que descartar que existe una pequeña fracción de empresas y grupos económicos —nacionales y extranjeros— que ha dado su apoyo a esta agenda

comercial, basada en su posición ventajosa actual, y en las estimaciones y proyecciones optimistas sobre las oportunidades de negocios que se les abren con la suscripción de los TLC. Este optimismo se ve reforzado por la capacidad de algunos de estos grupos económicos, dada su cercanía con el poder político, para imponer sus intereses particulares por sobre los nacionales en las agendas negociadoras y acuerdos específicos.

Hay otros sectores empresariales que han dado su apoyo basados en la exclusión de los calendarios de desgravación de sus productos, es decir partiendo de una posición sectorialista defensiva, que si bien es muy válida, resulta poco visionaria, ya que los efectos de los acuerdos no sólo pueden ser directos (aumento de importaciones y quiebra de empresas), sino que también indirectos (eliminación de sectores productivos internos demandantes de sus insumos o quiebra de cadenas productivas).

Por otro lado, entre las organizaciones e instituciones sociales de El Salvador y buena parte de Centroamérica ha existido poca participación en la discusión sobre los Tratados de Libre Comercio. Esa ausencia se debe en gran parte a la escasa transparencia y apertura de los funcionarios gubernamentales y equipos negociadores para ampliar el debate sobre estos acuerdos.

La poca presencia de organizaciones sociales también tiene entre sus causas el desconocimiento del tema, pues en muchos sectores hay incomprendición del contenido y alcance real de los TLC. En algunos sectores todavía existe la percepción que estos acuerdos no se vinculan con la realidad cotidiana que se tiene o con las problemáticas sectoriales propias, y se les percibe como acuerdos de interés únicamente empresarial.

Sin embargo, desde hace unos dos años, son cada vez más los sectores sociales que han surgido como voces críticas a los procesos negociadores y al mismo contenido de los acuerdos, impulsando variadas iniciativas, que van desde los pronunciamientos y denuncias públicas, actividades de decodificación de los acuerdos, hasta las propuestas específicas sobre los procesos de discusión y temas a incluir en las negociaciones.

Este libro es un producto, precisamente, de ese proceso, ya que si bien es responsabilidad de sus autores, las reflexiones han surgido después de un intenso trabajo colectivo (instituciones y organizaciones) que ha combinado investigación, incidencia, decodificación-capacitación y articulación con sectores sociales; dinámica aún incipiente, pero se perfila que cobrará mayor fuerza en el futuro inmediato.

El trabajo aborda principalmente el TLC entre México y el Triángulo Norte centroamericano (haciendo énfasis en lo que corresponde a El Salvador), ya que éste ha sido el más importante suscrito, de momento, y sobre la base de la cual se iniciaron las reflexiones de este trabajo.

Hay que señalar que en el presente texto no ha sido posible hacer un trabajo de evaluación de los efectos del TLC con México, dado que éste fue ratificado en diciembre de 2000, y no fue hasta marzo de 2001 que entró en vigencia. El tiempo transcurrido no es suficiente para establecer conclusiones sólidas acerca de las tendencias y efectos que ha tenido para la economía salvadoreña. Sin embargo, el trabajo puede ayudar al esfuerzo posterior que se haga de evaluación de este tratado.

El trabajo se divide en las siguientes partes:

Un primer capítulo, metodológico, donde se abordan los niveles de análisis que pueden contener los estudios de los Tratados de Libre Comercio, y que permite comprender de mejor manera el abordaje que se hace en este texto. Además se hacen algunas aclaraciones de la perspectiva desde la cual se analizan este tipo de acuerdos.

Un segundo capítulo se dedica a abordar algunos elementos de la realidad interna salvadoreña, a manera de ubicarlos en el contexto de los Tratados de Libre Comercio. Sin querer ser exhaustivos lo que se intenta es hacer énfasis en algunos problemas de la economía salvadoreña que no fueron resueltos en el marco de esas discusiones, pese a su importancia para acuerdos del tipo de los TLC, y que se presentan como amenazas para éstos.

Un tercer capítulo está dedicado a hacer una valoración teórica de los Tratados de Libre Comercio (en general), ubicando algunos de los aspectos esenciales de estos acuerdos, buscando desvelar su lógica interna y sus dinámicas. En este tercer capítulo se muestran aquellos señalamientos críticos más esenciales, es decir, aquellos que pueden cuestionar la misma esencia que tienen estos acuerdos y sus contenidos.

En el cuarto capítulo se abordan las negociaciones del TLC con México, destacando aquellos aspectos importantes, como el proceso seguido, la posición de las cúpulas empresariales y la fundamentación que se hizo de las negociaciones y los acuerdos.

En un quinto capítulo, y con los elementos expuestos en los anteriores capítulos, se hace un análisis del capitulado del TLC con México. El énfasis consiste en destacar los elementos que quedaron plasmados en este tratado y las posibles implicaciones para el país.

Posteriormente hay un sexto capítulo tendiente a analizar lo establecido en el calendario de desgravación, y vinculando esto a los intereses de las cúpulas empresariales.

## CAPÍTULO TEÓRICO-METODOLÓGICO

NO ES posible analizar integralmente los TLC únicamente desde la lectura de su capitulado; hace falta construir un cuerpo más amplio de análisis que permita captar todo el contenido de los mismos.

**¿Por qué analizar los TLC?**

Un primer elemento de por qué analizar los Tratados de Libre Comercio y otros acuerdos comerciales internacionales es el hecho de considerar los impactos locales y globales que estos tratados pueden tener en diferentes aspectos de la realidad.

Los tratados y acuerdos internacionales, principalmente aquellos sobre aspectos económicos, comerciales y relacionados, tienen diferentes efectos e impactos, que trascienden la pura contabilización de los flujos comerciales en la balanza de pagos de las cuentas nacionales o el ámbito puramente empresarial.

Esto es especialmente válido para los TLC, que es un tipo de tratado internacional que tiene una agenda que va más allá de garantizar el comercio de bienes o desgravar aranceles. Los Tratados de Libre Comercio son presentados por sus promotores como una vía para aumentar las exportaciones, las inversiones extranjeras, y los empleos de un país, y derivado de esto se visualizan como un importante elemento para el crecimiento y el desarrollo económico.

Con independencia de si esos resultados se puedan dar o no por efecto de los Tratados de Libre Comercio, lo cierto es que muy posiblemente tendrán múltiples efectos e implicaciones económicas: transformaciones en las estructuras productiva y exportadora, así como en las relaciones de trabajo; impacto en los niveles de empleo, salario, distribución del ingreso y patrones de consumo; pérdida de autonomía de la política comercial y económica; cambios en la inserción internacional

de los países e incluso en los modelos económicos y de desarrollo; transformaciones en el papel de Estado en la economía.

Resultaría, por ende, mucho más conveniente y eficiente en términos sociales hacer una evaluación previa sobre los costos que un TLC tendrá, que esperar varios años a que los efectos aparezcan, y hasta entonces buscar entenderlos y darles solución.

Los impactos de la suscripción de estos tratados, por otro lado, no se reducen al ámbito económico, y es que hay consecuencias y efectos importantes en términos políticos, sociales, ambientales, migratorios, genéricos, jurídicos, culturales y locales-regionales.

Estos impactos no son una simple especulación académica, sino que ya existen precedentes al respecto, en trabajos empíricos de evaluación, en otros países, que empiezan a desvelar la variedad y amplitud de los efectos —directos e indirectos— que han tenido algunos de esos acuerdos. En particular existe una variedad de trabajos sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y otros suscritos por México, que proporcionan información importante al respecto.

Un segundo elemento de por qué analizar los Tratados de Libre Comercio es que las reglas de la globalización y de la inserción externa de las naciones para las próximas décadas se están estableciendo en buena parte a través de los TLC.

En toda América ha existido en los últimos seis años una «fiebre» por suscribir Tratados de Libre Comercio; esto aún perdura, pues varios países negocian actualmente otros tantos. Incluso el proyecto de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se ha planteado a partir de esos acuerdos bilaterales, que son su precedente e inspiración. Los TLC se presentan, por sus defensores, como un derivado infranqueable de la globalización. A esta última, sin embargo, se le atribuye en muchos discursos un carácter vacío de contenidos, en que cabe casi cualquier cosa, desde Internet y la fibra óptica hasta los procesos de transnacionalización. Es común que los promotores del libre comercio le concedan a la globalización propiedades casi mágicas, pues se presenta como un destino trágico fuera de la comprensión de las personas, que será fuente de inexorables cambios: negativos para todas aquellas conquistas sociales de la humanidad (laborales y sociales, principalmente) y de múltiples oportunidades para los que se sumen tempranamente al proceso globalizador.

La globalización no es un proceso abstracto ni etéreo, sino que una realidad histórica que se construye sobre la base de realidades y mecanismos concretos. Si entendemos la globalización como un proceso de reordenamiento de la economía mundial, los TLC, al ser un esquema de inserción externa, se constituyen en instrumentos específicos para configurar el rostro de esa nueva realidad, al menos para los países de América.

Por lo tanto, entendiendo las reglas y contenidos de los TLC se sabrá mucho sobre las características particulares de la globalización que estos acuerdos proponen.

nen configurar. La especulación pierde terreno ante estos mecanismos concretos que se negocian, en muchos casos a espaldas o aprovechando la incomprendición de los pueblos.

El tipo de inserción externa que se defina, en este caso en los TLC, será bajo la que tendrán que regirse los países del continente en las próximas décadas.

Dejar pasar el debate sobre los TLC, o más generalmente sobre el comercio y la inversión, es perder la oportunidad de decidir sobre los modelos de sociedad que tendremos para las próximas décadas, y sobre las reglas que tendrá el «mundo globalizado».

Un tercer elemento que hace importante el análisis de los TLC es el que se deriva de su característica de tratado internacional: llevan implícita una restricción de la soberanía de los Estados.

Todo acuerdo comercial o de inversiones puede tener por efecto una restricción en algunas de las políticas y medidas que los Estados (a través de los correspondientes gobiernos) puedan adoptar en un futuro, como por ejemplo: protecciones, aranceles, subsidios, jurisdiccionalidad de tribunales, reglamentaciones internas. La cesión, restricción o el ejercicio compartido de la soberanía no necesariamente es un dato negativo en sí mismo, pues los Estados pueden hacerlo en el sentido de garantizar o alcanzar para sus sociedades (e individuos) unos derechos u otros fines que se pueden considerar superiores.

Así, tratados o acuerdos internacionales sobre derechos humanos y laborales, suponen cierto grado de restricción de la soberanía, pues restringen el comportamiento y prácticas de los Estados nacionales que pudieran considerarse violatorios a los derechos de las personas.

Los acuerdos de integración regional pueden ser otro buen ejemplo, ya que en éstos los Estados renuncian o ceden soberanía al transferir atribuciones de sus entes nacionales a favor de organismos e instituciones supranacionales, ya que la integración se convierte en un fin superior, en tanto que puede contribuir a un desarrollo mayor de los pueblos de los Estados participantes. El ejemplo paradigmático es la Unión Europea, que ha llegado a introducir el euro en 2002, y que supondrá entre otras cosas la desaparición de cada una de las monedas de los países de la Unión Europea.

Los Tratados de Libre Comercio no son la excepción pues introducen una serie de limitaciones a la soberanía de los Estados, por el lado de limitar su margen de maniobra en lo que respecta a la política de los Estados (económica, comercial, fiscal, financiera, incentivos). Estos tratados en particular tienen además requerimientos, costos y beneficios para los países, que también pueden considerarse como una limitación a las políticas públicas, puesto que los Estados nacionales serán los que deberán responder por esas consecuencias.

Sin embargo, un acuerdo o tratado mal concebido, y que no responda a las expectativas generales de un país, puede tener implicaciones negativas, al restringir

la soberanía en un sentido peyorativo. Este problema podría agravarse si agregáramos que el tratado pudiera haberse adoptado de manera inconsulta, sin una correcta evaluación y subordinando los intereses nacionales a los de grupos particulares y minoritarios.

Hay que agregar que los tratados no sólo son de aplicación entre las naciones, sino que al interior de éstas. Particularmente los TLC establecen que su ámbito de aplicación es local y regional, y de hecho muchas de sus normativas están más orientadas a regular políticas internas de los Estados.

En El Salvador, al igual que en gran parte de países, los tratados internacionales se ubican por encima de toda la legislación secundaria, lo que significa que en caso de contradicción prevalecen los primeros. De aquí se deriva que una vez ratificados tampoco pueden ser modificados por una disposición del Órgano Legislativo o Ejecutivo, sino que los países sólo pueden renunciar a ellos o renegociarlos.

Esto hace que en la práctica lo establecido en los tratados internacionales sea más difícil de modificar, ya que no dependerá única y exclusivamente de la voluntad de los ciudadanos de un país o de los mecanismos internos para modificar leyes. La renuncia o modificación a un tratado comercial, que pueda hacer un país, supondrá una negociación con los otros Estados suscriptores. El Estado renunciante se expondría, no obstante, a la posibilidad que le sean retirados algunos de los beneficios alcanzados o concedidos por el otro país, lo cual luego de algunos años de vigencia de un TLC puede representar costos mucho más altos que los que hubiera ocasionado no haberlo ratificado.

Los costos de renunciar a un TLC con el tiempo seguramente aumentarán. Eso puede ser así porque algunos daños en el tejido productivo y social difícilmente serán reversibles. Con la desgravación contemplada en los TLC habrá sectores que desaparecerán, pero que no podrían ser restituidos con la simple renuncia al tratado y la reversión de las medidas; haría falta un largo y costoso proceso de reconstrucción del tejido social y productivo.

Por otro lado, el caso de una modificación radical de un tratado no sería tan sencilla, pues entrarían en juego intereses no sólo de dos —o más— países, sino que además intervendrían sectores internos con intereses contrapuestos y antagónicos respecto a un acuerdo. La dificultad extra que supone, para un sector social específico, la modificación radical de un tratado es que para concretar esa «voluntad» no sólo debe pasar por los filtros institucionales nacionales, sino que además deben de considerar los mecanismos que los países tienen para relacionarse con otros.

## La perspectiva del análisis

### *Enfoque*

Los TLC al ser instrumentos relativamente nuevos requieren de esquemas que permitan abordarlos de una manera integral y mejor, y que logren desvelar los múltiples aspectos que contienen. Las dinámicas que han adquirido estos acuerdos son sumamente aceleradas, tanto en el número de acuerdos suscritos como en la velocidad de negociación de varios de ellos.

Este trabajo analiza esos acuerdos, desde una perspectiva crítica, en la convicción que las corrientes convencionales (escuela neoclásica) de la economía no logran dar respuesta a estas nuevas realidades, y más bien presentan un abordaje sesgado y simplista en su visión de la economía y del comercio internacional. La economía neoclásica, es actualmente la escuela dominante en los círculos académicos, lo cual no quiere decir que por eso sea la única ni la mejor de todas.

La economía convencional en los últimos años ha sofisticado significativamente el instrumental de análisis cuantitativo, lo que no necesariamente se ha visto acompañado de una mayor complejidad de los contenidos de sus análisis en los temas de comercio internacional. Por el contrario, con el predominio de la teoría neoclásica, los últimos años han sido testigos de una enorme uniformización del pensamiento académico en las universidades (y cursos de economía), que ha quitado riqueza al abordaje de estos nuevos temas.

La perspectiva neoclásica ha reducido la economía en general y la economía internacional en particular, a una microeconomía despojada de todo contenido histórico concreto. Su análisis ha estado más orientado hacia la explicación de las relaciones comerciales y financieras entre economías nacionales mediante modelos abstractos que hacia la explicación de los rasgos estructurales de la economía mundial como conjunto de todas esas economías.

El análisis que hace esta escuela sobre algunos problemas de economía internacional se centra fundamentalmente en análisis parciales sobre el equilibrio de algunos mercados abstractos, y no tanto en analizar las realidades históricas concretas. De ahí su propensión a hacer recomendaciones a manera de recetas para realidades muy diferentes.

El enfoque de este trabajo es otro. La pretensión de hacer un análisis desde una perspectiva crítica de los TLC es analizar simultáneamente los fundamentos y lógicas de estos acuerdos, y cómo se insertan en un sistema económico mundial y nacional determinado.

Es decir, en este texto no se da por hecho que este tipo de acuerdos sea lo mejor para el desarrollo de un país, sino que se considera imprescindible discernir sobre el formato de esos acuerdos, y al mismo tiempo sobre cómo se concretarán en una determinada estructura económica y social.

El modelo neoliberal ha surgido de la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y Estabilización Económica (PEE) a las realidades históricas actuales. Es decir, las características actuales —y reales— del modelo neoliberal en América Latina corresponden a la concreción que se hizo de todas las recetas y modelos abstractos de inspiración neoclásica en las realidades concretas de estos países en un determinado contexto internacional.

Los PAE y PEE tienen su continuación y desarrollo, en la fase actual, en los Tratados de Libre Comercio. Por lo tanto, este trabajo al reflexionar sobre los TLC, en cierto modo da una continuidad al cuestionamiento —teórico y empírico— que se ha hecho a ese modelo económico excluyente.

El debate (y cuestionamiento) sobre el modelo neoliberal va surgiendo poco a poco con más fuerza, sobre todo a medida que las crisis «accidentales» de algunos de los países paradigmáticos van sucediendo con más regularidad. Sin embargo, las tendencias en los acuerdos comerciales, como los TLC, parecen no reflejar un alejamiento del modelo neoliberal, pues lejos de corregir o modificar el rumbo y sesgo que tuvieron los PAE y PEE, parecen más bien buscar su profundización y la irreversibilidad de los cambios introducidos en ese contexto.

Desvelar la esencia de los TLC puede ser tan importante para identificar los posibles efectos que tendrán en el mediano y largo plazo, pero también puede servir para construir alternativas transformadoras.

Las buenas intenciones, alejadas de la teoría y el análisis, pueden tener efectos hasta contraproducentes o llevar a pecar de ingenuidad en el proceso de construir cambios.

El análisis económico no es condición suficiente para realizar cambios, sin embargo sí es una condición necesaria para orientar los esfuerzos por dónde deben de encauzarse las transformaciones.

Levantar las voces críticas no basta para producir modificaciones en las tendencias mundiales, pero indudablemente nada puede ser peor que el silencio, que se convierte en una aprobación velada a los procesos que se realizan, muchas veces a espaldas de las personas que se dice beneficiar.

Luego de unos años de desplegados los Programas de Ajuste Estructural y Estabilización Económica, se levantan voces críticas dentro de los mismos impulsores de dichos programas, ante las evidencias de graves fallos de éstos.

## **Esquema de análisis**

En esa pretensión teórica y de acción social se ha considerado conveniente destacar los niveles de análisis que están presentes —de forma implícita— en el debate más concreto de los Tratados de Libre Comercio, a manera de clarificar y puntualizar cada uno de ellos. El esquema no es innovador en cuanto a metodolo-

gía cuantitativa, sino que más bien pretende resaltar y diferenciar aspectos que normalmente se confunden en las discusiones de estos temas.

El análisis de los TLC, o de un TLC concreto, no se puede hacer exclusivamente a partir de la lectura de los textos de los acuerdos, sino que precisa una serie de planos complementarios para poder comprender sus dinámicas y efectos en las sociedades. Así, analizar el TLC con México requiere tener en cuenta tres elementos o planos que deben incorporarse en ese estudio.

Un primer nivel sería abordar la economía política de los conceptos de desarrollo que están inmersos en los acuerdos comerciales, en este caso en los TLC. Es decir, habría que identificar y reflexionar sobre el diseño (arquitectura) que tiene un Tratado de Libre Comercio, identificando su lógica, características, contenidos, principios, postulados y dinámicas en que se inserta.

La lógica y reglas que se establecen en un acuerdo están íntimamente relacionadas a los rendimientos, costos y beneficios que puede y pretende generar. En las reglas de un tratado es posible identificar los fines más esenciales que persigue alcanzar un acuerdo comercial.

Existen múltiples esquemas de inserción externa, que se corresponden con otros tantos instrumentos comerciales, que a su vez tienen lógicas y reglas diferentes. Para esquemas o formatos de tratados diferentes, corresponderán resultados y efectos diferentes.

Como se deja entrever, el ámbito comercial y sus instrumentos se vuelven un campo privilegiado de disputa entre varias corrientes de pensamiento económico, que se corresponden —no mecánicamente— con intereses diferentes de grupos sociales y políticos al interior de cada territorio nacional y entre países.

Es posible reconocer que existen concepciones que se pueden volver hegemónicas, tal es el caso de la concepción dominante librecambista y desreguladora de la economía, que ha quedado plasmada en buena medida en la configuración de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Pero eso no deslegitima en ningún momento la existencia y validez de otras concepciones alrededor del binomio comercio-inversión.

Es precisamente desde una revisión de los fundamentos que puede cuestionarse la lógica de un tratado o de un tipo y generación de tratados, e incluso de los mismos capítulos que lo componen.

Este análisis permite analizar la conveniencia y efectividad de un esquema de inserción externa para el desarrollo económico y social; es decir, si sus reglas o su lógica contribuyen a la equidad, a la sustentabilidad, estabilidad y democracia en los países y al interior de éstos.

Una segundo nivel sería evaluar la «ingeniería» de un TLC concreto, es decir, evaluar el trabajo de fundamentación técnica que tuvo la negociación de un tratado y los acuerdos específicos logrados con éste.

Cada tipo de acuerdo tiene ciertos requerimientos técnicos a la hora de definir cómo serán aplicados a un país o grupo de países. Según sea el tipo de tratado por el que se opte, se precisará un determinado esfuerzo nacional por fundamentar técnicamente los acuerdos específicos que se quieran alcanzar.

Así, la bondad de la inserción externa no sólo dependerá de cuál es el esquema por el que se opte, sino también de cómo ha sido implementado, definido y negociado por un país determinado. Haciendo abstracción del tipo de acuerdo que sea, buena parte de los resultados dependerá de cómo fueron fundamentados técnicamente los acuerdos específicos.

Un modesto esfuerzo por fundamentar un acuerdo comercial puede tener por consecuencia que lejos de potenciar sus capacidades un país logre rendimientos mínimos o incluso negativos.

Este nivel tiene un enorme potencial analítico en sociedades como la centroamericana que tienen importantes rezagos en los temas comerciales y en las instituciones comerciales. Entre mayores debilidades institucionales existan se puede propender más a que la fundamentación sea más débil.

Para este fin es necesario e indispensable tener los estudios técnicos y de impacto que establezcan las justificaciones de los acuerdos logrados, el por qué se decantó por una opción frente a otras, la ventaja técnica de ciertos procedimientos y decisiones, y cómo se seleccionó, jerarquizó y estableció el trato para los sectores y productos en el calendario de desgravación.

La exigencia de estudios de impacto del tratado no es un capricho sino que constituye requerimiento fundamental e indispensable para poder analizar los efectos netos del tratado y cómo serán evaluados sus resultados en diferentes ámbitos. No es posible pretender hacer un análisis profundo y de calidad sobre la bondad de un determinado tratado sin que se hagan y proporcionen esos estudios; el no contar con esos estudios dice mucho (y mal) sobre la calidad técnica de un tratado particular, y sobre las capacidades del país para negociarlos.

Finalmente, se puede hacer una aproximación a los tratados y sus efectos desde el estudio de los principales problemas económicos internos de un país o de un grupo de ellos, a manera de identificar sobre qué realidades concretas vendrán a ubicarse los acuerdos —y las interrelaciones.

En primer lugar, los países parten de realidades muy disímiles, que pueden marcar, en consecuencia, rumbos y resultados diferenciados para un mismo tipo de tratado, en el sentido y en las magnitudes de los efectos.

Cada país tiene una realidad interna concreta (estructura): económica, social, política, cultural, institucional, y de políticas públicas. Existe igualmente una realidad interna concreta en los otros países suscriptores. Los acuerdos comerciales se ubican sobre esas realidades concretas e históricas, y no sobre modelos abstractos.

Dependiendo de las diferentes realidades entre países es posible afirmar que no necesariamente lo que puede ser acertado para uno, y en cierta época, tiene que ser

necesariamente bueno para los demás, y en otros tiempos. Las particularidades nacionales en diferentes aspectos de la realidad pueden marcar grandes diferencias en cómo un acuerdo se acopla a un país o como un país se adhiere a un acuerdo.

Un mismo tipo de tratado puede tener resultados diferentes, tanto en magnitudes como en el sentido de los efectos para países con grados de desarrollo desigual. Haciendo abstracción del tipo de tratado que sea, y lo fundamentado o no que se encuentren los acuerdos específicos, el tercer factor de peso en el rendimiento de un tratado será la realidad histórica (interna o externa) sobre la que se ubique, y cómo ésta responde a esos acuerdos.

En segundo lugar, las realidades internas de un país —o de un grupo de ellos—, determinan en buena parte cómo se definen los acuerdos específicos de un tratado y cómo se implementará el mismo.

No hay que olvidar que la discusión de un tratado es la prolongación del debate sobre el modelo económico y de sociedad que se quiere para un país y por ende en los acuerdos se concretan de diferente forma los intereses de grupos sociales que existen al interior de cada territorio nacional. Por eso es importante verificar la conformación de grupos de interés y su relación con el poder político, pues de eso se derivará en buena parte la definición de un TLC.

Todo tratado se fundamenta sobre algunos presupuestos y también sobre el comportamiento de ciertos elementos de la realidad interna.

Este tercer plano, es idealmente el que debería originar los otros dos: un correcto diagnóstico de la realidad interna es la base sobre la cual decidirse por un formato de acuerdo comercial. Un correcto diagnóstico permitiría incorporar elementos y acuerdos particulares que reflejen mejor las peculiaridades nacionales. Un adecuado diagnóstico debería definir aquellas medidas complementarias que precisará un tratado, una vez suscrito.

El contar con un diagnóstico de la realidad nacional y de sus principales problemas debería ser un requisito previo a cualquier negociación comercial; por otro lado, es un insumo ineludible para la realización de los estudios de impacto y técnicos, la definición del tipo de tratado que se debería de suscribir, y así establecer los acuerdos específicos.

Un Tratado de Libre Comercio negociado, por ejemplo, el TLC Triángulo Norte con México, es la conjunción de los tres planos: la arquitectura, el trabajo de ingeniería, y la expresión de cierta realidad interna de los países que los suscriben (grupos de poder).

## **Elementos para la generación de propuestas**

El potencial del esquema de análisis propuesto no sólo es analítico, sino que puede contribuir en gran medida a identificar estrategias de acción y propuestas a

aquellos sectores interesados en abordar los TLC en los momentos previos a su formulación y ratificación.

Los análisis económicos no sólo deben preocuparse por confirmar a posteriori los efectos perjudiciales que podrían tener determinadas medidas económicas, sino que su principal fuerza está en prever con anterioridad a las medidas cuáles serán los posibles efectos, y así poder orientar la acción social y la generación de propuestas.

Al distinguir esos tres niveles de análisis se identifican entonces tres tipos de propuestas, complementarias, que deberían de contener las estrategias de acción política, incidencia y generación de propuestas frente a los TLC:

-Propuestas transformadoras. Es decir, propuestas que permitan transformar el modelo de globalización que se ha estado llevando a cabo durante los años noventa del siglo XX y que tiendan a construir una globalización desde abajo, y a configurar una agenda social de la globalización en contraposición a la agenda corporativa y mercantilista que se lleva a cabo en la actualidad. En este sentido es sumamente valioso el esfuerzo que ha hecho la Alianza Social Continental, al hacer una agenda muy amplia de propuestas en torno a varios de los puntos en debate en los TLC.

-Propuestas específicas. Esto es, hacer propuestas y observaciones a los acuerdos particulares que se han establecido o que se quieren establecer en un TLC. Principalmente este nivel está relacionado a un papel de auditoría social sobre el trabajo de los equipos negociadores a la hora de fijar los puntos particulares en la agenda. Este nivel permite que sectores, que si bien puedan tener una agenda exterior diferente, tiendan a coincidir acerca de la necesidad de fundamentar mejor los acuerdos específicos.

-Propuestas de políticas internas. Se trata de formular reformas internas que deban acompañar a los acuerdos comerciales, y que pueden tener un papel importante para atenuar efectos negativos, y potenciar nuevos mecanismos de defensa de los derechos económicos y sociales de los sectores excluidos en las nuevas realidades. Una hipótesis importante en este nivel es que realidades nacionales más precarias son un caldo fértil para que los tratados comerciales exacerben los problemas sociales de un país. No hay que olvidar, por otro lado, que cada tipo de acuerdo tiene presupuestos en cuanto a cómo responderán ciertos elementos internos en un país, luego de suscribirse, lo que significa que la política interna siempre será fundamental para acompañar y propiciar el buen acoplamiento entre un tratado y la realidad concreta de un país.

No es realista pensar que un país se podrá abstraer de los efectos nocivos que están implícitos en un tipo de tratado comercial si se concentra únicamente en formular políticas nacionales complementarias, por buenas que sean, pero dejan intactos los fundamentos de los tratados. Sin embargo, tampoco es muy factible creer que única y exclusivamente con un cuestionamiento teórico y esencial de un de-

terminado tipo de tratado se podrán construir alternativas viables y sujetos organizados capaces de modificar las políticas.

Los pequeños logros y reformas no tienen por qué ser antagónicos con los esfuerzos por construir alternativas globales a las reglas actuales del comercio y de las relaciones económicas entre las naciones. Ambas cosas pueden combinarse perfectamente y de forma simultánea en la acción de los diferentes agentes sociales.

Sacrificar un análisis más esencial de la lógica de algunos acuerdos, por uno exclusivamente «técnico o de ingeniería» de los mismos para encontrar la aquiescencia en sectores sociales adversos, es renunciar a la posibilidad de entender las dinámicas esenciales de estos acuerdos, y por ende es cerrar la puerta para construir propuestas que tiendan a construir un mundo diferente. El vulgar pragmatismo se nutre principalmente de un análisis superficial de los temas, que lleva a la creencia de que unos retoques por aquí o por allá pueden cambiar las dinámicas esenciales, sin preocuparse por entenderlas.

## **Reflexiones generales sobre el comercio y la inversión**

Previo a cualquier discusión sobre los TLC suscritos por El Salvador o sobre la conveniencia de suscribirlos, es necesario hacer algunas reflexiones generales sobre el comercio y la inversión, a manera de clarificar los puntos de debate acerca del tema y las posiciones que aquí se sostienen.

Las ideas son generales y parecieran ser de aceptación común, sin embargo una vez que se observa el debate concreto que existe sobre este binomio (comercio e inversión), parece que en realidad no son tan obvias. Explicarlas puede servir para clarificar y ordenar los puntos de discusión que sobre el tema de los TLC se hace actualmente.

### *Comercio e inversión para el desarrollo*

El comercio y la inversión no son un fin en sí mismo, sino que son un medio para el desarrollo de los pueblos, por lo tanto el objetivo de suscribir cualquier acuerdo comercial no es sólo aumentar los flujos comerciales y de inversión, también se trata de aumentarlos en función de servir para que los habitantes de un país puedan mejorar su nivel de vida.

Los promotores del libre comercio y de los TLC, a pesar de cierta retórica desarrollista, que queda plasmada generalmente en los considerandos iniciales de varios acuerdos, basan los «éxitos» de los tratados en proyecciones o datos de aumentos de los indicadores agregados de las exportaciones e inversiones. En ese afán de mostrar las bondades ignoran en sus estimaciones y evaluaciones otros

aspectos o indicadores de bienestar que podrían analizarse e incluirse. Brillan por su ausencia análisis sobre los efectos colaterales que puedan darse por los tratados, la distribución de los beneficios que generen los acuerdos, así como los efectos perjudiciales en los sectores sociales perdedores.

Existen sectores para los que las exportaciones e inversiones son un fin en sí mismo. Esa apreciación puede devenir en primer lugar de una visión dogmática del comercio internacional, que supone que el libre comercio genera beneficios que se reparten luego a toda la economía («rebalse»). O, en segundo lugar, por el beneficio directo que les representa a específicos sectores el aumento de algunos flujos comerciales y de inversiones, lo cual sería el caso de ciertas empresas.

### *Inserción en el nuevo esquema económico global*

No podemos quedarnos aislados de la dinámica mundial, y nuestros países deben buscar insertarse en el nuevo esquema económico global para aprovechar algunas de esas ventajas.

El punto de debate en el tema comercio e inversión no estaría entre permanecer aislado o insertarse en la economía global, como maliciosamente se pretende dirigir la discusión de parte de los apologistas del libre comercio. El meollo del debate es la forma, calidad y agenda de la inserción externa que se busca, y también si ésta es la más efectiva para un determinado país, región y sector social.

El libre comercio, valga mencionar desde ya, no es la única ni la mejor forma de inserción. No es lo mismo integrarse a la economía mundial que optar por el esquema de libre comercio para hacerlo. Inserción externa e incremento de las exportaciones no es sinónimo de libre comercio. Economías abiertas tampoco es lo mismo que libre comercio.

El comercio y la inversión son indudablemente dos aspectos clave de la inserción externa, pero no son de ninguna manera los únicos temas de agenda exterior. Existen otros temas relacionados a aspectos de derechos humanos, laborales, económicos, sociales, culturales, ambientales, genéricos, consumidor y políticos que son reivindicados por amplios sectores para que formen parte de una agenda integral de inserción exterior, y en los que hay avances mínimos.

El punto de antagonismo tampoco es entre proteccionismo o apertura, o entre el pasado y el presente. Es claro que existen experiencias exitosas y fracasadas en ambos esquemas; hay casos de países que han incrementado su nivel de subdesarrollo y dependencia con proteccionismo y otros con aperturismo. Existen evidencias históricas, igualmente, que muestran en ciertos países algunos grupos y élites económicas han sabido usar tanto los esquemas de apertura o protecciónismo para imponer sus intereses por sobre la sociedad y así fortalecer sus esquemas de dominación.

El comercio y la inversión pueden permitir a las economías pobres mejorar los niveles de vida al interior, siempre y cuando sean impulsados adecuadamente. Sin embargo, esto no es automático, pues si la forma y los instrumentos empleados no responden a las particularidades sociales y productivas nacionales y mundiales, los flujos comerciales y de inversión pueden tener efectos perjudiciales y hasta catástroficos para amplios sectores sociales al interior de un país.

Sobre esto resulta aleccionador considerar experiencias como la de África Sub-sahariana, en donde las reformas estructurales, la apertura externa y los flujos comerciales han tenido efecto y relación con la creación de situaciones de hambruna; otro ejemplo ilustrativo son las inversiones extranjeras y privatizaciones promovidos en Rusia, en medio del caos generado por la caída del antiguo régimen socialista soviético, que más que propiciar el surgimiento de un moderno capitalismo desarrollado, han tenido como resultado verdaderos procesos de desmantelamiento de su aparato productivo y la «tercermundización» del país.

### *Los efectos sociales de los acuerdos comerciales*

La simple aprobación de un tratado no garantiza automáticamente una buena inserción o que los supuestos efectos positivos efectivamente se den.

Aun en el mejor de los supuestos, sobre las virtudes de determinado tipo de tratado comercial, no basta la suscripción y ratificación para que los beneficios lleguen a un país, sino que dependerá en buena medida de múltiples aspectos y factores.

Los efectos y resultados sociales de cualquier tipo de acuerdo comercial dependen, como se ha visto, de tres grandes factores:

-La lógica que lo guía y el tipo de reglas que contiene. Esto significa, entre otras cosas, que según sea el tipo de acuerdo que se suscribe, por ejemplo de libre comercio, habrán resultados diferentes que si se adoptara otro esquema de relaciones. Los contenidos de un acuerdo expresan en buena medida los objetivos, resultados, intereses y agendas que realmente se están llevando adelante en un acuerdo y en algunos casos hacen sus construcciones sobre supuestos teóricos que no existen en la realidad.

-Los resultados dependerán también en buena medida de la calidad y sustentación técnica que un país haya hecho de su posición negociadora y de los acuerdos específicos alcanzados. Un mismo tipo de acuerdo puede tener resultados diferentes (magnitud de los efectos) y hasta diametralmente opuestos (sentido de los efectos) en los países firmantes dependiendo de la fundamentación técnica de su posición negociadora particular.

-Finalmente, dependerá de las realidades nacionales e internas que existan en un país, pues es sobre éstas que los tratados se implantan.

### *La fórmula ganadores-perdedores*

Los acuerdos comerciales son fórmulas ganadores-perdedores. Es necesario señalar que la política económica no es neutral, sino que es una fórmula de ganadores-perdedores al interior de cada país, es decir, las medidas de política económica tienen resultados diferenciados en los diversos grupos sociales del país, mientras unos pierden otros ganan.

Igualmente los acuerdos comerciales de la índole que sea tienen esa misma característica, pues son algunos sectores los que saldrán beneficiados y otros perjudicados o con nulos beneficios, sólo que en este caso los resultados no se limitan al interior de un país, sino que además pueden darse entre los países.

La negociación de un TLC requiere para los países y actores sociales estar conscientes de que el resultado no es de ganadores-ganadores, sino que ganadores-perdedores, siendo que en todos los tratados comerciales son algunos los sectores sociales y productivos beneficiados, mientras que otros son los que se «sacrificarán» y cargarán con los costos.

Presentar un tratado comercial como fuente únicamente de beneficios para todo el país es una simplificación ideológica que busca encubrir el hecho de que este tipo de acuerdos tiene facturas importantes que pagar y que esos costos finalmente deberán ser asumidos por algún sector de la sociedad. El agravante en muchos casos es que la apología que se hace de los TLC, ni siquiera va acompañada de estudios serios que identifiquen y cuantifiquen esos impactos, como parece ser el caso de los círculos gubernamentales de El Salvador.

Otro aspecto que toca este señalamiento es que no necesariamente un beneficio para un sector particular se traduce en un beneficio nacional. Resulta incorrecto suponer automáticamente que los beneficios que puedan recibir ciertas empresas corresponden a beneficios nacionales.

Entonces, un punto principal e indispensable es realizar análisis previos de cada tratado que permitan identificar y visualizar quiénes, cuántos y dónde estarán los perdedores y beneficiados para valorar así la conveniencia de un TLC específico para un país. Ese análisis puede permitir el diseño de alianzas económico-sociales (entre países) y así adoptar medidas compensatorias y de reconversión para aquellos países y sectores sociales que sean afectados negativamente.

### *Acuerdos comerciales para el desarrollo*

Los acuerdos comerciales deben potenciar los planes de desarrollo nacionales, particularmente deben primar los intereses de los sectores sociales más pobres, y lograr la sustentabilidad ambiental del esquema de inserción externa. Es en este punto que se debe centrar el verdadero debate teórico y concreto sobre los Tratados de Libre Comercio y otros acuerdos comerciales, es decir, sobre si éstos constituy-

yen la mejor forma de inserción externa de los países, si éstos expresan de mejor manera los intereses sociales de las amplias mayorías y de si son capaces de garantizar la sustentabilidad ambiental.

En el caso de la evaluación de los acuerdos comerciales se debería ver la calidad de esos flujos comerciales y de inversión, la distribución de los beneficios y de los costos, los efectos sociales netos que resultarán, y el costo social que puede tener para el país y diferentes sectores el acuerdo comercial que se suscriba para tal efecto.

De lo que se trata, al negociar un acuerdo comercial, es de articular el plano social interno, partiendo de las realidades (necesidades y problemas) concretas internas y de los proyectos nacionales de desarrollo (deseos y aspiraciones), con el plano externo (dinámicas y oportunidades). Si las necesidades y realidades internas son más amplias que los aspectos de comercio e inversión, los medios (tratados) deberían incluir disciplinas más allá de esos dos aspectos.

Resulta incorrecto pretender sustituir o subordinar la definición de planes de desarrollo nacionales a las negociaciones internacionales de acuerdos comerciales, o mucho peor resultaría dejar al mercado la tarea de definir esos planes, como parece ser el caso de algunos grupos políticos globofílicos, que en su carencia de planes y programas de desarrollo, pretenden vender los tratados comerciales como la panacea del desarrollo y anteponerlos a la búsqueda de acuerdos y proyectos nacionales sobre el país que se quiere construir, en buena parte de los casos sin ni siquiera consultar ampliamente los acuerdos negociados.

Es importante mencionar que aunque no exista un proyecto nacional de desarrollo explícitamente aprobado o único para un país, existen diferentes visiones y proyectos sobre el futuro de los países, que se corresponde a diversos sectores sociales y que deberían ser consultados. Resulta indispensable buscar, al menos, definir el tratado comercial que mejor refleje las expectativas de la mayoría de la población, o en su defecto es indispensable abrir un debate amplio y calificado con los diferentes grupos económicos y sociales sobre los acuerdos comerciales, sus contenidos y consecuencias, para identificar con claridad los costos y beneficios sociales, y llegar así a cierto tipo de convergencias.

### **ASPECTOS RELEVANTES DE LA ECONOMÍA SALVADOREÑA**

SIN QUERER ser exhaustivos o concluyentes, en este capítulo se abordarán algunos aspectos relevantes de la realidad interna que se consideran importantes para poder comprender y evaluar la conveniencia de cualquier acuerdo comercial; muchos de estos aspectos no han sido abordados con la suficiente profundidad y seriedad en el proceso de suscripción de los Tratados de Libre Comercio en los que se ha involucrado El Salvador.

Para la fundamentación de una determinada política económica es ineludible contar con acertados diagnósticos sobre la realidad nacional, que permitan señalar acertadamente dónde se encuentra un país y por qué se encuentra en una u otra situación. Estos diagnósticos son un requisito para poder fijar el rumbo que se quiere seguir en un futuro, y para poder determinar aquellas medidas económicas más acertadas para alcanzar los objetivos trazados.

La suscripción de tratados comerciales, al ser parte de la política económica del país, debe basarse en diagnósticos<sup>1</sup> acertados de la realidad. Los diagnósticos pueden servir para identificar el tipo de acuerdos que mejor respondan a las necesidades y aspiraciones nacionales, aspectos internos que deban ser abordados previa o posteriormente a cualquier negociación, y para identificar reformas y políticas internas que tengan que realizarse.

Es importante destacar que los acuerdos se suscriben entre países con realidades disímiles, por lo que no sólo es importante identificar las realidades internas de un país, sino que en cada uno de los Estados suscriptores, hacer análisis comparativos e identificar las dinámicas de sus relaciones externas. Sin embargo en este capítulo,

1. El sentido de «diagnósticos internos», que aquí se usa, es más amplio en su alcance que los estudios de impacto o técnicos que se puedan elaborar para negociar un tratado particular, e incluso no limitados a los problemas económicos o comerciales.

y en el trabajo en su conjunto, se hará una referencia menor a las realidades mexicanas y de los otros países centroamericanos suscriptores del TLC con México, dado que supondría un esfuerzo que trascendería los propósitos trazados; el énfasis estará en ubicar aspectos de la realidad interna de El Salvador que son importantes para entender y para suscribir acuerdos comerciales.

La discusión sobre la idoneidad de cualquier acuerdo debería ser acompañada de la discusión previa, paralela y posterior de compromisos y medidas complementarias concretas en materia de política internas y regionales, ya que existen ámbitos que pueden ser clave para disminuir las amenazas y efectos negativos que pueda tener un tratado o para potenciar los positivos. Por bueno que pueda ser un tratado siempre necesitará de medidas que lo acompañen, y las medidas requerirán que se tenga un diagnóstico adecuado de la realidad.

## **Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y de Estabilización Económica (PEE)**

Como no es un propósito del trabajo hacer un estudio exhaustivo de los PAE y PEE, se limitará este acápite a describir algunas de las medidas y resultados más importantes que pueden observarse.<sup>2</sup>

La economía salvadoreña fue el escenario, a partir del año de 1989, de la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural y Estabilización Económica de inspiración fondomonetarista basados principalmente en las ideas de desregulación y liberalización de la economía. Estos procesos llevaron a cabo un drástico proceso de reforma política, económica, institucional y del Estado, y fueron conducidos durante toda la década de los noventa por el mismo partido político, Alianza Republicana Nacionalista, que se encuentra aún en el poder.

En el caso de El Salvador este proceso fue tardío con respecto a otros países en América Latina, debido principalmente al proceso generalizado de guerra que vivió el país durante los ochenta. Sin embargo, esa tardanza no significó una aplicación menos heterodoxa o menos agresiva, de los PAE y PEE, sino que básicamente el sustrato teórico de los programas, los objetivos y los mecanismos han sido los mismos; la aplicación ha sido hecha en forma de recetas.

2. Una buena referencia sobre la aplicación de los PAE y PEE en El Salvador es la investigación de SAPRIN/FUNDE, *Impacto de los Programas de Ajuste Estructural y Estabilización Económica para el caso de El Salvador*, San Salvador, 1999. Para una referencia más teórica de los efectos estructurales de los PAE y PEE ver José Valenzuela Feijóo, *Crítica al Modelo Neoliberal. El FMI y el cambio estructural*, UNAM, México, D.F., 1991.

En gran parte el diseño de los programas y la definición de las medidas se hizo a través de los condicionamientos de los préstamos de ajuste estructural que fueron negociados por las cúpulas del poder político y los organismos internacionales, al margen de amplios sectores sociales. En este sentido los PAE y PEE tienen un enorme déficit social.

Con la aplicación de los PAE y PEE en El Salvador se ha dado una reorientación del modelo económico, desde un esquema que concedía importancia a un mercado interno (modelo de industrialización por sustitución de importaciones), hacia uno orientado al exterior (modelo de promoción de exportaciones). En ese marco se ha dado un proceso muy amplio de desregulación de la economía.

La reforma del Estado y la reforma fiscal han tenido como principales componentes una reorientación del papel del Estado en la economía, en el sentido que ha dejado de participar directamente en la producción, y se le ha asignado un papel subsidiario y regulador.

Entre algunas de las medidas más relevantes están: la privatización de las principales empresas y algunos servicios del Estado (bancos, ingenios azucareros, cemento, puertos, telecomunicaciones, distribución de la energía eléctrica y el sistema de pensiones). Además, se eliminó la inmensa mayoría de controles sobre bienes de consumo popular; se liquidó el Instituto Regulador de Abastecimientos, se eliminó el monopolio del Estado en la comercialización exterior del café; en materia impositiva se dio una reducción de las tasas de impuestos sobre la renta y se introdujo e incrementó el Impuesto al Valor Agregado (IVA); ha habido reducción de algunos gastos sociales y despidos selectivos de empleados públicos; ha tenido lugar el decrecimiento y eliminación de subsidios a consumidores, pero mantenimiento de subsidios al sector exportador (zonas francas, IVA, devolución del 6 por ciento). Finalmente, este proceso ha llevado a la creación de nuevas instituciones tendientes a regular algunos de los nuevos mercados (superintendencias de electricidad, de telecomunicaciones, de pensiones, de valores).

En materia de política comercial se ha dado durante toda la década un drástico proceso de liberalización comercial unilateral, que ha reducido en su gran mayoría los aranceles. Muchos productos tienen niveles arancelarios del 0, 5, 10 y 15 por ciento.

En materia monetario-financiera, además de la privatización rápida de los principales bancos, y de la reciente creación de un sistema privado de pensiones, se hicieron otras reformas tales como: eliminación de los controles directos que existían sobre tasas de interés y el crédito; incremento de las tasas de interés reales; se pasó de un tipo de cambio fijo, a uno flexible y se devaluó el tipo de cambio (en los primeros años); se pasó a usar la programación monetario-financiera; se restringió el financiamiento al sector público; se ha desregulado la inversión extranjera, tanto a través de leyes internas como a través de convenios bilaterales de inversiones. Y finalmente, en 2001, de una manera sorpresiva, se dolarizó la economía.

El Salvador ha presentado en muchos indicadores mejores resultados que el resto de Centroamérica. Sin embargo, ha pesar de todo, los programas de ajuste estructural no han podido solucionar algunos de los graves problemas, a los que pretendieron dar respuesta.

A pesar de todas las reformas no se ha conseguido mantener un crecimiento económico sostenido. La economía ha sufrido varios altibajos, y no ha logrado recuperar los niveles iniciales de crecimiento de los primeros años del proceso de ajuste. Es más, hay signos de un crecimiento frágil, con múltiples rasgos de un proceso recesivo y de agotamiento del esquema de crecimiento,<sup>3</sup> y desvelación de mayores vulnerabilidades a los shocks externos.

Se pueden constatar resultados favorables en reducir los niveles de inflación, sin embargo esto ha sido hecho en parte con una política de congelamiento de los salarios mínimos nominales, la depresión de los salarios reales, y el congelamiento de los salarios en el Gobierno Central. Se mantiene la persistencia del subempleo, la pobreza, la marginación de la mujer, y hay evidencias del aumento de la concentración del ingreso y del poder.

El éxito exportador y el equilibrio de las cuentas externas no ha llegado. El déficit de la balanza comercial y de cuenta corriente ha ido en aumento; las exportaciones tradicionales se han reducido; las exportaciones no tradicionales han tenido algún incremento; la economía se ha especializado en actividades maquileras, intensivas en mano de obra barata y bajo valor agregado, o en actividades intensivas en recursos naturales (café y azúcar); la principal fuente de financiamiento del déficit comercial ha llegado a ser una variable exógena a la política económica, como lo son las remesas familiares.

La reforma fiscal<sup>4</sup> no ha logrado crear un equilibrio de las cuentas del sector público, principalmente por el pobre desempeño en recaudación que ha tenido el Estado: se ha aumentado la regresividad del sistema tributario salvadoreño, que está basado sobre todo en los impuestos indirectos; la deuda externa algo ha decrecido; el déficit fiscal efectivamente descendió en los primeros años (y en la desaceleración de 1996), pero ha vuelto a incrementarse.

3. Cfr. Rafael Moreno, "La actividad económica salvadoreña en el primer semestre de 1996", *Alternativas para el Desarrollo*, No. 38, julio, San Salvador, 1996 y "Desaceleración de la actividad económica o crisis en el esquema de crecimiento?", *Alternativas para el Desarrollo*, No. 41, octubre, San Salvador, 1996.

4. Cfr. Rafael Moreno y Roberto Gómez, *Propuesta para una Reforma Fiscal en El Salvador*, Fundación Nacional Para El Desarrollo, San Salvador, 2000.

*Cuadro 1*  
Indicadores económicos seleccionados de El Salvador

|   | 1992 | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997 | 1998  | 1999  | 2000  |
|---|------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|
| PIB real (crecimiento porcentual)         | 7.5  | 7.4   | 6.1   | 6.4   | 1.7   | 4.2  | 3.5   | 3.4   | 2.0   |
| IPC (crecimiento porcentual)              | 19.9 | 12.1  | 8.9   | 11.4  | 7.4   | 1.9  | 4.2   | -1.0  | 4.3   |
| Balanza cuenta corriente / PIB            | -2.6 | -1.2  | -0.1  | -2.7  | -1.6  | 0.9  | -0.7  | -1.9  | -3.0  |
| Remesas / PIB                             | -    | 11.8  | 11.9  | 11.2  | 10.4  | 10.8 | 11.1  | 11.0  | 13.2  |
| Déficit comercial / PIB                   | -    | -16.0 | -16.4 | -17.7 | -12.1 | -9.9 | -10.9 | -10.9 | -13.0 |
| Importaciones totales sin maquila / PIB** | -    | 27.7  | 27.8  | 30.1  | 25.9  | 26.7 | 25.9  | 25.2  | 28.7  |
| Importación de bienes de consumo / PIB    | -    | 7.5   | 7.4   | 8.4   | 7.7   | 8.2  | 7.8   | 8.0   | 9.2   |
| Exportaciones totales sin maquila / PIB** | -    | 10.7  | 10.1  | 10.6  | 9.9   | 12.2 | 10.5  | 9.4   | 10.2  |
| Maquila / PIB                             | -    | 1.0   | 1.3   | 1.9   | 2.1   | 2.6  | 2.8   | 3.0   | 3.5   |
| Exportaciones tradicionales / PIB         | -    | 4.3   | 4.0   | 4.5   | 4.0   | 5.4  | 3.5   | 2.5   | 2.7   |
| Exportaciones no tradicionales / PIB      | -    | 6.4   | 6.1   | 6.1   | 5.4   | 6.9  | 6.9   | 7.0   | 7.5   |
| Déficit fiscal / PIB *                    | -5.0 | -1.3  | -0.7  | -0.5  | -2.0  | -1.3 | -2.1  | -2.1  | -2.2  |
| Tributarios / PIB*                        | -    | 10.3  | 10.6  | 11.4  | 10.6  | 10.3 | 10.2  | 10.2  | 10.2  |
| Renta / PIB*                              | -    | 2.3   | 2.5   | 3.2   | 3.0   | 2.9  | 2.9   | 3.1   | 3.2   |
| IVA / PIB*                                | -    | 4.4   | 4.4   | 4.9   | 5.2   | 5.3  | 5.4   | 5.4   | 5.4   |
| Aranceles / PIB*                          | -    | 2.0   | 2.1   | 2.1   | 1.6   | 1.3  | 1.2   | 1.2   | 1.1   |
| Egresos Total *                           | -    | 14.5  | 13.9  | 13.6  | 14.9  | 12.9 | 13.6  | 13.5  | 14.3  |
| Deuda Pública Total / PIB                 | -    | 44.5  | 41.7  | 37.3  | 37.8  | 36.2 | 33.3  | 34.6  | 36.4  |
| Deuda Interna / PIB*                      | -    | 16.0  | 16.3  | 14.5  | 13.4  | 12.0 | 11.2  | 12.5  | 15.3  |
| Deuda externa / PIB *                     | -    | 28.5  | 25.4  | 22.8  | 24.4  | 24.1 | 22.0  | 22.4  | 21.1  |

Notas: \* Los datos del Gobierno Central consolidados; \*\* Las importaciones y exportaciones excluyen datos de maquila.

**FUENTE:** Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva.

En el sector financiero es patente el predominio de una tétrada bancaria, que cumple un papel fundamental al mantener altas las tasas de interés reales y el «spread» bancario. Este sector ha sido capaz de imponer su control oligopólico a amplios sectores productivos, lo que contribuye a afectar aún mas a sectores de la economía real. La inversión extranjera ha tenido un pírrico comportamiento, con respecto a los países centroamericanos.

El Estado salvadoreño está debilitado y no es sido capaz de asumir eficientemente su «nuevo» rol subsidiario y regulador de la economía a que ha sido reducido en el contexto actual.

En resumidas cuentas, se presenta un cuadro en el que lejos de solucionarse varios problemas económicos y sociales éstos han persistido, agudizándose las fragilidades económico-sociales y ambientales de la economía salvadoreña. El modelo de crecimiento neoliberal da muestras de agotamiento, y genera mayores vulnerabilidades en la economía.

Si bien no todos los problemas económicos tienen su origen en el modelo neoliberal, lo cierto es que durante más de una década de aplicación con continuidad por un mismo eje político-ideológico, no ha sido suficiente para alcanzar sus metas mediáticas, y tampoco generar una tendencia sostenida de crecimiento económico, y mucho menos de desarrollo económico y social.

Los éxitos de un modelo de crecimiento no pueden basarse en éxitos temporales de indicadores macroeconómicos, sino que lo central es que ese modelo pueda garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad del crecimiento y el desarrollo económico y social.

Es real que el país ha experimentado catástrofes naturales y algunas crisis internacionales que han tenido impacto en sus niveles de crecimiento, pero no obstante, lo cierto es que ambos elementos están presentes con persistencia en la economía mundial o en la historia salvadoreña, por lo que no puede aducirse el total desconocimiento de esas realidades. Un modelo económico que se construya sobre previsiones de inexistencia de esos dos factores es un modelo ingenuo y difícilmente sostenible en el tiempo.

Sin embargo, los procesos de ajuste estructural no son algo del pasado o finalizado, sino que por el contrario han entrado en una fase superior, en la que aparecen nuevos elementos y se implementan algunas reformas que profundizan en la misma dirección: garantizar la desregulación y liberalización de la economía.

## **Las asimetrías**

Los acuerdos comerciales involucran el establecimiento de lazos económicos entre países muy diferentes, y esto es una realidad bien conocida. De ahí que en varios acuerdos comerciales se hable de las asimetrías, que aluden principalmente a las diferencias que existen entre los países.

Las asimetrías son aquellas diferencias entre los países que pueden tener un efecto importante a la hora de establecer relaciones entre las naciones, y por lo tanto resultará indudable la importancia de distinguir esos aspectos que caracterizan y diferencian a los países.

Entre algunas de las asimetrías podemos tener:

-Económicas: macroeconómicas, escala de la economía, grados de desarrollo global y sectorial, políticas económicas, mercados de trabajo (empleo), escala de

las empresas, niveles de concentración de la actividad económica, niveles de ingresos y poder adquisitivo.

-Institucionales: diferentes grados de desarrollo entre las instituciones económicas, políticas, sociales y ambientales; transparencia de las instituciones; capacidades técnicas.

-Sociales: niveles y acceso a los servicios sociales (agua, luz, educación, vivienda, salud), incorporación de las mujeres.

-Geográficas: extensión del territorio, acceso a mares y puertos, bosques, recursos naturales.

Un problema surge, sin embargo, cuando se quiere definir los aspectos que pueden ser relevantes para determinar las desigualdades y los indicadores para medirlas. En estos puntos es que puede haber grandes discrepancias pues según sean las variables e indicadores que se usen, los países pueden ser más asimétricos o más convergentes. Es importante destacar que la comparación de indicadores es una forma de intentar medir las desigualdades entre los países, pero esto no debe confundirse con el hecho de considerar que las asimetrías se reducen a un problema estadístico.

El Salvador, con respecto a los otros países, ocupa el tercer mejor lugar en el índice de libertades económicas (Heritage), pero paradójicamente ocupa el cuarto peor puesto en cuanto al índice de desarrollo humano. El primer índice intenta medir de alguna manera el grado de liberalización y desregulación de las economías, y el segundo intenta ser una medición del grado de desarrollo de un país.

En cuanto al PIB per capita los países centroamericanos muestran entre ellos muchas diferencias, teniendo a Costa Rica como el país con mayor nivel, seguido muy atrás por El Salvador y luego de Guatemala. Por otro lado, estos dos últimos países muestran todavía mayores diferencias con respecto a Chile, Estados Unidos de Norteamérica, México y Canadá.

En el caso de todos los países centroamericanos con respecto a México, las diferencias son enormes, tanto en tamaño de la economía (PIB), como en las exportaciones, en el PIB per cápita y fuerza laboral. Por ejemplo las exportaciones totales y el Producto Interno Bruto de El Salvador representan tan sólo el 0.86 por ciento y el 2.60 por ciento de los respectivos indicadores de México. La economía mexicana representa treinta y nueve veces la economía salvadoreña y ocho veces la de toda Centroamérica junta (medida por el PIB).

Las diferencias entre México y Centroamérica no se restringen a variables macroeconómicas, sino que también de desarrollo humano, pues el primero supera a todos los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica. México se encuentra en la posición cincuenta y uno del Índice de Desarrollo Humano (IDH), El Salvador en la posición noventa y cinco y Guatemala en la ciento ocho. Aun comparando todos los países centroamericanos en conjunto con la economía mexicana, no se logran superar las asimetrías en las escalas de las economías (PIB, exportaciones, población, fuerza laboral).

## **El sector externo salvadoreño: relaciones comerciales e inversiones extranjera**

### *El sector externo salvadoreño*

El sector externo salvadoreño se ha caracterizado por mantener una balanza comercial deficitaria creciente durante la década de los noventa. El déficit comercial promedio para la década de los noventa asciende a los 1,327.6 millones de dólares.

Este déficit comercial sólo tuvo decrecimiento en 1996, que se debió, por cierto, en buena parte a que la economía salvadoreña experimentaba un fuerte proceso de desaceleración de la actividad económica (1.7 por ciento de tasa de crecimiento del PIB), que llegó a sus niveles mínimos precisamente en 1996, lo que a su vez provocó una caída de los niveles de importaciones.

La explicación de este déficit comercial crónico tiene a la base, en primer lugar, el bajo dinamismo de las exportaciones, y entre éstas, el pobre desenvolvimiento de los bienes primarios en el comercio internacional, que siguen siendo los principales productos de exportación de El Salvador. En segundo lugar, ese déficit ha tenido en su origen el incremento de las importaciones, debido principalmente a los acelerados procesos de liberalización comercial unilateral iniciados con la aplicación de los programas de ajuste y estabilización económica; esa apertura ha permitido que se dé un crecimiento significativo de las importaciones, especialmente de bienes intermedios.

Por el lado de las importaciones ha habido una amplia participación de bienes de consumo, bienes intermedios y maquila. Para 2000 representaban, respectivamente, 24.6, 32.7 y 23.3 por ciento del total de importaciones brutas.

De los bienes intermedios, el mayor porcentaje se encuentra concentrado en la manufactura que representaba el 25 por ciento del total de importaciones para este mismo año. Esto quiere decir que la mayor parte de importaciones se ha concentrado en la industria manufacturera, pues si se suman las importaciones de maquila

y los bienes intermedios para la manufactura alcanzan en conjunto el 48 por ciento del total de importaciones.

Por otra parte, las importaciones de bienes de capital que podrían generar algún tipo de dinamismo a la economía se han mantenido casi constantes, pero han decrecido levemente para 2000; las importaciones de bienes de capital representaban para 2000 el 19 por ciento del total de importaciones, siendo que las importaciones de bienes de capital para la manufactura eran únicamente el 4.6 por ciento del total de importaciones.

Por la composición de las exportaciones se puede constatar que las exportaciones de productos no tradicionales han llegado a superar a las exportaciones tradicionales (café, azúcar, camarón), y que la maquila se ha convertido en el primer rubro de exportación.

No obstante, si sólo se consideran los datos de las exportaciones netas de maquila, la importancia de este sector en las exportaciones del país se relativiza, porque mientras las exportaciones brutas de maquila alcanzan en 2000 el 55 por ciento del total de las exportaciones totales, cuando se deducen las importaciones que hace este sector, resulta que hay una drástica reducción, pues sólo representa el 15 por ciento de las exportaciones totales. Con esos datos las exportaciones no tradicionales serían las más importantes, seguidas de las exportaciones netas de maquila y en último lugar las tradicionales.

Estos datos parecerían indicar que el país ha logrado diversificar su base exportadora, no obstante hay que hacer un análisis más minucioso de los principales productos que el país exporta, para verificar si esto es cierto.

Analizando las exportaciones según secciones del Sistema Arancelario Centroamericano, se tiene por resultado que están concentradas principalmente en los productos agrícolas y maquila; para 2000 las secciones correspondientes a estos dos rubros representaron el 20.59 por ciento y el 54.7 por ciento de las exportaciones brutas totales, lo que significa que el 75.3 por ciento de las exportaciones totales del país se concentran en esos dos rubros. Por el otro lado, si se toman las exportaciones netas totales, es decir si le restamos a las exportaciones brutas el valor de las importaciones de maquila, los resultados vuelven a reflejar el mismo nivel de concentración: las exportaciones de productos agrícolas representarían ahora el 34 por ciento, y las exportaciones netas de maquila el 25 por ciento sobre las exportaciones netas totales, lo que quiere decir que el total de ambos rubros representaría el 59 por ciento del total de exportaciones netas de El Salvador, siendo que el resto (41 por ciento) serían entonces los productos manufactureros no maquileros.

**Cuadro 2**  
**Composición de las exportaciones brutas**  
 (en porcentajes)

| Año  | Exportaciones totales<br>(En millones de dólares) | Composición de las exportaciones |   |  |  | Exportaciones netas de maquila / Exportaciones totales |
|------|---|----------------------------------|---|--|--|--|
|      |   | Exportaciones totales            | Exportaciones tradicionales / Exportaciones totales | Exportaciones no tradicionales / Exportaciones totales | Exportaciones netas de maquila / Exportaciones totales |  |
| 1991 | 580.4   | 100                              | 38  | 44   | 3  | 18   |
| 1992 | 588.0   | 100                              | 27  | 48   | 5  | 25   |
| 1993 | 597.5   | 100                              | 29  | 43   | 7  | 28   |
| 1994 | 1,032.1   | 100                              | 26  | 40   | 9  | 34   |
| 1995 | 1,249.4   | 100                              | 26  | 35   | 11   | 40   |
| 1996 | 1,661.4   | 100                              | 23  | 31   | 12   | 43   |
| 1997 | 1,788.4   | 100                              | 25  | 32   | 12   | 43   |
| 1998 | 2,426.1   | 100                              | 17  | 34   | 14   | 49   |
| 1999 | 2,441.1   | 100                              | 12  | 35   | 15   | 53   |
| 2000 | 2,497.5   | 100                              | 12  | 33   | 15   | 55   |

*Nota:* Las columnas 3, 4 y 5 suman 100 por ciento. Las cifras de la última columna son las exportaciones netas, es decir se le resta a las exportaciones brutas de maquila el total de importaciones por el mismo concepto, y el resultado se divide entre las exportaciones totales.

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Reserva.

A un nivel de detalle de cuatro dígitos del Sistema Armonizado, y excluyendo los datos de maquila, se tiene que el 67.9 por ciento de las exportaciones totales (sin maquila) acumuladas entre 1994-1999 se concentra en veinticinco productos. Entre los más importantes están: el café —incluso tostado o descafeinado— (0901) que representa el 45.4 por ciento de las exportaciones totales de este conjunto de veinticinco bienes; el azúcar de caña o de remolacha (1701) el 6.4 por ciento; medicamentos (3004) el 5.7 por ciento; crustáceos (0306) el 4.2 por ciento; y aceites de petróleo o de mineral bituminoso (2710) el 4.2 por ciento.

Esto quiere decir que los productos tradicionales (café, caña de azúcar y camarones) y agropecuarios, aún constituyen los principales productos del país, y evidencia de alguna manera los pocos éxitos en diversificar la actividad exportadora. A esto hay que agregar que en el caso de la maquila, El Salvador se ha especializado en el segmento textil, que se caracteriza por ser intensiva en mano de obra barata, poco preparada y de bajo valor agregado.

Todo esto significaría que la actividad exportadora del país se encuentra concentrada fundamentalmente en actividades textiles y agropecuarias, y al concentrar ambas actividades sería: el 75.3 por ciento de las exportaciones brutas y el 59 por ciento de las exportaciones netas. Esta especialización en actividades poco dinámicas y de bajo valor agregado debe de ser una preocupación, pues supone dificultades para la inserción en la economía mundial. También debería ser preocupante que los sectores manufactureros no maquileros sean los mayores importadores de bienes intermedios, y sin embargo no necesariamente se han convertido en los mayores exportadores del país.

Y es que debe considerarse que los procesos de innovación tecnológica han dando lugar a cambios en la estructura del comercio internacional o la presencia de productos perdedores y ganadores;<sup>5</sup> entre los ganadores destacan los vehículos, equipos de informática, componentes electrónicos y material de telecomunicaciones; en tanto que los perdedores son los productos primarios como los agrícolas, alimentos y minerales dada su poca participación en los flujos transables. La concentración de las exportaciones salvadoreñas en productos perdedores se convierte en un obstáculo para que el sector externo sea uno de los ejes principales para el desarrollo o para el acceso a nuevos mercados; por lo tanto, la apertura comercial requiere programas de reconversión de la oferta exportable orientados a los productos ganadores y al mejoramiento de la competitividad de las exportaciones de productos primarios, de tal manera que se pueda asegurar el reducido mercado externo de estos productos.

5. Osvaldo Rosales, *Escenarios y tendencias del comercio internacional*, Doc. EIN-63, ILPES, 1989.

Uno de los fenómenos que ha permitido cerrar la brecha comercial del país es el rubro remesas familiares, ya que son éstas las que han experimentado el mayor crecimiento de ingresos de divisas para el país, representando cerca del 90 por ciento del déficit comercial.

Estos datos indican que los recursos que envían las familias que han emigrado del país (sobre todo a los Estados Unidos de Norteamérica), son en realidad el principal rubro de ingresos de divisas del país, y lo que permite equilibrar el déficit comercial. Las remesas familiares desde hace varios años han llegado a superar individualmente a los ingresos de exportaciones netas de maquila y las exportaciones tradicionales y no tradicionales.

*Cuadro 3*  
**Déficit comercial, maquila y remesas familiares**  
 (millones de dólares)

|         | Déficit<br>con maquila | Déficit<br>sin maquila | Remesas<br>familiares | Remesas<br>/déficit |
|---------|------------------------|------------------------|-----------------------|---------------------|
| 1990    | -682.1                 | -704.1                 | 322.00                | 47%                 |
| 1991    | -818.0                 | -843.0                 | 518.00                | 63%                 |
| 1992    | -1,101.0               | -1,143.0               | 686.00                | 62%                 |
| 1993    | -1,113.9               | -1,182.8               | 822.00                | 74%                 |
| 1994    | -1,324.6               | -1,433.0               | 964.00                | 73%                 |
| 1995    | -1,691.1               | -1,874.8               | 1,063.00              | 63%                 |
| 1996    | -1,433.4               | -1,646.2               | 1,068.00              | 75%                 |
| 1997    | -1,318.3               | -1,609.4               | 1,200.00              | 91%                 |
| 1998(p) | -1,527.1               | -1,865.0               | 1,338.00              | 88%                 |
| 1999(p) | -1,587.0               | -1,965.7               | 1,373.00              | 87%                 |
| 2000(p) | -1,998.0               | -2,454.3               | 1,750.00              | 88%                 |

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Reserva.

### *Principales socios comerciales*

Los principales socios comerciales de El Salvador son Guatemala y los Estados Unidos de Norteamérica tanto al nivel de las exportaciones como de las importaciones; estos países concentran más del 40 por ciento del origen y destino del comercio exterior salvadoreño, si se excluye la maquila (y un poco más del 50 por ciento si se incluye).

Las exportaciones e importaciones de este sector tienen su origen y destino principal en los Estados Unidos de Norteamérica. Lo interesante que se puede observar es que, descontando los datos de maquila, los Estados Unidos de Norteamérica pasan a ubicarse en segundo lugar como destino de las exportaciones salvado-

reñas luego de Guatemala. Esto quiere decir, que el país ha llegado a depender en gran parte de las actividades maquileras en su relación comercial con los Estados Unidos de Norteamérica. Esta situación genera un nuevo tipo de dependencia, ya no sólo basada en productos primarios, sino que en productos manufactureros, pero que son igualmente actividades de poco valor agregado.

*Cuadro 4*  
**Principales socios comerciales de El Salvador**  
(2000)

| <b>Datos excluyendo maquila</b> |                      |                      |                      |                      |                      |
|---------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| <b>País</b>                     | <b>Importaciones</b> |                      | <b>Exportaciones</b> |                      |                      |
|                                 | <b>País</b>          | <b>Valor en US\$</b> | <b>%</b>             | <b>País</b>          | <b>Valor en US\$</b> |
| Estados Unidos                  | 1,297,566,529        | 34.2                 | Guatemala            | 322,535,873          | 24.0                 |
| Guatemala                       | 488,203,230          | 12.9                 | Estados Unidos       | 318,489,694          | 23.7                 |
| México                          | 255,663,728          | 6.7                  | Honduras             | 225,066,161          | 16.8                 |
| Ecuador                         | 151,441,796          | 4.0                  | Nicaragua            | 107,461,968          | 8.0                  |
| Costa Rica                      | 143,242,132          | 3.8                  | Alemania             | 94,376,913           | 7.0                  |
| Panamá                          | 130,778,638          | 3.4                  | Costa Rica           | 85,561,041           | 6.4                  |
| Japón                           | 122,472,641          | 3.2                  | Panamá               | 38,955,913           | 2.9                  |
| Honduras                        | 119,878,045          | 3.2                  | Rusia                | 17,475,903           | 1.3                  |
| Isla Aruba                      | 92,399,501           | 2.4                  | Reino Unido          | 14,538,121           | 1.1                  |
| Antillas Holandesas             | 83,245,104           | 2.2                  | Bélgica-Luxemburgo   | 13,801,925           | 1.0                  |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>3,795,731,370</b> | <b>100.0</b>         | <b>TOTAL</b>         | <b>1,341,400,561</b> | <b>100.0</b>         |

  

| <b>Datos incluyendo maquila</b> |                      |                      |                      |                      |                      |
|---------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| <b>País</b>                     | <b>Importaciones</b> |                      | <b>Exportaciones</b> |                      |                      |
|                                 | <b>País</b>          | <b>Valor en US\$</b> | <b>%</b>             | <b>País</b>          | <b>Valor en US\$</b> |
| Estados Unidos                  | 2,450,266,529        |                      | Estados Unidos       | 1,927,489,694        |                      |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>4,951,223,000</b> |                      | <b>TOTAL</b>         | <b>2,941,200,000</b> |                      |

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos de SIECA.

Por otra parte, México y Chile no figuran entre los diez principales socios comerciales a los cuales se destina la producción exportable nacional. México, sin embargo, se ubica en la tercera posición en las importaciones del país. La estructura exportadora del país como puede verse padece de una muy baja diversificación de mercados de destino, resultando esto en una mayor vulnerabilidad.

Además, hay que señalar, que la balanza comercial del país con sus veinte principales socios muestra signos no muy positivos de la estrategia exportadora salvadoreña. El país de hecho sólo ha logrado tener una balanza comercial positiva con los países centroamericanos (Nicaragua, Honduras, Belice), República Dominicana y algunos países europeos (Alemania y Reino Unido). Con el resto de socios comerciales El Salvador posee marcados déficit comerciales, en algunos casos muy

crecientes como con Costa Rica, Guatemala, México y Panamá. Con los Estados Unidos de Norteamérica es muy visible que uno de los factores que ha atenuado el déficit comercial con este país son las actividades maquileras, ya que en 2000 el déficit comercial con esa nación se reduce en alrededor de 440 millones de dólares, cuando se incluyen estas actividades.

Si se considera que El Salvador tiene superávit con Nicaragua y Honduras, y tiene como algunos de sus principales mercados a los otros dos países centroamericanos (Guatemala y Costa Rica), es posible identificar que uno de los peligros para El Salvador, proveniente de los TLC (con México u otro país), puede ser precisamente la pérdida de los mercados centroamericanos frente a estos otros países. La suscripción de los TLC significa entre otras cosas que los países de Centroamérica extienden los beneficios que sólo gozaban entre ellos, en el marco de la integración, a terceros países, lo que comporta un peligro de erosión de sus posiciones actuales.

El incremento del déficit con Costa Rica para 2000 aunque ha tenido por fuente principal el incremento de las exportaciones provenientes de este país, también se ha debido a los decrecimientos de las exportaciones salvadoreñas hacia el mercado costarricense durante 1999 y 2000. No se poseen suficientes datos para concluir que esa caída de las exportaciones se deba a la pérdida de mercados frente a empresas mexicanas, pero al menos es una variable a considerar en este caso, y para los próximos años, en que tanto Costa Rica como Nicaragua irán incrementando sus niveles de desgravación con México.

Este modesto desempeño exportador del país con la mayoría de sus principales socios comerciales debería ser un motivo de preocupación, pues por sí mismos estos datos indican que El Salvador tiene un serio problema para mejorar su presencia en otros mercados. Esta situación además refleja indirectamente que los problemas del país para mejorar su balanza comercial no se pueden reducir a las barreras no arancelarias de otros países, ya que los déficit se han mantenido o incrementado con una gran variedad y diversidad de países.

### *Las relaciones comerciales México-El Salvador*

Durante la década de los noventa del siglo pasado El Salvador tuvo muy pocos éxitos en la penetración de los mercados de México, y peor aún: vio empeorar su intercambio con este país. Pese a los procesos de reforma económica del modelo neoliberal que, según los postulados de los PAE y PEE, convertirían al sector exportador en el principal motor de la economía, y al hecho de haber tenido un Acuerdo Bilateral de Alcance Parcial con México, las exportaciones hacia ese país no mejoraron significativamente.

Desde los noventa este país del norte de América ha ido perdiendo importancia como destinatario de la producción exportable de El Salvador. Entre 1990 y 1994

las exportaciones a México representaban cerca del 1.56 por ciento de las exportaciones totales y para 1995-2000 este porcentaje había descendido a un modesto 0.63 por ciento.

Las exportaciones a México durante la década de los noventa, no sólo han decrecido en términos relativos, sino que para algunos años muestran decrecimientos considerables en valores absolutos. Así, las exportaciones cayeron de 21 millones de dólares en 1994 hasta tan sólo 8.5 millones en 1995; en 1999 y el año 2000 también hubo decrecimientos en los datos absolutos de comercio, y el país no ha conseguido recuperar los niveles exportadores de 1994.

Al contrario de las exportaciones, las importaciones procedentes de México sí han tenido un crecimiento en valores absolutos muy importante en la década de los noventa, ya que aumentaron desde los 96 millones de dólares en 1989 hasta llegar a los 256 millones en 2000, lo que indica que se han multiplicado en 2.66 veces en una década.

A pesar de ese enorme crecimiento absoluto de las importaciones mexicanas, en términos relativos éstas han decrecido en importancia. El ratio importaciones procedentes de México / importaciones totales del país decreció de un nivel del 7.7 por ciento en 1990, hasta el 6.3 por ciento en 2000. Esto último se debe en buena parte a que el incremento de las importaciones totales del país, derivado de la liberalización comercial de la década, ha sido mucho mayor que el crecimiento de las importaciones mexicanas, lo que ha opacado, en cierta medida, la mayor presencia de importaciones mexicanas.

Una forma de verificar el mejoramiento de la presencia mexicana en el país es considerando la relación importaciones/exportaciones para cada uno de los países. Por ejemplo, por cada dólar que El Salvador exportó a México en promedio, durante 1994-1999, el país compró US\$ 13.7; en cambio México por cada US\$1 que exporta al país, nos compra diez centavos de dólar. Estos indicadores han tenido algunos altibajos, durante la década, pero para los últimos dos años han vuelto a mostrar un claro deterioro para El Salvador: así, por cada dólar que el país le exporta a México, tiene que importar desde éste 19.1 dólares, en cambio México por cada dólar que exporta para El Salvador.

Un aspecto indirecto que se puede apreciar de esta relación comercial deficitaria de El Salvador con México es que dadas las asimetrías los efectos pueden ser más perjudiciales para el país, con respecto a lo que puede experimentar México. Y es que México no es uno de los principales socios comerciales de El Salvador, sin embargo la importancia de este país en la estructura importadora/ exportadora salvadoreña —y centroamericana— es muy superior a la importancia que el país —y Centroamérica— tiene en la estructura importadora y exportadora de este país, principalmente debido a las diferentes escalas y dimensiones de las economías.

*Cuadro 5*  
Indicadores de comercio El Salvador-México

| Año                 | Exportaciones a México           |                               |                           |   | Importaciones procedentes de México |                      |                          |                                  | Balanza comercial<br>El Salv.-Mex. |       | Importaciones Exportaciones<br>procedentes a México/ Imp.<br>procedentes de Mex/ Exp. procedentes de<br>México |      |  |
|---------------------|----------------------------------|-------------------------------|---------------------------|---|-------------------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------------------|------------------------------------|-------|--|------|--|
|                     | miles de Crecimie<br>nto<br>US\$ | Exp. a<br>Méx./Ex.<br>totales | Exp. a<br>Méx./Ex.<br>PIB | Exp. <sup>a</sup><br>a Miles de Crecimien<br>to<br>US\$ | Imp.<br>Méx./Imp.<br>totales        | Imp.<br>Méx./<br>PIB | Imp.<br>Méx./<br>totales | Miles de Crecimien<br>to<br>US\$ | to                                 | to    | to   | to   |  |
| 1989                | 3,385                            | ..                            | 0.68                      | ..  | 96,280                              | ..                   | 8.33                     | ..                               | -92,895                            | ..    | 28,44  | 0.04 |  |
| 1990                | 4,619                            | 36.4                          | 0.80                      | 0.10  | 97,716                              | 1.5                  | 7.74                     | 2.04                             | -93,097                            | 0.2   | 21.16  | 0.05 |  |
| 1991                | 8,109                            | 75.6                          | 1.38                      | 0.15  | 118,198                             | 21.0                 | 8.41                     | 2.23                             | -110,089                           | 18.3  | 14.58  | 0.07 |  |
| 1992                | 10,115                           | 24.7                          | 1.69                      | 0.17  | 106,323                             | -10.0                | 6.26                     | 1.79                             | -96,208                            | -12.6 | 10.51  | 0.10 |  |
| 1993                | 16,322                           | 61.4                          | 2.23                      | 0.24  | 111,952                             | 5.3                  | 5.19                     | 1.61                             | -95,630                            | -0.6  | 6.86   | 0.15 |  |
| 1994                | 21,185                           | 29.8                          | 1.79                      | 0.26  | 105,103                             | -6.1                 | 4.08                     | 1.30                             | -83,918                            | -12.2 | 4.96   | 0.20 |  |
| 1995                | 8,558                            | -59.6                         | 0.52                      | 0.09  | 156,809                             | 49.2                 | 4.71                     | 1.65                             | -148,251                           | 76.7  | 18.32  | 0.05 |  |
| 1996                | 12,566                           | 46.8                          | 0.70                      | 0.12  | 172,273                             | 9.9                  | 5.35                     | 1.67                             | -159,707                           | 7.7   | 13.71  | 0.07 |  |
| 1997                | 17,898                           | 42.4                          | 0.74                      | 0.16  | 236,280                             | 37.2                 | 6.31                     | 2.09                             | -218,382                           | 36.7  | 13.20  | 0.08 |  |
| 1998                | 17,290                           | -3.4                          | 0.71                      | 0.14  | 238,593                             | 1.0                  | 6.01                     | 1.99                             | -221,303                           | 1.3   | 13.80  | 0.07 |  |
| 1999 <sup>(p)</sup> | 14,337                           | -17.1                         | 0.57                      | 0.12  | 264,044                             | 10.7                 | 6.45                     | 2.12                             | -249,707                           | 12.8  | 18.42  | 0.05 |  |
| 2000 <sup>(p)</sup> | 13,384                           | -6.6                          | 0.53                      | 0.11  | 256,368                             | -2.9                 | 6.26                     | 2.06                             | -242,984                           | -2.7  | 19.15  | 0.05 |  |

Nota: p/, Cifras preliminares

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de información del Banco Central de Reserva. Incluye maquila.

La escasa relevancia de las exportaciones/importaciones de El Salvador en la estructura importadora/exportadora de México es un dato duro. Por ejemplo, mientras que en 1998 las importaciones provenientes de México representaron el 6.01 por ciento de las importaciones totales de El Salvador, en ese mismo año las exportaciones salvadoreñas a México representaron tan sólo el 0.02 por ciento en el total de importaciones de aquel país; por otro lado, las exportaciones a México representaron en 1998 el 0.71 por ciento de las exportaciones salvadoreñas, mientras que para México las exportaciones hacia El Salvador tan sólo representaron el 0.18 por ciento del total de sus exportaciones.

Esto puede ser importante porque los impactos de la apertura comercial o de algún desorden del comercio entre los dos países, o en uno de ellos, serían más significativos para El Salvador que para México; por otro lado, esa menor importancia relativa del país en la estructura mexicana significa que en realidad este país tendrá un mayor poder de presión sobre las economías centroamericanas en caso de un conflicto comercial.

*Cuadro 6*  
**Importancia del comercio centroamericano para México**  
(en porcentaje)

| <b>Importaciones mexicanas procedentes de países de C.A. / Importaciones totales mexicanas</b> |  | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--|--|------|------|------|------|------|------|
| CENTROAMÉRICA  |  | 0.18 | 0.19 | 0.12 | 0.19 | 0.18 | 0.18 |
| Belice   |  | 0.01 | 0.01 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| Costa Rica   |  | 0.03 | 0.03 | 0.02 | 0.06 | 0.07 | 0.07 |
| El Salvador  |  | 0.02 | 0.02 | 0.01 | 0.02 | 0.02 | 0.02 |
| Guatemala  |  | 0.10 | 0.11 | 0.07 | 0.09 | 0.07 | 0.06 |
| Honduras   |  | 0.01 | 0.00 | 0.00 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| Nicaragua  |  | 0.02 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| <b>Exportaciones mexicanas a países de C.A. / Exportaciones totales mexicanas</b>              |  |      |      |      |      |      |      |
|  |  | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| CENTROAMÉRICA  |  | 0.97 | 0.92 | 0.91 | 0.93 | 1.04 | 1.12 |
| Belice   |  | 0.05 | 0.05 | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.03 |
| Costa Rica   |  | 0.19 | 0.16 | 0.18 | 0.20 | 0.20 | 0.24 |
| El Salvador  |  | 0.22 | 0.21 | 0.19 | 0.16 | 0.19 | 0.19 |
| Guatemala  |  | 0.39 | 0.36 | 0.39 | 0.38 | 0.45 | 0.50 |
| Honduras   |  | 0.07 | 0.11 | 0.09 | 0.10 | 0.11 | 0.11 |
| Nicaragua  |  | 0.04 | 0.03 | 0.04 | 0.05 | 0.06 | 0.05 |

FUENTE Elaboración propia basada en SECOFI.

### *La oferta exportable salvadoreña a México*

Uno de los posibles resultados deficitarios de El Salvador en su balanza comercial con México indudablemente pueden ser las diferencias arancelarias y no arancelarias.

El país ha contado con un proceso de liberalización comercial unilateral más acelerado que México, lo que ha permitido un incremento de los flujos importados de origen mexicano, en tanto que las exportaciones hacia este mercado han sido limitadas por barreras arancelarias y no arancelarias superiores.

En dos grupos (azúcar y otros productos) El Salvador mantiene tasas arancelarias superiores a las mexicanas. Esto seguramente ha sido una de las principales ventajas que México ha tenido durante estos años para obtener un abultado superávit comercial, y aumentar su presencia en los mercados salvadoreños.

Estas diferencias arancelarias son una muestra de que México ha mantenido —y sigue manteniendo— mayores niveles de protección a sus sectores productivos.

La agresiva e ideológica apertura comercial salvadoreña durante la década de los noventa del siglo XX ha significado daños importantes a la estructura productiva del país, que se ve reflejado en el poco dinamismo económico (y externo) de El Salvador, y que seguramente ha influido para que el país tenga pobres resultados en sus relaciones comerciales con México.

Según algunos estudios, México ha combinado la apertura selectiva y negociada de ciertos mercados (Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, y otros países con TLC), con niveles de protección mayores con respecto al resto del mundo; e incluso se señala que este país ha combinado la reducción de aranceles en ciertos productos con un uso mayor de barreras no arancelarias en los mismos, lo que es una estrategia comercial diferente a la seguida en Centroamérica.

Sin embargo, los aspectos arancelarios (y de barreras no arancelarias) que están a la base del déficit comercial de El Salvador con México, no son los únicos problemas que enfrenta el país. Si así fuera, sería suficiente un TLC que eliminara esas barreras y así conseguir automáticamente un boom exportador con México.

Hay otros aspectos igualmente importantes en el bajo rendimiento exportador salvadoreño con relación a México —y el mundo—: El acceso a nuevos mercados depende también del tipo y diversidad de la oferta exportable salvadoreña y de los niveles de competitividad de estos productos. Sobre esto ya fue señalado que una de las debilidades del sector externo global salvadoreño es la poca diversificación de la estructura exportadora, y esto afecta no sólo al comercio global sino a las relaciones con muchos de los principales socios comerciales.

En el caso de la oferta exportable salvadoreña hay que señalar que las exportaciones realizadas a México se encuentran concentradas en unos pocos productos. Los cinco productos (representados por las partidas arancelarias 4811, 3921, 5513,

2207 y 4819) concentran más del 50 por ciento de las exportaciones totales y los principales quince productos representan el 80.9 por ciento.

*Cuadro 7*

**Principales productos de exportación de El Salvador a México  
(participación acumulada 1994-1999)**

| <b>Partida</b> | <b>Descripción / Productos</b>                                   | <b>Participación en las exportaciones totales a México</b> |
|----------------|--|--|
| 4811           | Papel, cartón, guata de celulosa y otros                         | 14.30  |
| 3921           | Las demás placas, láminas, hojas y tiras, de plástico            | 11.01  |
| 5513           | Tejidos de fibras sintéticas                                     | 9.23   |
| 2207           | Alcohol etílico sin desnaturalizar                               | 8.55   |
| 4819           | Cajas, sacos (bolsas), bolsitas, cucuruchos y demás              | 7.22   |
| 4101           | Cueros y pieles en bruto   | 6.13   |
| 0302           | Pescado fresco o refrigerado, excepto los filetes                | 5.68   |
| 8201           | Layas, palas, azadas, picos, binaderas, otros                    | 4.97   |
| 3004           | Medicamentos   | 2.63   |
| 3401           | Jabón; otros   | 2.58   |
| 6305           | Sacos (bolsas) y talegas, para envasar                           | 2.43   |
| 0305           | Pescado seco, saldo, o en salmuera; otros                        | 2.42   |
| 5208           | Tejidos de algodón   | 1.36   |
| 0306           | Crustáceos   | 1.29   |
| 3920           | Las demás placas, láminas, hojas y tiras, de plástico no celular | 1.18   |
| <b>TOTAL</b>   |  | <b>80.99</b>   |

FUENTE: Elaboración propia sobre la base INTAL/SIECA.

Hay que agregar que esa concentración de la oferta exportable de El Salvador con México no es convergente con las importaciones que tienen mayor dinamismo en esos países. Varios de los productos que importa México poseen un alto contenido tecnológico, lo que no se corresponde con la oferta exportadora de El Salvador (global y bilateral). Entre los principales productos importados por México únicamente los plásticos y sus derivados se encuentran en la lista de los principales productos exportados por El Salvador a ese país.

La presencia de productos como petróleo y sus derivados y bienes con alto contenido tecnológico y de investigación y desarrollo (I+D) en la producción importada por México, constituye una de las principales limitaciones para el acceso y

crecimiento de las exportaciones salvadoreñas debido al rezago tecnológico del país.

Según un estudio de CEPAL,<sup>6</sup> de 1995, los países centroamericanos cuentan con una oferta exportable orientada a sectores de menor dinamismo en el comercio internacional o de menor demanda. Ante esto se hacía la advertencia, en el mismo estudio, que «no es suficiente la adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte como principal solución al problema. Estas naciones deben buscar formas de mejorar cualitativamente su estructura de exportaciones y su capacidad exportadora general, incluido el fortalecimiento de la capacidad de comercialización».<sup>7</sup>

Estas advertencias no son nuevas, ya que desde hace varios años un estudio de FUSADES, de 1992, señalaba que el país tenía serios problemas para acceder al mercado mexicano. Se señalaba en concreto que en el Acuerdo Bilateral de Alcance Parcial (ABAP) México había otorgado a El Salvador preferencias arancelarias a doscientos setenta y un productos (partidas arancelarias), sin embargo el país sólo las utilizó en siete productos, de los cuales solamente dos —cajas de papel y picos, palas y azadones— se encontraban entre los catorce principales productos exportados por El Salvador a México. Según este estudio «el impacto del ABAP en el comercio efectuado entre México y El Salvador ha sido pequeño y de menor importancia respecto al que han recibido otros países centroamericanos», y se señala que El Salvador ha sido el país centroamericano «que menos los ha aprovechado».<sup>8</sup>

Este último dato es muy importante, dado que el país presentaba un menor rendimiento con respecto a países de Centroamérica que tienen niveles de desarrollo similares e inferiores; esto seguramente es un indicador de que no sólo hay factores de barreras comerciales (arancelarias y no arancelarias) en el bajo rendimiento exportador del país, sino que «otros» que han hecho que el país fuera el menos «eficiente» en Centroamérica.

De cara a los acuerdos comerciales futuros es necesario tener en cuenta que la oferta exportable de El Salvador además de estar concentrada en productos de bajo dinamismo, es muy similar a la de Guatemala y Honduras; esto quiere decir que estos países estarán siempre compitiendo entre ellos por concentrar las «ventajas» en estos mercados de poco dinamismo.

De los veinticinco principales productos de exportación de El Salvador, la mayoría de éstos también son exportados por Guatemala y Honduras. Por ejemplo, los

6. CEPAL, *Centroamérica y el TLCAN: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, CEPAL, LC / MEX / L 265, México, D.F., 1995.

7. Ibid, p. 47.

8. J. R. López, *El Tratado de Libre Comercio México-El Salvador*, Documento de Trabajo No. 34, FUSADES, 1993.

tres países son potenciales exportadores de productos tales como: cajas, sacos, bolsitas (4819) y cueros y pieles en bruto (4101). También Guatemala exporta alcohol etílico y Honduras medicamentos. Otros productos como los textiles y derivados de la pesca de Guatemala y Honduras compiten con El Salvador en el mercado mexicano.

La estructura homogénea de la oferta exportable de las economías centroamericanas del Triángulo Norte implica que el libre comercio no generará, necesariamente, un incremento directo de las exportaciones salvadoreñas; por el contrario, podría desplazar completamente la demanda de aquellos productos que actualmente se exportan a México por los producidos a un menor costo en Honduras y Guatemala o por las otras contrapartes con las que México ya tiene TLC.

En cuanto a la competitividad de los principales productos de exportación de los países centroamericanos del Triángulo Norte a México, CEPAL<sup>9</sup> señala en un estudio reciente que: En primer lugar, los productos no presentan tendencias claras en cuanto a los indicadores<sup>10</sup> utilizados para determinar la competitividad, es decir que ninguno de los productos logró obtener posiciones similares dentro de cada uno de los indicadores; segundo, «son productos primarios, con escaso valor agregado» y; tercero, los productos mejor evaluados en ese estudio han quedado excluidos del TLC o sujetos a plazos amplios de desgravación.

Así, en el caso de las exportaciones salvadoreñas, el producto mejor evaluado es el alcohol etílico, que ocupa las primeras posiciones en los indicadores de ventas externas y de orientación; no obstante, éste se encuentra excluido del TLC. Luego le sigue la ropa de tocador. Entre los peor evaluados están: desinfectantes, camaronas, langostino, ligamento de tafetán, entre otros.

Otros estudios realizados hace algunos años sobre la competitividad de los productos<sup>11</sup> determinaba que los productos plásticos, cárnicos, lácteos, metálicas y metalmecánica e imprentas, pertenecen a industrias con desventajas comparativas. Esto da lugar a que México fácilmente pueda sustituir la producción de plásticos salvadoreños por la de otros socios comerciales más competitivos, con ventajas comparativas superiores, o por la de los países con los que ya tiene (o está negociando) tratados comerciales.

**9.** CEPAL, *Un análisis del tratado de libre comercio entre el Triángulo del Norte y México*, CEPAL, LC / MEX / L 484, México, D. F., 2001, pp. 31-35.

**10.** «Estos indicadores son: ventas externas; orientación, que muestra los cambios de la estructura exportadora en relación con los cambios de la estructura de las importaciones de México; dinamismo, es la ganancia o pérdida de participación de un bien en el mercado mexicano; y eficiencia, es la ganancia o pérdida de participación de un país en los rubros que exporta a México».

**11.** Margarita Béneke y Arnoldo Jiménez, *Análisis de la rentabilidad privada y económica del sector industrial salvadoreño*, San Salvador, 1992.

Estos pocos datos son suficientes para destacar que el problema del déficit comercial con México no obedece exclusivamente a problemas de barreras arancelarias y no arancelarias, sino que tiene también a su base problemas como la oferta exportadora y la competitividad de las exportaciones de la industria salvadoreña. Esos dos factores obviamente no se resuelven automáticamente con un TLC o con una zona de libre comercio, sino que requieren una estrategia mucho más amplia del país. Hacer un tratado sin tener previamente una estrategia que busque atender estos dos problemas, supone una clara desventaja para El Salvador, pues los tiempos y el margen de maniobra de la política económica serán menores a partir de la entrada en vigencia de los TLC.

## La inversión extranjera

Otro aspecto interesante a revisar es el desempeño de la inversión extranjera en El Salvador. Durante la década de los noventa la inversión extranjera no ha mostrado un crecimiento sostenido.

El Salvador se ubica entre los primeros once países más libres y en la posición número dos en el ámbito latinoamericano respecto al Índice de Libertad Económica, que mide el grado de apertura de las economías en términos de la intervención del gobierno, control de precios y salarios, regulación, libre comercio y protección de derechos de propiedad. Sin embargo aun con estos indicadores el país ha mostrado uno de los más raquílicos rendimientos en América Latina y Centroamérica para captar inversión extranjera, lo que significa que no necesariamente existe una relación directa entre desregulación y atracción de inversión extranjera.

Merece la pena considerar a fondo cuáles son los factores que están detrás del bajo rendimiento de la inversión extranjera en El Salvador, sobre todo que esto no es sólo con países más desarrollados, sino que también con respecto a las economías centroamericanas.

Dentro de los flujos de inversión extranjera han estado presentes las actividades maquileras, las privatizaciones de empresas estatales y la adquisición de empresas privadas y fusiones.<sup>12</sup> Habría que analizar, además, la composición de las inversiones para verificar si éstas han estado siendo canalizadas hacia actividades con poca generación de valor agregado.

12. CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y El Caribe, 2000*, CEPAL, LC/G 2125-P/E, Santiago, 2001, p. 55.

**Cuadro 8**  
**Inversión extranjera directa neta**  
(en dólares)

|   | 1991   | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| América Latina y el Caribe              | 11,066 | 12,506 | 10,363 | 23,706 | 24,799 | 39,387 | 55,580 | 61,596 | 77,047 | 57,410 |
| Subregión: Istmo C.A. y Rep. Dominicana | 637    | 746    | 853    | 1,062  | 1,969  | 1,217  | 2,498  | 4,351  | 3,469  | 2,645  |
| Centroamérica                           | 383    | 421    | 494    | 462    | 1,288  | 710    | 821    | 2,433  | 1,514  | 1,240  |
| Costa Rica                              | 173    | 222    | 243    | 292    | 331    | 421    | 400    | 604    | 615    | 420    |
| El Salvador a/                          | 25     | 15     | 16     | 23     | 38     | 25     | 35     | 873    | 214    | 70     |
| Guatemala                               | 91     | 94     | 143    | 65     | 75     | 77     | 85     | 673    | 155    | 245    |
| Honduras                                | 52     | 48     | 52     | 42     | 69     | 90     | 128    | 99     | 230    | 170    |
| Nicaragua                               | 42     | 42     | 40     | 40     | 775    | 97     | 173    | 184    | 300    | 335    |
| Panamá                                  | 109    | 145    | 170    | 393    | 267    | 410    | 1,256  | 1,218  | 617    | 400    |
| República Dominicana                    | 145    | 180    | 189    | 207    | 414    | 97     | 421    | 700    | 1,338  | 1,005  |

a/ estimaciones para 1997

FUENTE: R. Zapata y E. Pérez, *Zonas francas y maquila en Centroamérica: Algunas reflexiones a partir del actual marco del comercio y las negociaciones en materia textil*, CEPAL.

Si los motivos de los bajos flujos de inversiones que el país ha tenido se deben a aspectos estructurales, y no sólo a los de «seguridad jurídica», los acuerdos internacionales de inversión poco podrán hacer para corregir este problema, y por el contrario, la suscripción de éstos puede tener un efecto perverso por limitar la orientación de los flujos de inversión hacia ciertos sectores económicos clave.

El caso de Costa Rica es muy aleccionador, porque es el país de Centroamérica que más inversión ha podido atraer, y a pesar de no contar con un acuerdo bilateral de inversiones con Estados Unidos de Norteamérica este país es el que ha logrado atraer inversiones de conocidas empresas de alta tecnología (INTEL). Este ejemplo muestra que pueden haber otros factores más relevantes para la atracción de inversiones que la simple suscripción de acuerdos de protección de inversiones.

## La institucionalidad interna

Un aspecto clave —pero no exclusivo— para las negociaciones de acuerdos comerciales es la institucionalidad del país, ya que sobre la misma es que vendrán a ubicarse los acuerdos como el TLC con México, y otros por negociar. Así mismo, la institucionalidad interna es una fuente de asimetrías entre países de diferente

grado de desarrollo, que tiene enorme trascendencia a la hora de que un acuerdo funcione y se administre.

La institucionalidad de El Salvador tiene poco desarrollo, y es común encontrar casos que cuestionan su fortaleza. En diferentes campos de la institucionalidad es posible encontrar fuertes elementos de discrecionalidad, falta de transparencia, autoritarismo; factores que pueden poner en peligro el desempeño de un Tratado de Libre Comercio. La debilidad institucional se convierte también en una amenaza a la repartición equitativa de los beneficios, pues algunos grupos o élites de poder que pueden acceder a esos mecanismos tenderán a usarlos para concentrar aún más los beneficios que pueda generar un determinado acuerdo comercial.

La fragilidad institucional nacional permea muchas políticas claves. Es simbólico que un destacado ex dirigente de la gremial más importante de la empresa privada salvadoreña y que ocupó cargos de dirección durante las principales privatizaciones, afirmara al respecto de éstas que «yo nunca estuve de acuerdo en cómo se privatizaron los bancos. Y como tenía un problema ético de por medio no invertí ni un centavo (...) cuando era asqueroso lo que estaban haciendo. Tampoco estoy de acuerdo con la forma en que se hizo la privatización de las telecomunicaciones y de la energía eléctrica. Ahora estamos viendo las consecuencias (...) el pecado original se encuentra en el marco regulatorio y en los contratos».<sup>13</sup>

Así, se hace importante puntualizar sobre algunos aspectos de la institucionalidad nacional cuyo fortalecimiento debería considerarse como un requisito previo a la entrada en vigencia de nuevos acuerdos comerciales:

### *La institucionalidad de la política comercial*

Los Tratados de Libre Comercio tienen nuevas exigencias sobre la institucionalidad nacional —derivada de la inclusión, dentro de dichos tratados, de diferentes disciplinas— tales como administrar los compromisos, las reglas de origen, procesos de solución de controversias, imposición de salvaguardias, prácticas desleales de comercio, nuevas negociaciones comerciales.

Para administrar esos nuevos mecanismos se hace necesario contar con una fuerte institucionalidad, tanto en lo que respecta a las capacidades técnicas, como a la transparencia de los procesos.

13. Transcripción de palabras de Héctor Vidal, ex Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada de El Salvador (ANEP), vertidas en el desayuno de la Fundación Ebert y FLACSO bajo el lema de “Sostenibilidad de la deuda total del sector público no financiero y la política fiscal actual”, celebrado el 30 de mayo de 2001 (resumen escrito de participaciones en evento).

Sin embargo varios aspectos de la política comercial del país, han mostrado un manejo sumamente discrecional por parte de los funcionarios gubernamentales encargados de administrarlos. Esto se ha dado en el contexto de procesos anteriores como la integración centroamericana, de la aplicación de los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio y de los Programas de Ajuste Estructural y Estabilización Económica.

Un caso particular que ilustra las debilidades institucionales se encuentra en un extenso trabajo<sup>14</sup> que se ha hecho sobre la discrecionalidad en el manejo de la política arancelaria, particularmente en las salvaguardias, que permiten distinguir un complejo esquema creado durante los años noventa del siglo XX, que ha tenido por consecuencia un manejo poco transparente de esos instrumentos de la política comercial.

El principal hallazgo de esas indagaciones ha sido el determinar que las medidas de salvaguardia han sido puestas en vigencia, durante varios años, por mecanismos indebidos, que vulneran los procedimientos establecidos en el marco legal salvadoreño. Además se ha identificado la existencia de algunos reglamentos que en su formulación ambigua han contribuido a que esa discrecionalidad se amplíe.

Especificamente, se ha encontrado que las modificaciones de los aranceles se han puesto en vigencia a través de resoluciones ministeriales, cuando esa atribución le corresponde al Órgano Legislativo. Esto se dio durante algunos años, usando para tal efecto un subterfugio que se relaciona con el mecanismo de salvaguardias establecido en los convenios de integración centroamericana. A pesar de los datos contundentes que se establecen, sobre las competencias legislativas, en la Constitución salvadoreña, el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia, el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano y en una resolución de la Corte Centroamericana de Justicia.<sup>15</sup>

Este manejo discrecional ha tenido como consecuencia pérdidas fiscales importantes para el Estado. Tan sólo en una muestra seleccionada, y para el período de 1998-2000 se han podido contabilizar pérdidas para el Estado del orden de los 40 millones de dólares. Con esa cantidad de recursos se hubiera podido contratar 23,148 trabajadores, pagándoles el salario mínimo durante todo un año.

Ese esquema de discrecionalidad, que dista mucho de ser transparente, ha posibilitado por contrapartida que esas medidas se usen para beneficiar de manera en-

**14.** Para un entendimiento más profundo, referirse a los artículos “La discrecionalidad de la política arancelaria salvadoreña”, parte I y parte II, que aparecen en *Alternativas para el Desarrollo*, correspondientes a los números 68 y 69, de diciembre de 2000 y enero-febrero de 2001, y también Roberto Gómez, “Impacto Económico de la discrecionalidad de la política arancelaria en El Salvador”, Impacto fiscal 1998-2000”, *Revista electrónica Probidad*, febrero 2001. [www.probidad.org.sv](http://www.probidad.org.sv)

**15.** Ibid.

cubierta a algunas empresas por la vía de reducir selectivamente los aranceles para algunos de sus productos; en otros casos esas medidas se han usado para afectar a otras empresas, por la vía de incrementarles los aranceles a sus importaciones.

Esos cuarenta millones de dólares de pérdidas del Estado han sido redistribuidos hacia empresas importadoras, pero no por acciones válidas, sino que producto de medidas que fueron tomadas por los funcionarios en exceso de sus atribuciones constitucionales.

Un ejemplo muy importante de esa posibilidad de beneficiar a empresas cercanas a través de las salvaguardias lo dio un reportaje de *La Prensa Gráfica* que mostró cómo una medida de este tipo había sido hecha para beneficiar a una de las empresas de baterías del propio Ministro de Economía, y cómo este funcionario había incurrido en un conflicto de intereses al ser él quien participó en la prorroga de la medida como parte del Consejo de Ministros de la Integración Económica de Centroamérica (COMIECO).<sup>16</sup>

La discrecionalidad, sin embargo, no se limita a las medidas de salvaguardia, sino que incluye otras normativas relacionadas al comercio, tales como las reglas centroamericanas de origen, normas sanitarias y técnicas, exenciones y modificaciones arancelarias en general.

Existen casos sobre algunos de esos temas relacionados a las políticas arancelarias que han salido a la luz pública: sobre la administración de las reglas de origen existe un litigio legal entre la asociación arrocera y el Ministro de Economía<sup>17</sup>, por un manejo discrecional de éste que ha permitido, según la gremial, la triangulación de arroz procedente de Estados Unidos de Norteamérica desde Guatemala. Sobre la aplicación de normas sanitarias se encuentra el caso de la ropa usada,<sup>18</sup> que consistió en que el Ministerio de Economía impuso una medida sanitaria discrecional sólo para los importadores salvadoreños de ropa usada, que pretendía impedir el ingreso al país de ésta, encubriendo la medida como que fuera una decisión de un organismo de la integración (COMEICO); sin embargo, debido a la movilización de los importadores de ropa usada y dados los vacíos legales, la medida no fue finalmente aplicada.

Otro caso es la modificación de un tratado internacional por mecanismos indebidos que habría ocurrido con las modificaciones hechas por el COMEICO a las

**16.** Cfr. El reportaje del periodista Martín Ruiz, "Las ventajas de mover los hilos de los impuestos", que fue publicado en la revista Enfoques de *La Prensa Gráfica* el día 17 de diciembre de 2000.

**17.** Cfr. "Demandan a funcionarios de Economía en Corte" y "Un año de disputas comerciales", *El Diario de Hoy*, 22 de marzo de 2001 y 29 de diciembre de 2001, respectivamente.

**18.** Cfr. "Protestan por regulaciones a ropa usada", *La Prensa Gráfica*, 26 de abril de 2001.

excepciones al libre comercio en Centroamérica, existentes en el anexo A del Tratado General de Integración. Ese anexo, que es parte integrante de ese tratado internacional, fue modificado por medio de resoluciones del COMEICO que posteriormente fueron puestas en vigencia con su publicación en el país; cuando en el caso de El Salvador, la puesta en vigencia de una modificación a un tratado internacional hubiera requerido la aprobación previa del órgano del Estado competente (Asamblea Legislativa). El COMEICO sólo tiene competencias para revisar el anexo A y negociar la modificación, pero no para poner en vigencia por derecho propio la decisión que adopte.

Existen vacíos en el ámbito normativo centroamericano que además permiten a los funcionarios de turno aplicar discrecionalmente mecanismos diferenciados para los que lo soliciten, tales como: la inoperancia del Reglamento Centroamericano de Medidas de Salvaguardia, en cuanto a normar las solicitudes de salvaguardias; la no existencia de un marco regional en el tema de contingentes arancelarios; la existencia de un Reglamento Nacional de Administración de Contingentes de desabastecimientos poco claro y transparente; la inexistencia de un ente centroamericano o nacional que audite las decisiones del COMIECO en materia arancelaria.

Los elementos de discrecionalidad encontrados crean un ambiente poco propicio para la transparencia de esta política pública, clave para los próximos años, y son un indicador de las debilidades institucionales presentes. Con el manejo de estos mecanismos, y dada la enorme cantidad de recursos perdidos, se puede apreciar la considerable ventaja —y lo tentador— que supone para ciertas empresas acceder a esos mecanismos.

Un derivado de la estructuración de ese esquema discrecional es la significativa concentración de funciones del Ministerio de Economía, tanto porque realmente le correspondan como porque éste se ha apropiado de funciones. Esto resulta más peligroso porque varios de los funcionarios no son sólo funcionarios públicos, sino que empresarios de diversos sectores, que pueden tener intereses propios en juego.

### *Institucionalidad interna en otros aspectos fundamentales*

Hay que tener en cuenta que México, Chile, Canadá y Estados Unidos de Norteamérica tienen en muchos ámbitos requisitos y legislaciones más exigentes que los países centroamericanos, además de la experiencia de fundamentarlos como compatibles con el libre comercio dada su trayectoria en el tema al haber negociado ya varios Tratados de Libre Comercio con otras naciones.

Esos elementos pueden dificultar la entrada a esos otros mercados de los productos salvadoreños, en relación con las oportunidades que tienen esos otros países para entrar a los mercados nacionales menos normados que existen en Centroamérica.

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

-En materia de libre competencia. La carencia de legislación nacional sobre este tema se convierte en un factor de riesgo frente a los TLC. Con la liberalización comercial se puede pasar de mercados controlados por oligopolios nacionales a otros dominados por oligopolios extranjeros y regionales. Ni la liberalización comercial ni el proteccionismo son una garantía en sí mismos de una mayor competencia, eficiencia o equidad de los mercados, pues algunos grandes sectores del capital nacional y transnacional han sabido adaptarse e incrementar la concentración en ambos esquemas, eliminando la competencia y reduciendo los efectos multiplicadores que podrían darse en algunas actividades. A este respecto, hay que puntualizar que la legislación salvadoreña y centroamericana sobre la libre competencia presenta un retraso considerable con respecto a la mexicana y chilena, lo que en un futuro podría ser una gran desventaja. Dos ejemplos que permiten ilustrar el peligro de no poseer leyes de libre competencia son: el caso de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), en el que, producto de una fusión internacional, una misma empresa adquirió el control de tres AFP, y posteriormente las fusionó, reduciendo el mercado a dos empresas únicamente, y todo esto porque no existen disposiciones legales respecto de fusiones; el segundo caso es el de las distribuidoras de energía eléctrica, en donde una empresa extranjera ha adquirido el control del resto de empresas nacionales constituyéndose de facto en un quasi monopolio.

-Derechos del consumidor y ambientales. Aquí nuevamente El Salvador presenta considerables rezagos frente a Chile y México. Ya se cuenta con alguna institucionalidad en materia ambiental y del consumidor, sin embargo ésta no ha sido capaz de tener presencia en casos y situaciones que lo han requerido. La apertura comercial puede traer efectos negativos en el consumidor y el medio ambiente si no existe un marco legal adecuado que los proteja; esa carencia se podría considerar un incentivo para que algunos sectores aprovechen, con el libre comercio, las menores regulaciones tanto de calidad como de tipo ambiental del país. No está de demás mencionar que algunas regulaciones de calidad, en los casos que existen en el país, son hechas a partir de mecanismos discretionarios de funcionarios, sin responder a estudios técnicos y científicos o marcos regulatorios claros. Un ejemplo claro de la aplicación discrecional de medidas «sanitarias» que esconden obstáculos técnicos al comercio fue el procedimiento usado por el Ministerio de Economía para normar la ropa usada, que no se basó en análisis y pruebas científicas. La medida se aplicó por mecanismos discretionarios con el claro fin de sacar del mercado a ciertos agentes económicos en beneficio de otros. Otra deficiencia preocupante en el campo del consumidor y del medio ambiente es todo lo que respecta al nivel científico del país para abordar problemas nuevos en esos ámbitos. El país tiene grandes retrasos en los temas de investigación científica que le harán difícil

abordar los desafíos que puede suponer una apertura comercial. Los TLC suponen la necesidad de alcanzar cierto desarrollo interno en temas de protección al consumidor y del medio ambiente, ya que estos acuerdos admiten esos marcos siempre y cuando se demuestre que son compatibles con el libre comercio y no escondan fines proteccionistas. No tener esos marcos antes de firmar un TLC será una clara asimetría para el país. Los aspectos sobre el consumidor y el medio ambiente deberían de considerarse como un prerequisito a la ratificación de un TLC, pues sería sumamente provechoso para el país supeditar la ratificación de un acuerdo a la modernización y reforma de los entes —que tienen competencia en la defensa de los derechos del consumidor, de la calidad de los alimentos, y de la protección medio ambiental—, aprovechando en alguna medida la cooperación técnica que los países signatarios pudieran brindar dada su amplia experiencia en algunos de esos campos.

-Mecanismos de compensación. En El Salvador no existen mecanismos de compensación locales que puedan atenuar el efecto de algunas medidas económicas en los ámbitos regionales, o que busquen redistribuir fondos públicos de zonas beneficiadas hacia aquellas afectadas por las políticas económicas. Es evidente incluso que dentro de la misma integración centroamericana en más de cuarenta años no se han podido crear mecanismos de compensación económica que tiendan a equiparar el desarrollo de los países, o a atenuar los efectos negativos de este proceso.

## **La situación laboral<sup>19</sup>**

Otro de los aspectos muy importantes de la realidad interna que tiene conexión con los Tratados de Libre Comercio es la situación y política laboral interna. Es decir las realidades nacionales que existan en cuanto a los mercados de trabajo, y las políticas económicas que los gobiernos aplican son un punto que requiere ser analizado previo a un acuerdo comercial.

La interrelación no sólo es por los efectos que tendrán los acuerdos en cuanto a la creación-destrucción de empleo, sino que al tener esos tratados un fuerte componente que incrementa la competitividad de las empresas y los países, de seguro tendrán un impacto en el marco de las relaciones laborales.

Es hacia los sectores laborales donde generalmente se traslada el costo de los ajustes y de las ineficiencias de un modelo económico. En la concepción económica dominante, es a través de la flexibilización del mercado de trabajo que los paí-

**19.** Cfr. R. Gómez, “El trabajo en la economía salvadoreña”, *Alternativas para el Desarrollo*, mayo-julio, San Salvador, 2000.

ses pueden mejorar en competitividad. La flexibilización se entiende en esa concepción como una desregulación de los mercados de trabajo que permite a las empresas poder competir mejor.

El enfoque de la flexibilización laboral parte del supuesto de la existencia de rigideces, al interior de los países, que dificultan el funcionamiento de los mecanismos (de mercado) en los mercados de trabajo. Esas rigideces son pues identificadas como una de las principales causas de los niveles de desempleo en las sociedades. Este enfoque más que partir de análisis empíricos que determinen la existencia de tales rigideces, se apoyan en la definición abstracta de éste, y por lo tanto tiende a aplicar medidas muy similares en países con mercados de trabajo diametralmente opuestos, asumiendo que es tan válida en El Salvador como en España. Las medidas recetadas son generalmente aquellas tendientes a flexibilizar horarios de trabajo, salarios, trabajo de mujeres, sindicalización, prestaciones laborales y estabilidad del empleo.

Un diagnóstico sobre la situación actual de los mercados de trabajo puede permitir conocer el punto de partida de un determinado TLC. Pero además puede ayudar, en un futuro, a determinar los efectos que tendrá un acuerdo de ese tipo, tanto por causalidad directa como por la omisión que se haya hecho de ciertos temas.

A continuación se destacan algunos de los elementos que pueden caracterizar la situación del mercado de trabajo salvadoreño, y las políticas públicas al respecto, a manera de precisar sobre que realidad se habla en el caso salvadoreño, y verificar si éstas se ajustan a los supuestos teóricos que tiene la teoría neoclásica que inspira tanto a los procesos de flexibilización laboral como a los Tratados de Libre Comercio.

### *Empleo*

La norma en el sistema económico no parecen ser las rigideces en cuanto al empleo, sino que más bien una flexibilización de facto del mercado de trabajo que ya lleva varios años, debido en gran parte a la incapacidad del sistema económico por generar nuevos empleos. Las actividades formales (privadas o estatales) absorben muy poco porcentaje de la fuerza laboral. Sin embargo, el problema no es sólo de creación de empleos, sino de la poca calidad que presentan las actividades que generan la ocupación de una gran cantidad de personas.

Al considerar una división alternativa de la población en edad de trabajar —que en El Salvador está constituida por todos aquellos mayores de diez años—, es posible captar algunos aspectos relativos a la ocupación. De este modo, los empleados urbanos plenos representan el 21 por ciento del total de la población en edad de trabajar. Si se considera que este sector es el que presenta mayores niveles de ingresos o mejores condiciones (prestaciones) laborales, se tiene que tan solo una

quinta parte de la población mayor de diez años tiene condiciones dignas de empleo.

Por el otro lado el subempleo urbano y desempleo total representan en conjunto un 13 por ciento de la población en edad de trabajar, lo que indica un contingente considerable de la población que no consigue insertarse en el mercado de trabajo, o que lo hace pero en ocupaciones con condiciones precarias y poco dignas.

Si consideramos la ausencia de prestaciones sociales, habría que sumar a ese 13 por ciento los ocupados rurales, ya que el grueso de este sector no tiene más regulaciones que un salario mínimo. Este sector representa aproximadamente el 15 por ciento de la población en edad de trabajar, lo que hace un total de un 28 por ciento de empleos precarios o desregulados.

El servicio doméstico y los familiares no remunerados son otros sectores que a pesar de poseer una ocupación, difícilmente alcanzan salarios elevados o prestaciones sociales. El servicio doméstico, en el caso de El Salvador, se puede considerar de facto como un sector desregulado en el país, ya que aunque formalmente existen protecciones que lo abarcarían, en la realidad no es cubierto ni siquiera por la seguridad social, el salario mínimo o jornadas de trabajo máximas.

*Cuadro 9*  
**Composición de la población en edad de trabajar**  
(2000)

|  |           |      |
|--|-----------|------|
| Total población en edad de trabajar<br>(PET = PAE + PEI) | 4,777,995 | 100% |
| Total población económicamente activa (PEA)              | 2,496,365 | 52%  |
| Empleados plenos urbanos                                 | 1,003,792 | 21%  |
| Familiares no remunerados (ocupados plenos)              | 29,830    | 1%   |
| Subempleo urbano   | 422,522   | 9%   |
| Empleados rurales  | 705,966   | 15%  |
| Familiares no remunerados (ocupados)                     | 110,527   | 2%   |
| Servicio doméstico                                       | 50,060    | 1%   |
| Desocupados (urbanos y rurales)                          | 173,668   | 4%   |
| <br>Total Población Económicamente Inactiva (PEI)        | 2,281,630 | 48%  |
| Población inactiva igualitaria hombres-mujeres (PEI)     | 1,444,476 | 30%  |
| Exceso de mujeres en la PEI                              | 837,154   | 18%  |

FUENTE: DIGESTYC, *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples*, San Salvador, 2000.

Por otro lado, en la población inactiva, las mujeres duplcan con creces la cantidad de hombres que hay en el sector, lo que es una muestra que aquí se encubre buena parte del desempleo que surge de la discriminación de las mujeres en la sociedad salvadoreña. La mayor parte de este contingente son mujeres que se dedican a actividades domésticas en sus hogares, lo que no quiere decir que no tengan la necesidad o deseen incorporarse a un empleo remunerado. El contingente en exceso de las mujeres (por sobre los hombres) representa el 18 por ciento de la población en edad de trabajar.

Entonces, visto lo anterior, puede decirse con facilidad que lo que caracteriza el empleo en el caso de El Salvador es la desregulación, pues con amplio margen lo que predomina son amplios sectores sociales con muy pocas prestaciones laborales o niveles salariales bajos. Si consideramos que todo el empleo pleno urbano goza de todas las protecciones legales que contempla el marco jurídico salvadoreño y que goza de remuneraciones más altas que las de la ley, lo que se tendría es que la «rigidez» del mercado de trabajo sólo alcanza a la minoría de la población salvadoreña.

Los datos del número de cotizantes del sistema privado y público de pensiones parece corroborar estos datos, ya que exclusivamente un 33 por ciento de la Población Económicamente Activa estaba cotizando a algún sistema de pensiones.<sup>20</sup> Eso significaría que tan sólo un 17 por ciento de la población en edad de trabajar estaría cotizando para el sistema de pensiones, lo que sería aún menor que el número de ocupados plenos que proporciona la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

El caso salvadoreño dista mucho de las realidades europeas en donde los niveles altos de desempleo se han dado en combinación con un amplio sector formal de empleo, ocupado en actividades del Estado. Lo que se puede ver en el caso salvadoreño es una deficiencia estructural del sistema económico en cuanto a la capacidad de generar empleos; pero no sólo en el número, sino que también ha sido incapaz de generar ocupaciones dignas para las personas.

En El Salvador no existen seguros de desempleo que permitan a los trabajadores poder atenuar los efectos negativos que puedan tener las medidas económicas o la evolución de la economía, ni se encuentra en discusión la posibilidad de crear este tipo de protecciones sociales. La seguridad social no es universal, sino que sólo abarca a un pequeño conglomerado de la población.

## Salarios

Los datos del año 2000 de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, previos al terremoto del 13 de enero de 2001, señalaban que aproximadamente un 45 por ciento de los ocupados estaban por debajo de los 171 dólares, cuando en esa fecha el salario mínimo era aproximadamente de 144 dólares. Esto quiere decir que los niveles salariales de los ocupados no distaban mucho de los niveles mínimos contemplados por la ley. Esta tendencia no es nueva, pues tal parece que los salarios promedios de la economía han estado muy cercanos a los salarios mínimos. Datos de los fondos de pensiones privados indicaban que aproximadamente el 42.5 por ciento de los cotizantes se encontraban por debajo de los 1,5000 colones para el año 2000, lo que parece corroborar la tendencia señalada, de que los salarios promedios de la economía no se alejan mucho del mínimo.

Si por otro lado se toma en cuenta la tendencia de los salarios mínimos, los datos tampoco son alentadores. Los salarios mínimos reales han tenido una tendencia decreciente durante toda la década de los noventa del siglo XX, debido principalmente al congelamiento de los salarios mínimos nominales y a la inflación que aunque menor se ha mantenido durante la década.

*Cuadro 10*  
**Ocupados por tramo de remuneración mensual**  
(2000)

| Tramo de remuneración | Ocupados | Número Acumulado | Porcentaje acumulado |
|-----------------------|----------|------------------|----------------------|
| Menos de 400          | 152,472  | 152472           | 7%                   |
| 400 - 999             | 496,927  | 649399           | 28%                  |
| 1000 - 1499           | 401,425  | 1050824          | 45%                  |
| 1500 - 1999           | 238,847  | 1289671          | 56%                  |
| 2000 - 2499           | 135,935  | 1425606          | 61%                  |
| 2500 - 2999           | 103,335  | 1528941          | 66%                  |
| 3000 - 3999           | 154,921  | 1683862          | 72%                  |
| 4000 - 4999           | 84,167   | 1768029          | 76%                  |
| 5000 - 5999           | 44,993   | 1813022          | 78%                  |
| 6000 - 6999           | 26,010   | 1839032          | 79%                  |
| 7000 y más            | 68,552   | 1907584          | 82%                  |
| Ignorado              | 29,119   | 1936703          | 83%                  |
| Ninguno               | 385,994  | 2322697          | 100%                 |

FUENTE: DIGESTYC, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, San Salvador, 2000.

Los salarios mínimos reales han encontrado precisamente sus mínimos históricos durante la administración del presente gobierno, que ha sido la que ha negocia-

do los Tratados de Libre Comercio. Los salarios mínimos nominales se encuentran congelados desde mayo de 1998, en su nivel actual de 144 dólares.

Los salarios mínimos se han limitado a cubrir la canasta básica alimenticia, definida como un conjunto de alimentos que permite cubrir las calorías mínimas que necesita una familia promedio para sobrevivir.

Por otro lado, los datos de pobreza para el año 2000 indicaban que un aproximado del 40 por ciento de los hogares se encontraba en situación de pobreza (absoluta o relativa); si tomamos en cuenta que la encuesta indica que hay en promedio 1.2 ocupados por cada hogar, y que el número de hogares asciende a 1,438,186, significa que aproximadamente un total de 903,753 ocupados se encontraba en situación de pobreza para el año 2000. Esa cantidad representaría un 19 por ciento de la Población en Edad de Trabajar que se encontraba en situación de pobreza. Y se entiende esta última, de acuerdo a la definición oficial, que considera que un hogar se encuentra en situación de pobreza si están por debajo de la canasta básica ampliada, que es el doble de la canasta básica alimenticia.

### *Política laboral*

En la política de ajuste estructural el tema laboral ha sido una de las notables ausencias, ya que no se ha llegado a definir formalmente una política de empleos y salarios propiamente dicha. La política que ha sido adoptada ha sido por omisión de las mismas en la política económica. El esquema que ha prevalecido en la política laboral es el de ser acomodaticia al resto de políticas económicas, lo que ha llevado a que se genere un marcado sesgo antilaboral. El salario y el empleo son las variables de ajuste de la economía salvadoreña.

Esto se debe en buena medida a que en los PAE y PEE se optó por la programación monetario-financiera que excluye de formulación las variables de empleo y salario, y por el otro lado a la poca voluntad del partido gobernante de incluir esta política y algunos componentes propiamente laborales dentro de sus prioridades.

En cuanto a la política salarial, ésta ha sido igualmente pasiva y acomodaticia del resto de políticas. Los salarios mínimos se han mantenido congelados por más de cuatro años. El mismo Presidente de la República ha expresado cómo la política salarial se subordina a otras políticas, pues con motivo de la ampliación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe para los textiles mencionó que «(...) el salario mínimo de México, de Honduras, de Nicaragua, de Guatemala, es menor que el de El Salvador. Si en estos momentos lo aumentamos, le estaríamos diciendo a los inversionistas mejor váyanse».<sup>21</sup>

21. “Presidente Francisco Flores dice que un aumento sería inconveniente. No se reajustará el Salario Mínimo”, *El Diario de Hoy*. 4 de octubre, San Salvador, 2000.

El Ministerio de Trabajo ha mostrado una enorme pasividad en cumplir su papel de garante de los derechos laborales y en formular una política laboral, lo que ha significado una aprobación velada al constante irrespeto de los derechos laborales en el país. El Ministerio de Trabajo ha realizado una aplicación «flexible» no sólo de los derechos de organización sino que también de los derechos laborales más amplios (horas extras, lactancia, negociación colectiva).

La pasividad y lentitud del Ministerio de Trabajo ha sido notable en las medidas antisindicales que aplicaron algunas empresas para destruir a sus sindicatos. Ejemplos de empresas que han destruido sus respectivos sindicatos son: los ingenios azucareros Jiboa y El Carmen, la empresa de telecomunicaciones CTE-ANTEL-TELECOM, la empresa CONELCA-PHELP DODGE, Cooperativa Ganadera de Sonsonate, Cemento CESSA, la empresa maquilera Do All Enterprises.<sup>22</sup>

En el área de maquila, que ha sido una de las actividades económicas «nuevas» de la década de los noventa del siglo XX, también ha habido una enorme pasividad en cuanto a prevenir conflictos laborales y garantizar el respeto al derecho de organización. En un trabajo preparado en 1997 se da cuenta de más de veinte intentos de organización laboral en el sector y que fueron destruidos por políticas anti-laborales de los empresarios y contando con la pasividad del Ministerio de Trabajo. En su mayoría la destrucción de sindicatos ha implicado el despido de los constituyentes.<sup>23</sup>

En otros casos dentro de las mismas instituciones gubernamentales se han aplicado políticas antisindicales, tales como despidos y presiones para la desafiliación de los sindicatos en las empresas estatales de agua (ANDA-Tetralogía SEM, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el Aeropuerto Internacional de El Salvador, el Puerto de Acajutla. Además de esto durante 2001 y 2002 ha habido reducciones de empleados del sector público que han encubierto la desarticulación de las asociaciones de empleados de algunas dependencias gubernamentales.

En los últimos años el Poder Ejecutivo ha hecho intentos en el sentido de flexibilizar el marco legal de las relaciones laborales a través de tres iniciativas: el proyecto de una Ley de Aprendizaje; reformas a la Ley del Servicio Civil y el proyecto de una Ley de Reactivación del Empleo. Estas iniciativas pretenden avanzar en la dirección de desregular el mercado de trabajo, particularmente la contratación de mujeres y aprendices, y abaratizar los despidos para las empresas.

22. Sobre estos casos puede encontrarse más información en Gilberto García, *Resumen de casos recientes y relevantes de violaciones a los derechos laborales en El Salvador*, CENTRA, 2000.

23. Cfr. Carolina Quinteros et al, *Dinámica de la actividad maquiladora y derechos laborales en El Salvador*, San Salvador, 1998. En este trabajo se hace un recuento de los intentos frustrados por constituir sindicatos en las empresas maquileras, lo que ha llevado en la mayoría de casos a despidos de los constituyentes de éstos.

Dentro de toda esa realidad, llama la atención que El Salvador es el segundo país en Centroamérica que menos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha ratificado. El Salvador sólo ha ratificado 25 convenios, superando con esa cifra sólo a Honduras. En los Convenios Fundamentales de la OIT y los relativos a la libertad sindical la tendencia es la misma.

Hay que decir, sin embargo, que los convenios de la OIT no son en sí mismos garantías del respeto de los derechos laborales, dados los mecanismos débiles de cumplimiento, y por otro lado, los dictámenes de la OIT sobre irrespetos a los derechos laborales no son de cumplimiento obligatorio para el país. Pero no obstante ello, el no ratificar dichos acuerdos, en el marco de la realidad nacional, dice mucho de la práctica laboral gubernamental y del sector empresarial de El Salvador.

## **Concentración del poder y de la riqueza**

Otro de los aspectos importantes que ha marcado mucho la realidad del país es el de la concentración económica, que es una de las contrapartidas del fenómeno de la pobreza que padecen otros segmentos de la población.

La primera forma de aproximación que se puede hacer a este fenómeno es a través de una de sus manifestaciones: la desigual distribución del ingreso y la concentración del mismo en una pequeña fracción de la población.

América Latina es una de las subregiones que presenta los mayores índices de desigualdad del ingreso, lo que ha sido reiteradamente señalado por algunos organismos internacionales. Y El Salvador es un fiel ejemplo de ello.

Así, en El Salvador, el 30 por ciento más rico de los hogares concentraba en 1998 aproximadamente el 66 por ciento del ingreso nacional, mientras que el 30 por ciento de los hogares tan sólo representa el 6.4 por ciento del total de ingresos. La distribución ha tenido varios altibajos, sin embargo, en 1992 la estructura era muy similar; aproximadamente el 30 por ciento de mayores ingresos concentraba el 60 por ciento del ingreso, y el 30 por ciento inferior el 8.5 por ciento.

A pesar de sus limitaciones las encuestas de hogares alcanzan a presentar una de las características fundamentales de El Salvador: las enormes desigualdades en la distribución presente en el país, y es posible captar algunas de sus dinámicas.

*Cuadro 11*  
**Porcentaje del ingreso total que recibe  
cada decil de hogares**

| <b>Deciles</b> | <b>1992</b> | <b>1993</b> | <b>1994</b> | <b>1995</b> | <b>1996</b> | <b>1997</b> | <b>1998</b> |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1              | 1.03        | 0.99        | 0.74        | 0.95        | 0.95        | 1.37        | 1.09        |
| 2              | 3.04        | 2.96        | 2.15        | 2.48        | 2.32        | 2.49        | 2.15        |
| 3              | 4.42        | 4.37        | 3.31        | 3.64        | 3.40        | 3.48        | 3.15        |
| 4              | 5.83        | 5.56        | 4.39        | 4.80        | 4.47        | 4.52        | 4.21        |
| 5              | 6.92        | 6.95        | 5.60        | 6.03        | 5.79        | 5.80        | 5.52        |
| 6              | 8.31        | 8.12        | 7.07        | 7.49        | 7.28        | 7.35        | 7.12        |
| 7              | 9.95        | 9.54        | 8.91        | 9.41        | 9.12        | 9.23        | 9.16        |
| 8              | 12.01       | 11.78       | 11.53       | 12.00       | 11.97       | 11.85       | 11.88       |
| 9              | 15.84       | 15.43       | 16.21       | 16.24       | 16.74       | 16.63       | 17.03       |
| 10             | 32.65       | 34.31       | 40.09       | 36.95       | 37.96       | 37.29       | 38.69       |

*Nota:* Los deciles van desde los más pobres (primer decil) hasta los de mayores ingresos (décimo decil)

**FUENTE:** Elaboración propia sobre la base de datos de DIGESTYC, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiple* (varios años).

Esta realidad es el trasfondo de las diferentes políticas económicas, ya que es sobre aquella que vendrán a operar éstas; dicha estructura condicionará mucho los resultados que tengan algunas de esas políticas económicas.<sup>24</sup> Por otro lado, las políticas económicas también tendrán efectos diferenciados según sea el decil de hogares; por ejemplo, una medida según sea puede afectar principalmente a los deciles inferiores de hogares, y tener efectos nulos en los superiores. Y, finalmente, las políticas económicas tendrán un efecto sobre esa estructura del ingreso, atenuándola o acrecentándola.

Sin embargo, esta aproximación es insuficiente para captar la totalidad del fenómeno de la concentración del ingreso. Se hace necesario entrar a abordar otros aspectos centrales de esta temática.

Una de esas formas de abordaje es constatar cómo se han conformado los grupos económicos dominantes, lo que no es captado por las encuestas de hogares. Sin

**24.** Vale la pena mencionar que en el enfoque de la escuela neoclásica, la distribución del ingreso se considera como un dato o un efecto, que no tiene relevancia en el funcionamiento de los modelos económicos teóricos o que se limita a ser un efecto de una medida específica. Sin embargo, desde aportes de la escuela estructuralista, por ejemplo, sí se aborda esa estructura como uno de los elementos que pueden marcar equilibrios o desequilibrios diferentes en un modelo económico.

embargo, esa «omisión» en este tipo de encuestas, no quiere decir que el fenómeno no sea relevante.

El estudio de la conformación y dinámica de los grupos económicos puede ser muy valioso para conocer mejor los diversos procesos de concentración más específicos que pueden haber en un modelo económico.

Sobre la dinámica de los grupos económicos de poder en El Salvador existe un trabajo reciente que logra penetrar en lo medular en este fenómeno. El trabajo *Bloque Hegemónico Salvadoreño* realizado en 2000.<sup>25</sup>

En dicho trabajo se identifican algunos elementos que han marcado la dinámica de los grupos empresariales salvadoreños: a) la conformación de núcleos familiares empresariales; b) el uso de las relaciones familiares (matrimonios) para hacer alianzas con otros grupos; c) la realización de inversiones conjuntas como otro mecanismo de alianzas; d) la gran mayoría de los núcleos familiares empresariales se puede identificar en trabajos anteriores, realizados en los últimos treinta años, lo que permite ver que muchos de ellos se han sabido fortalecer y consolidar a lo largo de las diferentes etapas de la historia salvadoreña.<sup>26</sup>

En el trabajo de Paniagua y Chávez se identifican veintitrés núcleos familiares empresariales que controlan las más importantes empresas («empresas líderes») de los sectores comerciales, industriales, exportadores, importadores, financieros, bebidas gaseosas, transporte aéreo, hotelero, y otros.<sup>27</sup> En varios casos, sino en la mayoría, el agravante es que esas empresas son verdaderos monopolios (Transportes Aéreos de Centroamérica —TACA—, Cementos de El Salvador) u oligopólios (La Constancia —cerveza—, Agua Cristal, Unión de Exportadores). En varios casos también es posible encontrar asociación de estos grupos con transnacionales (Industrias UNISOLA, La Constancia, Telefónica de El Salvador).

Hay que tener en cuenta que en El Salvador muchas empresas todavía operan con una lógica familiar, es decir que las empresas son propiedad familiar, y muy pocas empresas son las que cotizan en la bolsa de valores sus acciones.

El trabajo de Paniagua y Chávez logra mostrar cómo varios de estos grupos, a pesar de tener un origen agrario, han logrado penetrar y controlar diferentes actividades económicas, conformando de hecho verdaderos grupos económicos con vectores financieros, lo que les permite tener una mayor diversificación de intereses.

25. Carlos Paniagua y Ana Chávez, *El Bloque Hegemónico Salvadoreño*, Tesis de Economía, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, 2000.

26. El trabajo de Everett Alan Wilson, *La crisis de la integración nacional en El Salvador* (1968) identifica algunos grupos económicos dominantes de la década de los veinte del siglo XX, no pocos de los cuales se pueden ubicar en la actualidad.

27. Carlos Paniagua, op. cit. p.181.

Es significativo cómo estos grupos económicos han logrado apropiarse o tener participación de muchas de las empresas que fueron reprivatizadas, además de tener una fuerte presencia en los principales bancos, aseguradoras y fondos de pensiones. No hay que despreciar el tránsito de estos grupos hacia actividades financieras, y hacia la diversificación de intereses, pues es ahí donde puede encontrarse muy posiblemente la base de sustentación del nuevo modelo económico imperante en el país desde 1989.

Los bancos fueron precisamente una de las primeras actividades que se privatizaron en el marco del ajuste estructural, en un proceso poco transparente; por otro lado, el esquema económico seguido ha privilegiado sobre todo las actividades financieras por sobre otros sectores productivos (industria y agropecuario). Muy posiblemente es en el control «temprano» de los bancos, y el poder que eso permite, que debería buscarse parte de la explicación del «éxito empresarial», y no en una simple capacidad gerencial o innovadora.

Aún más: es significativo el hecho que las relaciones de muchos de estos grupos económicos pueden encontrarse bajo la forma de participación conjunta en varias empresas. Entre las empresas que destacan, por tener la presencia de la mayor parte de grupos tenemos: Cementos de El Salvador, Unión de Exportadores (UNEX), Administradora de Fondos de Pensiones CONFÍA, BODESA (almacenamiento), Grupo TACA, Molinos de El Salvador (harina) y los principales bancos (Agrícola, Cuscatlán, Comercio, Salvadoreño).

Es posible, además, encontrar a varios de esos grupos presentes en las directivas de importantes fundaciones y centros de estudios. Por ejemplo, FUSADES, FUSAL, Escuela Superior de Economía y Negocios, FUNDEMÁS.

Sin embargo, la dinámica de estos grupos no se reduce a su control de las principales empresas del país, sino que también tiene una expresión política. Los grupos económicos no son algo exclusivo del país, pero lo que sí es particular es su forma de relacionarse con el poder político.

La falta de institucionalidad no es un hecho nuevo, pues la historia del Estado salvadoreño se ha caracterizado por un elevado nivel de autoritarismo en el que los grupos económicos familiares han tenido mucho que ver.

En la historia más reciente de la posguerra es posible encontrar otras formas de relación de los grupos económicos con el poder político, que ya no pasa por la intermediación del aparato militar. La relación de los «nuevos» grupos económicos con el poder político y el Estado ha cambiado en sus formas luego del fin de la guerra en 1992, lo que muestra una capacidad de adaptación importante.

El vínculo más visible es a través del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Este partido ha tenido un vínculo directo con representantes prominentes de algunos de los núcleos familiares empresariales más importantes del país.<sup>28</sup>

Es muy probable, por otro lado, que el control que puede hacerse desde el Poder Ejecutivo apelando a algunos mecanismos extraeconómicos discrecionales y poco transparentes, sea algo funcional para algunos de los grupos económicos, pues les permite aumentar su poder por sobre otros sectores económicos menos favorecidos. Mecanismos que les permiten la comodidad de no enfrentarse al control social que les podría suponer hacerlo a través de algunas estructuras del Estado más pluralistas (Asamblea Legislativa).

El control del Estado tiene un papel muy importante en la reconfiguración de los grupos económicos de poder que ha ocurrido en el país durante los años noventa del siglo XX, ya que puede haber sido determinante para que unos grupos se pudieran diversificar y ampliar sus intereses, y otros se hayan quedado un poco marginados (por ejemplo, los del sector agropecuario).

En el caso del comercio exterior, según el Directorio de Importadores del Banco Central de Reserva, eran novecientas ochenta y dos empresas exportadoras y un mil cinco empresas importadoras para 1998. Pero, ¿realmente tendrán una participación equitativa esas empresas?, ¿se replicarán los enormes grados de concentración que se pueden ver en los indicadores del ingreso?, ¿cómo será la distribución de los beneficios del comercio exterior entre los sectores empresariales? Por los datos que existen de los grupos económicos es posible verificar que éstos tienen bajo su control e influencia algunas de las principales empresas de diversos sectores económicos, entre ellos los sectores importadores y exportadores, lo que es un indicador de la concentración en la propiedad de las empresas.

Identificar a los grupos de poder es una importante y obligada herramienta de análisis para identificar los efectos que puede tener una determinada política de gobierno, y para analizar los temas de comercio exterior, ya que permite realizar una economía política de las medidas y de los efectos de éstas.

**28.** Para muestra algunos ejemplos: a) La presencia de Eduardo Zablah Touché como Ministro de Economía durante varios años; Zablah Touché es miembro del núcleo familiar empresarial Zablah Touché.; b) La presencia de Alfredo Cristiani Burkard como Presidente de la República durante el período 1989-1994. Alfredo Cristiani Burkard es figura decisiva del núcleo familiar empresarial Cristiani-Llach); c) La presencia en la presidencia del partido ARENA (2001) de Roberto Murray Meza, quien es miembro destacado del núcleo familiar empresarial Meza; d) La presencia de Archie Baldocchi Dueñas como vicepresidente de organización del partido ARENA (2001), siendo él un destacado miembro de otro de los núcleos familiares empresariales que tiene como eje el Banco Agrícola.

## *Capítulo III*

### **UNA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO**

**E**N ESTE capítulo se pretende hacer una reflexión crítica de los principios y contenidos de los Tratados de Libre Comercio, e identificar su significado y lógica más esencial.

De esta manera, se pretende hacer una suerte de economía política sobre los Tratados de Libre Comercio, y no sobre uno en particular. El objetivo de hacer un abordaje abstracto y general es clarificar el contenido más propio de los Tratados de Libre Comercio, a manera de precisar el debate teórico que puede hacerse sobre este formato de acuerdos comerciales.

Cuando se aborda un acuerdo particular, ya suscrito sea de paso, los debates suelen centrarse en si fue bien o mal hecho, o en discutir sobre si los impactos son positivos o negativos, o sobre la ejecución de los mismos. Esta discusión si bien es necesaria, por la manera que se hace puede perder de vista que también es necesario reflexionar sobre el tipo de acuerdo y el enfoque que está detrás de cada uno, pues los efectos también dependerán de estos factores, y no sólo de la capacidad negociadora o administradora de un país.

#### **La lógica de los TLC: acuerdos inspirados en la doctrina del libre comercio**

Los TLC son plantillas prefabricadas que tienen una agenda mercantilista y libre cambista muy amplia, su inspiración teórica son las viejas doctrinas de las ventajas comparativas y desarrollos posteriores, que propugnan en general por el libre comercio como la mejor forma de inserción externa y de relación entre las naciones, y como el mejor camino para el desarrollo de las naciones y los pueblos.

En un plano general y teórico la ideología del libre comercio se inspira en la vieja escuela neoclásica,<sup>1</sup> que se basa fundamentalmente en los principios walrasiános del equilibrio general: la economía tiende espontáneamente al equilibrio general, y ese equilibrio se corresponde con una plena utilización de los recursos; la asignación de recursos que se da en el mercado es óptima y lleva a la maximización del bienestar social.<sup>2</sup> Teoría que, está por demás mencionar, pregonó por la desregulación y liberalización de las economías.

En ese sentido los TLC son nuevas versiones de viejas ideas, promovidas ahora por algunos organismos internacionales, y acogidas con beneplácito por ciertas élites económicas y políticas (nacionales e internacionales).

Los Tratados de Libre Comercio son un esquema predefinido de inserción externa, que tiene un cuerpo doctrinario muy específico. Éstos no pueden considerarse como una definición genérica y neutral para referirse a cualquier tipo de relación comercial o económica entre dos naciones. Son acuerdos comerciales con nombre y apellido: con contenidos, supuestos, objetivos, concepciones y agendas muy concretas y definidas, que tienen a su base estas doctrinas del libre comercio. Cuando se discute sobre las conveniencias de un TLC con un país determinado no se está haciendo referencia simplemente a buscar la inserción externa, sino que se está abordando un instrumento inspirado en esa doctrina del libre comercio.

Con los TLC se pretenden crear zonas de libre comercio, desregulando no sólo los flujos de bienes, sino que también el comercio de servicios, inversiones, compras del sector público, incorporando normativas más allá de las concepciones tradicionales del comercio. Su alcance es avanzar en la total desregulación económica y liberalización externa más amplia.

La lógica se puede esquematizar como sigue: la remoción de barreras a los flujos de inversiones y comercio entre las naciones permitirá al mercado operar libremente; eso llevará a la eficiencia y a la equidad social (óptimo de Pareto); liberalizar el comercio, a escala internacional, llevará a los países a especializarse en aquellas actividades en las que son más eficientes (tienen ventajas comparativas); esto posteriormente llevará a un crecimiento de las exportaciones y las inversiones, luego al crecimiento de la actividad productiva y de la economía, y por ende el crecimiento del empleo y el desarrollo serán la consecuencia.

Esas predicciones se basan en los siguientes supuestos: los factores tienen libre movilidad y los costos del ajuste no son relevantes; la más importante distorsión en los mercados no proviene de éstos, sino de la intervención del Estado, por lo tanto

1. Es de reconocer que esta corriente se ha visto fortalecida por avances en las matemáticas y la informática, así como desarrollos en las técnicas de investigación, que le han permitido un nivel importante de formalización de sus planteamientos.

2. José Valenzuela Feijoo, *Crítica al Modelo Neoliberal. El FMI y el cambio estructural*, UNAM, México, D.F., 1991.

si se la eliminara, se «restablecería la competencia perfecta». Con el libre comercio (sin intervención del Estado) las leyes del mercado operarán plenamente en la relación entre los países como en los esquemas de competencia perfecta; el mercado traerá la especialización en aquello que los países tengan ventajas.

Es necesario hacer una rápida reflexión sobre algunos aspectos de esta doctrina, que pueda ayudar a conocer mejor sus limitaciones, y desvelar que dentro de su cuerpo teórico se pueden encontrar fallos fundamentales.

En la teoría de las ventajas comparativas el éxito de la especialización en ciertas actividades, que un país pueda hacer, depende de que los factores productivos se puedan desplazar de las menos eficientes a aquéllas de mayor eficiencia. Sin embargo, no todos los factores productivos tienen la misma posibilidad de trasladarse de unas actividades a otras, y por otro lado, dependiendo del nivel de desarrollo de un país, esa libre movilidad puede no ser un supuesto realista.

Particularmente la destrucción de algunas actividades que traerá la apertura comercial implicará que los individuos que se ocupaban de éstas deberán encontrar otras que los absorban. No obstante, en la realidad el factor trabajo no tiene libre movilidad entre ramas y sectores productivos, debido a aspectos extraeconómicos (educación, preparación técnica) que no se eliminarán con la sola liberalización externa. El trabajo tampoco tiene libre movilidad internacional (migración), es decir, no puede movilizarse libremente hacia aquellos países que le ofrezcan mejores oportunidades. Por lo tanto, si se falsea este supuesto el factor trabajo estará en clara desventaja frente al resto de factores, pues no podrá «aprovechar» las mejores condiciones que pudieran ofrecerle otros países, ni tampoco podrá movilizarse a las actividades de mayor eficiencia, por el contrario lo más probable será que padezca de un incremento del desempleo, subempleo y la marginación.

Por ejemplo, un campesino de un país subdesarrollado con un bajo nivel educativo difícilmente podrá movilizarse rápidamente a actividades industriales, financieras o de alta tecnología. En estos países la destrucción de algunas actividades agrícolas ha tenido por efecto un incremento de la marginalidad, bajo la forma de cinturones de pobreza de las zonas urbanas o el incremento de la emigración (ilegal) a otros países.

Igualmente, el sistema económico de un país debería poder generar suficientes cantidades de empleos en las actividades en que se especialice, para absorber no sólo a aquellos que sean desplazados de las menos eficientes, sino que además para absorber el crecimiento normal de la población. Si el país no logra especializarse en actividades dinámicas no podrá absorber ambos flujos, y verá incrementar igualmente los problemas sociales (desempleo y subempleo), llevando a una mayor inefficiencia social del sistema económico.

Esta situación se aproxima mucho a lo que ocurre en economías subdesarrolladas, en donde el sistema económico y las actividades en que se han especializado no son capaces ni siquiera de generar empleos formales para su población, y en

donde la informalidad de los grandes centros urbanos es parte del paisaje cotidiano. Si en estos países la especialización se da en aquellos sectores menos dinámicos en el comercio mundial, esto puede llevar a que se profundicen todavía más los obstáculos para la libre movilidad del factor trabajo, y a acrecentar todavía más los problemas de marginación.

Dado que el factor trabajo no tiene libre movilidad y que pueden persistir fallos del sistema económico, resultante de la plena operación de las ventajas comparativas, es posible pensar que se pueden generar cuellos de botella en los mercados de trabajo. Así, los costos sociales del ajuste al libre comercio no serán despreciables, como supone la teoría convencional del libre comercio, y podrán llevar a una inefficiencia social mayor y a generar costos muy grandes.

Las exportaciones e importaciones no son simples activos, sino que detrás de éstas existen relaciones sociales de producción que se establecen entre los individuos; la apertura comercial y la posterior desaparición de algunas actividades lleva a la destrucción de algunas de esas relaciones sociales, que implicarán efectos para la inserción de los individuos en el sistema económico.

Además, es posible detectar otro agujero de la teoría de las ventajas comparativas, en el entendido que el mecanismo de suponer que la libre competencia o competencia perfecta es un derivado del libre comercio, pues las distorsiones de los mercados no sólo provienen de la intervención de los Estados. Las distorsiones en los mercados internos y mundiales también provienen del mismo mercado, como lo sería la existencia de competencia imperfecta (oligopolios nacionales y transnacionales), además de las políticas de otros Estados. Esos dos elementos no desaparecerán con la liberalización comercial.

La competencia perfecta es una ficción que existe únicamente en la mente de algunos economistas, los mercados de competencia imperfecta, son los que predominan en la realidad, y son los que quedarían en caso de que los Estados se retiren de la regulación.

El énfasis de libre comercio está en eliminar las regulaciones provenientes del Estado propio, y cuando mucho buscar que otros Estados lo hagan también, sin embargo casi nunca se adoptan acciones para eliminar las distorsiones provenientes de los oligopolios y monopolios privados, muy presentes en las estructuras productivas nacionales e internacionales.

Algunos ideólogos llegan al punto de sostener que los monopolios privados a pesar de ser un mal no deseado, son preferibles a los efectos de los monopolios públicos. Algunos incluso llegan a prescribir que es preferible no regular los monopolios y sufrir sus consecuencias, que regularlos y sufrir los efectos de las im-

perfecciones de la regulación estatal. Y otros tantos, ante las evidencias de la existencia de los oligopolios, rechazan las evidencias empíricas.<sup>3</sup>

La eliminación de las políticas reguladoras del Estado, en presencia de competencia imperfecta, es equivalente a una apuesta velada a favor de dejar la asignación de los recursos de una economía a los monopolios u oligopolios nacionales o extranjeros existentes. Como hacemos referencia a la apertura comercial eso significa trasladarle el poder a los oligopolios internacionales, y sus asociados nacionales.

Esta práctica desreguladora no tiene nada de democrática, pues ese retiro del Estado, supone conceder entonces un predominio de los intereses oligopólicos por sobre los de la sociedad.<sup>4</sup> Así, en la lógica del libre comercio el proyecto de desarrollo nacional queda subordinado a los designios del omnipotente y omnisciente mercado, pero no al teórico de libre competencia, sino que al real de regulación oligopolística, pues será éste —sin la intervención del Estado— el que definirá la ruta del desarrollo de un país. Oligopolios, que por otro lado, no dejan a los mecanismos de mercado su estrategia, sino que recurren a verdaderos procesos de planificación centralizada corporativa.

Dicho sea de paso, cuando se convierten monopolios públicos en oligopolios o monopolios transnacionales, se debilita aún más el sentido de bien común para la sociedad; esto debido a que el Estado en su búsqueda de algún nivel de sustentación social, puede buscar y propiciar equilibrios, sin embargo los oligopolios privados externos operan con un unilateralismo absoluto: la búsqueda de la máxima ganancia, haciendo uso de mecanismos de planificación.<sup>5</sup>

Otro señalamiento a la teoría de las ventajas comparativas es que el mercado (libre comercio en este caso) no se puede considerar como infalible, ya que no necesariamente especializarse en las actividades que sean más eficientes, actualmente, significa que lo sean en el futuro.<sup>6</sup>

En la economía mundial los países más desarrollados tienen amplias ventajas tecnológicas (en las industrias intensivas en ese factor y en las industrias generadoras de tecnologías), por sobre los menos desarrollados, además del hecho que su sector empresarial tiene una mayor tendencia a inversiones de largo plazo con

3. En el libro de José Valenzuela Feijoo se citan a autores como Friedman, Gary Becker y Melvin Reder, que sostienen precisamente esas tesis, no sin variantes.

4. Op. cit. p. 19.

5. Ibid.

6. « (...) Una de las características básicas de los precios de mercado no administrados: recogen o sintetizan las condiciones de producción acumuladas hasta el presente y carecen de un horizonte temporal largo y dinámico. La asignación de recursos que de ellos se desprende puede, por lo tanto, resultar la más eficaz en el corto plazo y pésima en el largo plazo; esto es, la suma de los óptimos de corto plazo no equivalen al óptimo de plazo largo, pero esta información no la entregan los precios de mercado.» Ibid, p. 42.

respecto a los países subdesarrollados. En algunos casos los países desarrollados han impulsado sus complejos científico-tecnológicos muy ligados a la industria militar, los que casualmente son una de las excepciones a la apertura comercial en el mundo. Por el contrario los países subdesarrollados tienen ventajas en mano de obra barata, la que no es un factor relevante en actividades de alta tecnología, además que sus empresarios nacionales en términos generales tienen un horizonte temporal corto en sus inversiones.

De esta manera, al darse el libre comercio, y el Estado eliminar o reducir sus protecciones y apoyos, lo que ocurre es un sesgo contra los sectores de tecnología que puedan existir en los países subdesarrollados y a favor de esos sectores en los más desarrollados; y por el otro lado, en los países menos desarrollados se generará una tendencia a especializarse en actividades exportadoras intensivas de mano de obra barata, ya sean primarias o secundarias no intensivas en capital, que por cierto son de las actividades menos dinámicas en el comercio mundial. Esto es mucho más relevante en economías pequeñas, ya que básicamente son tomadoras de precios, y no tienen mayor poder en los mercados externos.

Ese modelo primario o secundario exportador, además, entra en conflicto con el desarrollo de sus mercados internos, ya que podrá competir en esas actividades en cuanto pueda ofrecer salarios bajos, lo que impone un límite al aumento del poder adquisitivo interno.

De esta manera, algunos autores señalan que el modelo de liberalización y apertura tiende a acoplarse mucho más a las dinámicas de las economías de los países más desarrollados, y perpetúa las condiciones de subdesarrollo en los menos avanzados.<sup>7</sup> El resultado para los países con pequeñas economías es que el esquema de especialización del libre comercio, es decir, la especialización según las ventajas comparativas, reproduce un esquema de desarrollo centrado en los mercados externos, en productos primarios o industriales de poco valor agregado, la compresión del nivel salarial interno, lo que no es tampoco un esquema estable de crecimiento.

Un ejemplo notable de los resultados de una especialización según los preceptos de las ventajas comparativas se encuentra en América Latina. El modelo económico de finales del siglo XIX y principios del XX y la especialización se asemejaba en mucho a lo pregonado por la teoría de las ventajas comparativas. Los países se habían especializado en actividades intensivas en recursos naturales, minerales y agropecuarios, en los que poseían ventajas comparativas, pero que como es bien sabido son productos que tienen menor dinámica en el comercio internacional.

Esa especialización influyó en el subdesarrollo que las economías mostraron posteriormente, y no logró generar por sí mismo procesos endógenos de crecimiento. El desarrollo de sectores industriales en los países latinoamericanos tuvo

7. Ibid.

uno de sus mayores impulsos en los procesos de industrialización por sustitución de importaciones de la década de los sesenta del siglo XX, que incluyeron protecciones y apoyos estatales sustantivos.

Más cuestionamientos a la teoría de las ventajas comparativas se pueden hallar en las experiencias históricas de los países desarrollados o de reciente desarrollo. En su mayoría estos países han pasado en algunos momentos a través de esquemas de restricciones y protecciones al comercio, y de fomento de sus industrias nacientes.

Los países europeos, por ejemplo, luego de la Segunda Guerra Mundial fueron de los principales opositores al libre comercio, lo que constituyó uno de los motivos de pugna con los Estados Unidos de Norteamérica que propugnaba por institucionalizar el libre comercio multilateral, ya que le favorecía por su condición de primera y casi única potencia comercial, mientras que los europeos, luego de la devastación causada por la guerra, mantenían posiciones más proteccionistas, pues veían la necesidad de recomponer sus industrias. Esta disputa llevó al fracaso de la Conferencia de La Habana, y por lo que la creación de la Organización Internacional de Comercio (ITO, por sus siglas en inglés), se pospuso por más de cuarenta años.<sup>8</sup>

Los Estados Unidos de Norteamérica, por otro lado, a mediados de 1971 experimentaba una grave crisis económica y financiera, y enormes desequilibrios en su balanza comercial, que le llevó a imponer una sobretasa temporal del 10 por ciento a las importaciones. En 1986 el presidente Ronald Reagan estableció en una ley represalias en contra de aquellos países que estuvieran manteniendo superávit comerciales «excesivos» con ese país, y el concepto de Nación Más Favorecida se supeditaba al concepto de reciprocidad.

No es casual entonces que aún hoy los países más desarrollados sean los que presentan mayores obstáculos y barreras al comercio internacional, y hagan uso de barreras no arancelarias, teniendo así mayores niveles de incentivos a sectores productivos (subsidios a sectores agrícolas, industriales o exportadores).

Los proteccionismos fueron, por otro lado, todavía más importantes en aquellos países que tuvieron un proceso de industrialización tardío. Por ejemplo, los países asiáticos que han sido paradigma del desarrollo y del libre mercado durante las décadas de los setenta y ochenta del siglo XX, por el alto nivel de desarrollo alcanzado en la posguerra, han combinado una política de inserción en la economía mundial con fuertes esquemas proteccionistas y de desarrollo de industrias nacientes.

**8.** Javier Martínez Peinado y José Vidal Villa, *Economía mundial*, McGrawhill, México, D.F., 2001, p. 397.

El milagro japonés de la posguerra tuvo un sólido componente en las innovaciones en los procesos productivos, pero éstas fueron acompañadas por protecciones e incentivos del Estado en sus fases iniciales.<sup>9</sup>

Esas protecciones «temporales» no pueden considerarse estáticamente, como lo hace la teoría de las ventajas comparativas. Esas protecciones y ventajas pretéritas se reflejan en la competitividad actual de muchas de las industrias de estos países. Esa competitividad es una cristalización de los apoyos y protecciones anteriores.

Un aspecto más que relativiza los postulados de la teoría de las ventajas comparativas se localiza en la coherencia de los componentes de la «cadena» liberalización externa-inversiones-crecimiento económico-bienestar social. Y es que la evidencia empírica no es concluyente respecto a la relación de esos aspectos; se pueden identificar —derivado de procesos liberalizadores— efectos nocivos para amplios sectores sociales al interior de los países y para los países en su conjunto.<sup>10</sup>

Hay que agregar, sobre el tema de las inversiones, que aun en el caso que la suscripción de acuerdos de libre comercio pueda tener algún efecto inmediato en aumentar las inversiones extranjeras, la generalización de estos acuerdos entre diversos países, puede tener un efecto inverso en el futuro, debido a tres tendencias:

-La primera es que al competir los países en actividades exportadoras intensivas en mano de obra barata, esto se convertirá en un obstáculo para el crecimiento del mercado interno, y por ende no contribuirá a la instalación de empresas extranjeras interesadas en producir para abastecer ese mercado interno, que dicho sea de paso es ya pequeño.

-La segunda es que algunas empresas ya no necesitarán instalarse en los países para poder penetrar los mercados, como se veían obligadas a hacer para evitar las protecciones anteriores; las empresas ahora podrán, si lo desean y si les resulta más económico, producir centralizadamente y distribuir para toda una región.

-La tercera es que al generalizarse los tratados cada vez habrá más países que gozarán de las mismas ventajas, y por lo tanto algunas empresas ya no se verán

9. José Valenzuela Feijóo, op. cit, p. 39.

10. En cuanto a los efectos del libre comercio existen estudios que profundizan sobre los impactos sociales negativos de la liberalización en diferentes países. El trabajo de Michel Chossudovsky, *A Globalização da Pobreza* (1999) profundiza sobre los efectos de la liberalización promovida por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la hambruna de países del África Subsahariana y en el proceso de desindustrialización (tercermundización) de Rusia. El trabajo de Alberto Arroyo, TLCAN. *Objetivos y resultados. Siete años después* (2001), hace otro tanto identificando los efectos negativos del TLCAN en la economía mexicana. En cuanto al efecto de la desregulación económica sobre las inversiones extranjeras directas también hay evidencias empíricas que contradicen que esa relación sea directa y automática.

tan incentivadas para moverse a otras regiones y así poder penetrar a terceros mercados.

También hay que destacar que la proyección temporal del libre comercio tal y como ha quedado configurado y plasmado en los TLC se presenta como el final del camino, y no como un proceso intermedio para una integración o unión económica. Si bien formalmente las zonas de libre comercio se presentan como una etapa inicial de una integración económica, eso no ocurre en los TLC, pues no hay dentro de los mismos lineamientos para construir una agenda más amplia e integral en el largo plazo.

El resultado no es únicamente un problema teórico, sino que también empírico, pues dependerá mucho del efecto neto entre los efectos de atracción y repulsión de inversiones extranjeras.

## **El molde de los Tratados de Libre Comercio: versiones desmejoradas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte**

Los países latinoamericanos están involucrados en la negociación de infinidad de acuerdos comerciales, bilaterales o entre grupos de países, inspirados en las viejas doctrinas del libre comercio.

Lo novedoso, en este momento histórico, consiste en dejar establecidas las reglas librecambistas y de desregulación de las economías en la forma de tratados internacionales, que extienden su ámbito de aplicación no sólo a las relaciones entre los países sino al interior de éstos. Estos tratados regulan las prácticas y políticas económicas que pueden o no hacer los Estados, y se ubican por encima de las leyes secundarias. Mientras que en otras épocas los esquemas de libre comercio se dieron más por la carencia de políticas de Estado (que divergieran de esa concepción), o por acuerdos de comercio entre las naciones. Lo nuevo ahora es normarla a través de este tipo de tratados internacionales, con contenidos y alcances muy amplios.

En pocos años los países latinoamericanos han suscrito alrededor de trece TLC que están ya vigentes, además de estarse negociando otros más. México lleva la iniciativa en este tipo de acuerdos, ya que cuenta con ocho acuerdos, que involucran a diez países americanos, a toda la Unión Europea y a Israel.

*Cuadro 1*  
**Tratados de Libre Comercio vigentes en América Latina**  
(Diciembre 2001)

---

|   |                                    |
|---|------------------------------------|
| México-Costa Rica   | México-Unión Europea               |
| México-Nicaragua  | Centroamérica-República Dominicana |
| México-Triángulo Norte (El Salvador-Guatemala- Honduras)          | Centroamérica-Chile                |
| México-Colombia-Venezuela   | Canadá-Costa Rica                  |
| México-Bolivia  | Canadá-Chile                       |
| América del Norte (México-Canadá-Estados Unidos de Norte América) | México-Chile                       |
| TLC México-Israel   |                                    |

---

No se incluyen aquí acuerdos bilaterales de inversión entre Estados Unidos de Norteamérica y varios países de América Latina, que tienen mucha similitud a los capítulos de inversiones de los TLC.

**FUENTE:** Elaboración propia sobre la base de SICES en <http://www.sice.oas.org/trades.asp>

Sin embargo esa variedad de países y acuerdos no se refleja en una diversidad de contenidos o arquitecturas de los acuerdos. Los capitulados, normativas y principios de estos TLC tienen poca originalidad, ya que se basan fundamentalmente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés), el cual recoge y desarrolla en lo fundamental las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En algunos temas incluso los TLC incorporan normativas más agresivas (desreguladoras y de mayor alcance) que los acuerdos de la OMC, aprovechando para ello un debate en escenarios más restringidos, pues generalmente abarcan dos o tres países únicamente.

En los TLC suscritos por la mayor parte de los países latinoamericanos los negociadores se limitan a copiar este esquema librecambista y desregulador del TLC de América del Norte (TLCAN), que fue negociado por México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

El esquema del TLCAN, es mucho más que una zona de libre comercio, ya que incluye disciplinas que trascienden la liberalización de los flujos de bienes, incluyendo la desregulación del comercio de servicios y de las inversiones extranjeras. Esos objetivos son desarrollados a través de la inclusión de una amplia gama de capítulos: sobre garantías a la propiedad intelectual, normas sanitarias y fitosanitarias, normalización, compras del sector público, sectores estratégicos (petróleo y telecomunicaciones, por ejemplo), solución de controversias, obstáculos técnicos al comercio, medidas de salvaguardia, reglas de origen. Esta estructuración refleja toda la complejidad de disciplinas que contemplan estos acuerdos.

Los acuerdos garantizan al capital extranjero el acceso a los mercados de bienes, a la prestación de servicios, a las compras del sector público, en algunos casos a sectores estratégicos de los países, impidiéndole a los Estados nacionales poder exigirles requisitos de desempeño, o poder privilegiar a las empresas nacionales. En todas esas normativas los TLC avanza en limitar las políticas de los Estados que puedan regular o imponer requisitos a los inversionistas, empresas, servicios y productos, que sean de origen extranjero. Por otro lado, los tratados garantizan un trato privilegiado para las empresas transnacionales, al desregular las inversiones, proteger la propiedad intelectual, limitar las normas sanitarias y fitosanitarias que se les puedan exigir. Los capítulos de inversiones de los capítulos centrales de los TLC, porque avanzan sobre la desregulación total de las inversiones extranjeras.

En realidad, las negociaciones en rigor se limitan casi exclusivamente a pactar los calendarios específicos de desgravación, los productos a excluir de los calendarios, las normas de origen (limitado al porcentaje de contenido regional y saltos arancelarios) y algunas reservas al trato nacional, y algunos sectores que puedan tener una importancia particular. Por ejemplo, en el TLCAN se incluyó el petróleo, por ser un sector mexicano de interés para los Estados Unidos de Norteamérica.

El hecho que este tipo de acuerdos se base en las disciplinas de la OMC y del TLCAN no los hace de por sí convenientes para el país, o para todos los sectores nacionales. Estos dos entes no son neutros, sino que ambos están influenciados por intereses económicos, sociales y geopolíticos, que no necesariamente tienen que coincidir con los de cada país.

Sin embargo, hay aspectos que los nuevos TLC han desmejorado con respecto al TLCAN. La gran mayoría de ellos han excluido algunos avances parciales logrados en el TLCAN, como lo fueron la introducción de acuerdos de cooperación laboral, ambiental y fronterizo, y la creación del Banco Norteamericano de Desarrollo. Los Tratados de Libre Comercio que sí han incorporado algunas novedades o que han replicado estos acuerdos son la minoría. Por ejemplo el TLC entre México y la Unión Europea (TLCUE) tiene un acuerdo para la cooperación y una cláusula democrática; los TLC Canadá-Chile y Canadá-Costa Rica contienen acuerdos de cooperación laboral y ambiental.

En la mayoría de los TLC suscritos por México con otros países brillan por su ausencia este tipo de disciplinas, no obstante ser temas demandados por amplios grupos sociales internos, y que fueron incluidos gracias a las alianzas y presión de sectores sociales de los países del norte de América.

*Cuadro 2*  
**Estructura de los Tratados de Libre Comercio**

| Contenido   | TLC América del Norte |
|---|-----------------------|
| Objetivos   | Cap. 1                |
| Definiciones generales  | Cap. 2                |
| Trato nacional y acceso a mercados  | Cap. 3                |
| Reglas de origen  | Cap. 4                |
| Procedimientos aduanales  | Cap. 5                |
| Energía y petroquímica  | Cap. 6                |
| Sector agropecuario   | Cap. 7                |
| Medidas sanitarias y fitosanitarias   | Cap. 7                |
| Medidas de emergencias (salvaguardia)   | Cap. 8                |
| Medidas relativas a la normalización  | Cap. 9                |
| Compras del sector público  | Cap. 10               |
| Inversión   | Cap. 11               |
| Comercio transfronterizo de servicios   | Cap. 12               |
| Telecomunicaciones  | Cap. 13               |
| Servicios financieros   | Cap. 14               |
| Políticas en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado                   | Cap. 15               |
| Entrada temporal de personas de negocios  | Cap. 16               |
| Propiedad intelectual   | Cap. 17               |
| Publicaciones, notificación y administración de leyes                                   | Cap. 18               |
| Revisión y solución de controversias en materia de antidumping y cuotas de compensación | Cap. 19               |
| Solución de controversias   | Cap. 20               |
| Excepciones   | Cap. 21               |
| Disposiciones finales   | Cap. 22               |
| Acuerdo de cooperación ambiental  | Anexo                 |
| Acuerdo de cooperación laboral  | Anexo                 |

**FUENTE:** Elaboración sobre la base de varios tratados.

## **Los principios de los Tratados de Libre Comercio: un desconocimiento de las asimetrías entre los países**

Los TLC establecen el objetivo de crear una zona de libre comercio, para lo que se asientan sobre los principios de Trato de Nación Más Favorecida y Trato Nacional. Estos dos conceptos cruzan transversalmente todos los capítulos y materias de los TLC, y son los principios básicos de estos acuerdos. Entender dichos principios es aprehender la verdadera lógica de los acuerdos.

La introducción de esos principios en los TLC tiene tras de sí la intencionalidad/efecto de la desregulación de las economías y la limitación de las políticas de los Estados, pero además a través de estos principios los acuer-

dos no reconocen las asimetrías que puede haber entre los países suscriptores.

Un trato justo para las empresas, inversionistas o productos extranjeros es una condición deseable en las relaciones entre los Estados, sin embargo los principios de Trato de Nación Más Favorecida y el Trato Nacional que se introducen en los TLC, y la forma de hacerlo, tienen implicaciones más allá de eso.

El Trato de Nación Más Favorecida se refiere a que un país no puede discriminar al otro frente a terceros países, es decir, cualquier concesión que se le otorgue a terceros debe ser extendida a los otros países que gocen dicha condición. En las normas de la OMC este trato se refiere a que si un país otorga una concesión a otro país, éste debe de otorgar estas mismas concesiones al resto de países miembros de este organismo.

El Trato de Nación Más Favorecida, tal como se utiliza modernamente, no hace referencia a un trato preferente y unilateral que se pueda otorgar a un país determinado por motivos del grado de desarrollo económico, sino que tiene implícito el concepto de reciprocidad entre los países.

Precisamente en el tema de reciprocidad es que los Tratados de Libre Comercio han avanzado mucho más. Estos tienen como norma general la reciprocidad en las concesiones entre los países suscriptores. Esto es, para que un país adquiera una ventaja en determinado aspecto, debe conceder al otro país una concesión similar. Por otro lado en caso de que uno de los países suscriptores le otorgue a un tercer Estado una concesión superior en algún tema, la deberá extender a las otras partes contratantes de un TLC.

Con el Trato Nacional, los bienes, servicios e inversionistas procedentes del otro país adquieren la categoría de «nacionales», y por lo tanto no es posible darles un trato diferente al que se concede a sus similares nacionales. Con la introducción de este principio en los TLC queda excluida la posibilidad de exigirles criterios más rigurosos a los inversionistas, bienes y servicios extranjeros, o condicionarles el acceso al país por algún criterio de rendimiento.

De hecho, en los capítulos de inversiones se introduce el Trato Nacional para los inversionistas extranjeros, lo que quiere decir que los países no pueden regularlas diferente de lo que se hace con sus similares nacionales. En los capítulos de inversiones se extiende el concepto de inversiones y se prohíbe que los países puedan exigir criterios de rendimiento a las inversiones extranjeras, que se pueda regular la repatriación de ganancias para éstas, y se crean paneles privados para que las empresas extranjeras puedan dirimir conflictos con los Estados, sin tener que agotar los recursos internos.

La reciprocidad y el trato igual, en presencia de realidades asimétricas y desiguales entre los países no es un sinónimo de trato justo, sino que al contrario implica una exclusión y discriminación en contra de aquellos menos desarrollados. Igualmente, al extender la reciprocidad y el trato igual a los productos, servicios,

inversiones y empresas de países diferentes, con marcadas asimetrías, significa una discriminación favorable a aquéllas provenientes de los países de mayor desarrollo.

El único tratamiento asimétrico en los TLC se limita a los calendarios de desgravación arancelaria. En éstos los países subdesarrollados tienen menores velocidades de apertura de sus mercados y plazos mayores para hacerlo. Los países con un menor grado de desarrollo, por otro lado, podrán aprovechar la desgravación más acelerada de los mercados del más desarrollado.

En el tema de las exclusiones no existen preferencias, se impone un criterio de reciprocidad, ya que los productos que un país menos desarrollado haya excluido de su calendario de desgravación, generalmente también lo estarán en el país con más desarrollo.

Lo único que ha estado sujeto a negociaciones sobre este punto ha sido la cantidad y el tipo de productos que pueden dejarse excluidos, y algunos sectores particulares que quedan exentos de aplicar el Trato Nacional y de Nación Más Favorecida.

No obstante esas exclusiones, los productos excluidos sólo quedan dispensados de cumplir el calendario de desgravación, pero no de las disciplinas y normas del tratado. Es decir, todos los productos excluidos, salvo que se haya dejado establecido, deben de cumplir con todo la normativa (Trato Nacional) general del tratado suscrito.

Una desgravación asimétrica de este tipo no es suficiente para hacer frente a las amplias diferencias que tienen los países, ya que un plazo diferido para los países de menor desarrollo no basta para poder remontar asimetrías que se han consolidado y agrandado con el tiempo, y que no se reducen únicamente a aspectos de competitividad de las empresas.

De hecho, los TLC son una renuncia a desarrollar otros esquemas de relaciones económicas preferenciales y diferenciadas entre naciones, que son promovidos por otros organismos y foros internacionales, y que serían de mayor interés para los países subdesarrollados.

Esos otros esquemas de relaciones, tales como los acuerdos preferenciales y diferenciados, han sido recomendados por diversos organismos internacionales (ALADI, UNCTAD, CEPAL) como convenientes para las relaciones entre países con diferentes grados de desarrollo. Los TLC, sin embargo, no reconocen estas necesidades, pues al contrario de avanzar sobre las recomendaciones de estos organismos, están avanzando en desmantelar los acuerdos de complementariedad económica y acuerdos de alcance parcial suscritos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Es significativo que en el décimo período de sesiones de la UNCTAD, realizado en el año 2000, se emitió la declaración y plan de acción que dedicó un apartado

sobre el trato especial y diferenciado.<sup>11</sup> Sin embargo, los países han hecho poco o nada para avanzar en esas líneas, y como es claro, los TLC no han incorporado ese tratamiento diferenciado.

Incluso los TLC también se pueden considerar un retroceso en cuanto a las consideraciones que el GATT, y luego la OMC, hicieran del tema del tratamiento diferenciado y preferencial para economías menos desarrolladas. Los acuerdos multilaterales del GATT, y luego los acuerdos de creación de la OMC, incorporaron en su formulación el Trato de Nación Más Favorecida y el Trato Nacional en las relaciones entre los países, de una manera similar a la que se hace en los TLC. Sin embargo, aun en estos acuerdos multilaterales se dejó abierto el espacio para dar un tratamiento preferencial y diferenciado, y no recíproco, para los países de menor desarrollo, con ciertas restricciones.

Los acuerdos del GATT, por ejemplo, reconocían que los países desarrollados podían conceder beneficios preferenciales a países menos desarrollados sin necesidad de generalizarlos a todos los miembros; además, bajo ciertas restricciones, se reconocía en el GATT que los países desarrollados podían dar concesiones no recíprocas a los países menos desarrollados.<sup>12</sup> En la creación de la OMC y varios de sus acuerdos (por ejemplo en el comercio de bienes, agricultura, servicios y obstáculos técnicos al comercio) quedó establecida también la posibilidad de conceder un trato especial, diferenciado y preferente para aquellos países menos desarrollados.

**11.** En el plan de acción se mencionaba que « (...) los principios básicos de aplicación de un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo están plenamente establecidos y reconocidos en distintas decisiones de la Asamblea de las Naciones Unidas, la UNCTAD y la OMC. No obstante, puede ser necesario modernizar y hacer más operativo el trato especial y diferenciado, en particular en lo que se refiere al mantenimiento y la ampliación de las oportunidades de exportación para los países en desarrollo, con el fin de adaptarlo a las condiciones cambiantes del comercio internacional y convertirlo en un instrumento más eficaz para la promoción del desarrollo (...) Debe permitirse a los países en desarrollo que utilicen plenamente las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado.» Ibid, pp. 25-26.

**12.** Así, en el artículo XXXVI del GATT, correspondiente a la IV parte, Comercio y Desarrollo, se establece que «las partes contratantes más desarrolladas no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos de aduanas y otros obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas.» En otro de los párrafos de ese mismo artículo se establece que « (...) la expansión rápida de las economías de las partes poco desarrolladas se facilitará mediante la diversificación de la estructura de dichas economías y evitándoles que dependan excesivamente de la exportación de productos primarios.» OMC. *El comercio hacia el futuro*, 1998, p. 88.

En los acuerdos de la OMC es posible encontrar un anexo, llamado Decisión Relativa a las Medidas en favor de los Países Menos Adelantados,<sup>13</sup> en el que se reafirma la posibilidad de dar un tratamiento preferencial y no recíproco para estos países en varios aspectos. Llama la atención que incluso se establece que «se considerará la posibilidad de mejorar aún más el Sistema Generalizado de Preferencias y otros esquemas para productos cuya exportación interesa especialmente a los países menos adelantados».

Para todos los países latinoamericanos y desarrollados que han suscrito entre ellos acuerdos de libre comercio, sus relaciones han quedado orientadas por los principios de reciprocidad y Trato Nacional, y no por relaciones comerciales de cooperación y desarrollo. Lo que se puede encontrar en las reglas de los TLC es una normativa desreguladora y liberalizadora, que ha hecho oídos sordos a ese tratamiento preferencial a los países menos desarrollados.

A pesar que el TLCAN fue negociado entre dos países desarrollados y uno subdesarrollado, los tres de gran extensión territorial, en los tratados suscritos con posterioridad parecía no haber ni siquiera la voluntad o el interés por incorporar elementos sustancialmente novedosos, que hagan una adaptación importante de la estructura y principios de esos acuerdos a las características de los países suscriptores. No ha existido el interés de adaptar la reglamentación, estructura y lógica de los tratados a las condiciones asimétricas de los países que los suscriben. No importa que un país sea grande o pequeño, más o menos desarrollado, más o menos articulado, con diferentes grados de desarrollo institucional, la receta «oficial» es la misma: Tratados de Libre Comercio inspirados en el TLCAN.

## **El significado esencial de los TLC: amplios derechos para el capital y nulas obligaciones**

### *Amplios derechos para el capital*

Al hacer una interpretación de los TLC desde los factores de producción, se puede constatar una orientación claramente clasista, en que los tratados parecen más una carta de derechos de las empresas, que verdaderos acuerdos de desarrollo para los países. Es a las empresas, y principalmente a las grandes empresas extranjeras que se les conceden amplias garantías y derechos, sin normar en los tratados sus obligaciones en cada uno de los países.

**13.** Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio, *Diario Oficial*, Tomo 327, No. 78, 28 de abril, San Salvador, 1995, p. 236.

Considerando que en los acuerdos de este tipo no se han reconocido las asimetrías entre las naciones, esto significa que los derechos no son necesariamente para todas las empresas o para todas las fracciones del capital de los diferentes países que suscriben los acuerdos, sino que principalmente para las empresas transnacionales u oligopolios nacionales asociados a éstas. Son estos grupos económicos los que encuentran en los TLC una enorme caja de oportunidades para rehuir el control que pueden hacer de ellos los pueblos y sus gobiernos.

Desde una interpretación (teórica) de economía política los TLC y sus capítulos le garantizan a las empresas, principalmente a las transnacionales, amplios derechos por sobre las naciones y las leyes nacionales. La novedad como se dijo, es que estos derechos son elevados a la categoría de un acuerdo internacional:

- Acceso a mercados de bienes y servicios. Es decir le garantizan al capital el libre movimiento de sus productos (bienes y servicios) en contra de todo tipo de barreras y regulaciones. Derechos que incluso van más allá de los aranceles, y abarcan la eliminación de medidas no arancelarias.

- Protección en contra de aquellas normas sanitarias y fitosanitarias que puedan afectar sus ganancias o su acceso a los mercados de otros países, no obstante que estas medidas puedan tener un fin de proteger el medio ambiente y la vida humana.

- Garantía total a las inversiones extranjeras. Los capítulos de inversiones no sólo incluyen garantías de trato justo para empresas extranjeras, lo cual sería correcto, sino que se les concede la categoría de Trato Nacional a los inversionistas extranjeros con todas sus implicaciones; se extiende el concepto de inversiones, más allá del concepto tradicional de inversiones directas, pues se hace referencia a cualquier tipo de propiedad sobre bienes tangibles o intangibles; se concede protección contra cualquier expropiación directa o indirecta, pero además —y lo más peligroso— sobre cualquier medida gubernamental que tenga un efecto similar en limitar sus ganancias, a pesar de que aquélla pueda ser originada en un interés de proteger la vida humana o el medio ambiente; la libre repatriación de sus ganancias y prohibición a la regulación de los Estados sobre éstas; prohibición a los países de exigirles criterios de rendimiento (compras nacionales, transferencias tecnológicas, por ejemplo); prohibición a tratarlas diferenciadamente de sus similares nacionales.

- Creación de tribunales privados para que los inversionistas extranjeros puedan resolver rápidamente disputas en el tema de inversiones. Los inversionistas extranjeros no tienen que pasar por los tribunales nacionales o agotar los recursos internos; paneles cuyos veredictos son inapelables y de cumplimiento obligatorio para los Estados. Estos tribunales le dan derechos a las empresas extranjeras de entablar demandas directamente contra los Estados, a pesar de que no son suscriptoras del tratado.

- Se crean también paneles privados para resolver otros aspectos derivados del TLC (capítulos de resolución de disputas), que en este caso le permiten a las empre-

sas, a través de sus Estados, iniciar juicios privados contra los otros Estados, en caso de incumplimiento de las normas de los acuerdos.

-Los capítulos de personas de negocios. Estos conceden preferencias migratorias exclusivamente a inversionistas y representantes de empresas, por medio de facilidades de movimiento para los representantes de empresas.

-Capítulos de propiedad intelectual. Garantías a la representación «cultural» del capital y a espacios de negocios intangibles, por medio de apartados que protegen la propiedad intelectual, patentes y marcas. Estos capítulos garantizan la protección de las marcas de las empresas extranjeras, de la propiedad intelectual (principalmente software, música, señales televisivas), y de todo aquello que haya sido patentado (por ejemplo compañías farmacéuticas y biotecnológicas).

-Nuevos espacios de negocios. Ya sea a través de ciertos capítulos explícitos o derivados del capítulo de inversiones, se garantiza la apertura o desregulación de ciertos sectores económicos a capitales extranjeros.

-Capítulos sobre competencia, dirigidos principalmente contra los monopolios estatales (telecomunicaciones, compras del sector público, servicios financieros y servicios públicos).

-Capítulos sobre nuevas tecnologías (biotecnología).

-Medidas de salvaguardia. Establecimiento de medidas de protección que pueden ser invocadas por empresas, cuando se enfrentasen a problemas derivados de la aplicación del TLC.

-Establecimiento de capítulos sobre competencia desleal, regulando las medidas que puede tomar un país frente a otro, para proteger a industrias que se hayan visto afectadas por prácticas que se consideren desleales.

-En el tratado no se establecen obligaciones laborales, ambientales o de otro tipo para los inversionistas; en los casos que hay alguna referencia los TLC remiten a leyes internas y en otros casos sólo expresan el «deseo» de respetar ciertas normas (por ejemplo ambientales), por supuesto siempre y cuando no se contrapongan a los objetivos del TLC.

## **Las ausencias de los TLC: derechos para las personas**

Los amplios derechos que adquiere el capital, no sólo se pueden encontrar explícitamente, sino que también implícitamente, por el lado de las exclusiones de los derechos de las personas que tienen los TLC. Esto no es especulación, sino que basta ver el capitulado de los TLC y contrastar con las disposiciones que los países tienen sobre los derechos de las personas.

Eso es posible verlo principalmente por la exclusión del factor trabajo de toda la construcción de estos acuerdos. El «trabajo» no adquiere facilidades o derechos de ningún tipo en los TLC, sino que por el contrario es el gran ausente de toda la agen-

da de negociaciones de libre comercio. Es en el contraste de los contenidos de los capítulos de los TLC y sus carencias en donde pueden ser identificados gran parte de los vacíos de reconocimiento de los derechos de las personas.

Particularmente la discriminación del factor trabajo se puede identificar en:

-La omisión de materias relacionadas a temas de derechos laborales en los TLC. Mientras que los derechos del capital se elevan a la categoría de tratados internacionales, con mecanismos rigurosos de cumplimiento, los derechos laborales se dejan a la voluntad interna de los Estados, o al trabajo de organismos como la OIT que no tienen mecanismos efectivos para hacer cumplir sus disposiciones y resoluciones.

-Los trabajadores (hombres y mujeres) no pueden invocar medidas de salvaguardia, o recibir compensaciones por los efectos negativos que les puedan suponer los flujos comerciales derivados de un TLC. Por el contrario, el desempleo que pueda generar el aumento de las importaciones son «datos» que pueden ser usados por las empresas para fundamentar una salvaguardia. Sin embargo no se establecen mecanismos dentro de los TLC para que estos sectores puedan acceder a compensaciones o protecciones ante un daño derivado de un acuerdo de libre comercio.

-No se concede libre movilidad a las personas (migración), a pesar de que los inversionistas y representantes de empresas sí lo tienen establecido explícitamente en los TLC. En los acuerdos no hay ni tan siquiera protección o facilidades para aquellos (migrantes) indocumentados, pues no se les concede un Trato Nacional a los trabajadores emigrantes en los países miembros del acuerdo.

-Los trabajadores no adquieren un mecanismo ágil para entablar demandas contra violaciones por los derechos laborales en contraposición a los tribunales empresas-Estados que se han creado. En los tratados no se crean mecanismos expeditos para que las personas puedan entablar demandas contra otros Estados o los propios, por violaciones laborales relacionadas al libre comercio. Es significativo que los mecanismos de protección que el tratado contempla, como los paneles de controversias, paneles de controversias sobre inversiones, salvaguardias y mecanismos sobre competencia desleal, se han construido sobre la base de la afectación de empresas y grupos de ellas (ramas). Esto es aparentemente válido, sin embargo, es cuestionable si consideramos que no hay una construcción sobre cómo derivar algunos de esos beneficios directamente hacia los trabajadores afectados negativamente por el comercio.

-Como norma no existe en los tratados aspectos de derechos del consumidor, humanos, políticos o democráticos, genéricos o ambientales. Estas materias son igualmente dejadas al derecho interno, es decir a la voluntad de cada uno de los Estados.

-Los estudios de impacto sobre las consecuencias laborales, sociales y genéricas de los tratados quedan a voluntad de los gobiernos nacionales.

-No se establecen mecanismos democráticos y participativos que les permitan a las organizaciones sociales participar de las evaluaciones de los efectos sociales de los tratados.

-Tampoco se da, paralelo a la negociación de tratados, una preocupación por llegar a acuerdos mínimos en temas laborales, crear mecanismos rigurosos de verificación, cumplimiento y garantía de los derechos laborales o de otro tipo a través de otros convenios internacionales. No hacer eso, es una señal muy negativa en el ámbito internacional, pues los países se verán tentados para mejorar su competitividad reduciendo y desmejorando las prestaciones y derechos laborales en sus países, y compitiendo unos con otros, tratando de conseguir u ofrecer los menores costos laborales, lo que indudablemente repercutirá en la desmejora en el nivel de vida de amplios sectores nacionales.

-En los casos de los TLC que han incorporado acuerdos de cooperación laboral y ambiental, tienen en común que los mecanismos para garantizarlos son sumamente débiles; además, en dichos acuerdos, el número de derechos laborales consignados es muy limitado.

## **Otras carencias de los Tratados de Libre Comercio: mecanismos de compensación y cooperación**

Finalmente, hay que mencionar dos de las mayores carencias de los TLC, que no sólo abarcan a los trabajadores, sino que a toda la población, y a las mismas empresas, especialmente del país de menor desarrollo. Estas debilidades o carencias son: la creación de mecanismos de compensación, entre los países que suscriben los TLC, que puedan atenuar los efectos negativos, pero también de mecanismos internos de compensación que permitan trasladar recursos desde los sectores beneficiados a los afectados; y en segundo lugar, el no establecimiento de mecanismos de cooperación entre los países.

Los defensores de los TLC normalmente aducen que el no establecimiento de mecanismos de compensación se debe a que estos acuerdos son una fase inicial del proceso de integración que no tiene por qué contemplar mecanismos de compensación entre los países. Sin embargo, en los TLC no hay una referencia a que la etapa de una zona de libre comercio sea la fase inicial o transitoria de un proceso de integración, y por eso éstos no pueden considerarse la fase inicial de un incipiente proceso de integración.

Los acuerdos de integración incorporan en sus fases iniciales el libre comercio entre los miembros, pero lo hacen generalmente teniendo la proyección de construir una integración más amplia en posteriores etapas. El caso emblemático es la Unión Europea, que comenzó como una zona de libre comercio, pero poco a poco fue avanzando hacia la definición de una unión económica, incluyendo en algunas

de sus fases iniciales elementos de estadios superiores de ese proceso (unión aduanera, movilidad de personas, de capitales, coordinación de políticas económicas, fondos de compensación).

En los TLC, por el contrario, no queda establecida la obligatoriedad de negociar la posible transición a un esquema o fase superior, lo que significa que cualquier discusión al respecto dependerá en última instancia de la voluntad del país más desarrollado. Por lo tanto, tampoco hay una obligatoriedad en los capítulos del acuerdo de crear mecanismos de compensación en un futuro.

Otro mecanismo importante para los países de menor desarrollo que puedan ingresar a un TLC puede ser la cooperación técnica de la parte más desarrollada. La cooperación puede ser un elemento importante para apoyar cualquier acuerdo comercial y para equilibrar a países con marcadas asimetrías.

Sin embargo los TLC limitan los aspectos de cooperación a intercambio de información sobre algunas de las normativas de los acuerdos, y no a verdaderos procesos de cooperación para que adapten sus estructuras productivas, institucionales, científicas y técnicas.

En algunos casos los países han suscrito algunos acuerdos de cooperación en materias limitadas, como intercambio de información sobre mercados, y otros temas que pueden ser importantes, pero que tienen la limitación de ser mecanismos «fuera» de tratado, y que por tanto dependerán de la voluntad del país más adelantado.

Lo lógico es que los programas de cooperación deberían insertarse dentro de los mismos tratados internacionales, para que adquirieran el mismo status jurídico que otros temas de los acuerdos, e incluso que la ejecución de los mismos se pudiera dar previo a la suscripción de un acuerdo.

## **La suscripción de TLC es la culminación de los PAE y PEE y el precedente a la construcción del ALCA**

### *Nuevo ciclo*

Los PAE y PEE no fueron simples «ajustes de las cuentas macroeconómicas», sino que fueron verdaderos programas de reordenamiento de la economía con un contenido y agenda muy corporativistas, que tenían entre sus ejes la liberalización y desregulación económicas, la programación monetario-financiera (enfoque monetario de la balanza de pagos), apertura externa y reducción del Estado, basados en una concepción que considera «que el mercado tiende automáticamente al equilibrio y que es el mejor asignador de recursos y del bienestar social.»

La conducción del proceso de reformas se hizo a través de los esquemas teóricos de los organismos internacionales y se garantizó en buena parte debido a las condiciones de los préstamos hechos por éstos, para el ajuste económico de los países subdesarrollados luego de las crisis de la deuda externa; por supuesto, estos programas encontraron en los países una base de sustentación muy importante en algunas élites económicas y políticas que vieron en ellos una oportunidad de incrementar su poder económico y político.

Los PAE y PEE se caracterizaron, entre otras cosas, por el déficit democrático en su puesta en marcha, en su aplicación en forma de recetas a países con realidades y grados de desarrollo completamente diferentes; excluyeron la lógica social y ambiental (sustentabilidad) y fueron definidos con una visión dogmática del mercado.

Estos programas han supuesto todo un cambio estructural en las economías latinoamericanas, y la consolidación de un modelo económico excluyente que se ha dado en llamar neoliberal. Este modelo tiene a su base una configuración similar a los TLC: amplios derechos para el capital y nulos derechos para los sectores sociales.

Algunos autores señalan acertadamente que en los procesos de reestructuración del capitalismo ocurridos durante las últimas dos décadas —y particularmente en el marco de los PAE y PEE— se pueden identificar tres ejes de contradicciones:

- La competencia capital-trabajo: quese ha resuelto con los procesos de deslocalización industrial y mediante la flexibilización laboral.

- La competencia Estado-capital: que se ha resuelto mediante la generalización de las políticas neoliberales de reestructuración del Estado (desregulación económica y privatizaciones).

- La competencia capital-capital: que se ha resuelto mediante una nueva ola de centralización y concentración del capital.

En el ajuste estructural pueden ser identificadas algunas etapas,<sup>14</sup> por los diferentes énfasis y medidas que se han implementado; la primera generación de reformas fueron las medidas de estabilización de los principales macro-mercados, la reprivatización de la banca y el inicio de la apertura comercial; la segunda generación de medidas fueron de reformas propiamente de ajuste estructural, reformas institucionales y del papel del Estado, de liberalización y desregulación económicas más amplias, la privatización de empresas públicas (cementeras, hoteles, entre otras) y servicios públicos (pensiones, distribución de electricidad, telecomunicaciones); y finalmente, es posible identificar una tercera generación de medidas de ajuste estructural, que parece estar en marcha, que estaría constituida por la privatización de los servicios básicos y estratégicos (salud, educación, genera-

14. Tomado de María Eugenia Ochoa, *Privatización del servicio de distribución de la energía eléctrica*, Mimeo, SAPRIN/FUNDE, San Salvador, 1999.

ción de energía, agua y puertos y aeropuertos), junto con la suscripción de tratados de libre comercio (TLC y ALCA), la dolarización de la economía, y la flexibilización legal del mercado de trabajo.

Los TLC son la continuación y consolidación de los Programas de Ajuste Estructural y de Estabilización Económica, y más específicamente de la puesta en marcha del modelo neoliberal, que ha sido hecha en la mayoría de países de América Latina.<sup>15</sup> El ubicar a los TLC como parte de los PAE y PEE, no es mera especulación, sino que tiene dos profundas y sólidas razones:

-La matriz económica teórica de ambos es la escuela neoclásica, que es el sustento de todo el modelo neoliberal implementado en los noventa del siglo XX, y como tal prescriben la misma receta: desregulación y liberalización de las economías.

-Por la enorme similitud en sus agendas y contenidos concretos. Esto es particularmente visible al comparar las materias desarrolladas por los capítulos de los TLC con las reformas hechas por los PAE y PEE, y particularmente con las condiciones contenidas en los préstamos de organismos internacionales otorgados en la década de los noventa del siglo XX para apoyar esos programas. En los préstamos de ajuste se pueden observar toda una gama de disciplinas también presentes en los TLC: reducción arancelaria, desregulación de las inversiones extranjeras y equiparación con el trato a la inversión nacional, eliminación de permisos de importación y otras barreras no arancelarias, reformas a las leyes comerciales, fortalecimiento de leyes de propiedad intelectual, privatización del sistema financiero y empresas públicas, privatización y apertura de los servicios públicos al capital extranjero (telecomunicaciones, pensiones, distribución y generación de energía eléctrica).

Es en esa continuidad y consolidación que deben interpretarse los alcances de los acuerdos de libre comercio de este tipo, y la variedad de normativas que incluyen. Difícilmente estos TLC podrían haberse aplicado sino se hubieran realizado previamente los procesos privatizadores y desreguladores de los PAE y PEE.

Al incluirse los mismos contenidos de los PAE y PEE en tratados internacionales como los TLC lo que se está haciendo es garantizando la irreversibilidad, pues el dar marcha atrás o corregir algunas de esas medidas pasaría por la renuncia o renegociación de este acuerdo internacional con otros países, lo que supondría costos y dificultades mayores, sobre todo a medida que dichos acuerdos avancen o que se suscriban nuevos acuerdos con otros países.

**15.** Al respecto, algunos autores señalan que es irrelevante intentar separar los efectos propios del TLC con los efectos de la puesta en marcha de los PAE y PEE. Cfr. A. Arroyo et al, *Espejismo y Realidad: El TLCAN tres años después. Análisis y propuestas desde la sociedad civil*, RMALC, México, D.F., 1997.

Los Tratados de Libre Comercio están por sobre las leyes secundarias, lo que significa que los compromisos que se pacten en éstos estarán por encima de toda ley que pueda discrepar en su espíritu, y también que no pueden ser modificados por una simple decisión interna (legislativa). En este caso, hacer una medida contraria a los preceptos de los TLC, y que pudiera perjudicar a una empresa extranjera, supondría que el país y las medidas estarían sujetas a ser llevadas a un panel de controversias de los TLC, en cuyo caso seguramente el país obtendría una resolución adversa.

La puesta en marcha de los Tratados de Libre Comercio tiene una clara intencionalidad de amarrar a los países, pueblos, partidos políticos y gobiernos a un modelo económico y político que ha sido construido a lo largo de estos años, y que no necesariamente ha tenido a su base un amplio acuerdo en cuanto a medidas trascendentales. No resulta difícil imaginar que para algunas élites económicas, que se han beneficiado con este nuevo modelo económico, y que han sabido incrementar la concentración del poder y la riqueza, resulte prioritario y conveniente cerrar toda puerta a un posible cambio o revisión posterior que haga peligrar sus beneficios.

#### *Precedente para el ALCA*

Los Tratados de Libre Comercio son una de las formas como los gobiernos de América Latina están concretando actualmente la inserción específica de sus países en la economía global para los próximos años, y en buena medida están también configurando el modelo de relaciones económicas internacionales y de división internacional del trabajo para las próximas décadas.

El tipo de inserción que hagan los TLC no se limitará a las administraciones gubernamentales que los están negociando, ya que dichos tratados contemplan compromisos, transformaciones y calendarios con un alcance temporal mayor, por lo que algunas de sus implicaciones y consecuencias nacionales e internacionales serán más perceptibles en un futuro, principalmente cuando se concreten las zonas de libre comercio que son una de las metas finales de los TLC.

Los TLC son la puerta trasera del ALCA, ya que al negociar uno específico el interés se reduce a un par de países, lo que permite localizar y restringir la oposición únicamente a algunos sectores en esas naciones, aprovechando en muchos casos el menor desarrollo analítico sobre la materia, los menores grados de desarrollo democrático que tienen algunas regiones, y el menor interés que puede despertar en algunos casos negociar un acuerdo con ciertos países poco relevantes.

La configuración de las mesas y materias que se incluyen en las negociaciones del ALCA son limitadas a los mismos temas de los TLC (servicios, inversiones, compras del sector público, derechos de propiedad intelectual). Sin embargo, el parecido no sólo es en las mesas de negociación, pues en el primer borrador del

ALCA se ha podido identificar que los contenidos de los diferentes capítulos se están haciendo retomando los elementos más agresivos y desreguladores de los acuerdos comerciales existentes de momento (TLC, OMC, TLCAN).

Los TLC y luego el ALCA estarán avanzando en construir un tipo de globalización muy concreta, que se dibuja desde ya: amplios derechos para los capitales extranjeros, y nulos derechos para las personas; desregulación de las economías; no reconocimiento de las asimetrías entre los países. Son éstas y no otras las reglas que rigen ya los TLC, y que muy seguramente regirán el ALCA de seguirse el mismo camino.

**ANTECEDENTES DEL TLC  
TRIÁNGULO NORTE-MÉXICO**

**LA NEGOCACIÓN** de un Tratado de Libre Comercio con México, de parte de los países centroamericanos del Triángulo Norte, tendrá implicaciones importantes en la configuración económica regional. Por la forma como se negoció y por lo que se obtuvo. Aprehender estos aspectos es el propósito de esta parte.

**El proceso de negociación y ratificación del TLCTN**

*De Tuxtla I a los TLC*

El origen de los Tratados de Libre Comercio entre los países de Centroamérica y México puede encontrarse en el Acta y Declaración de Tuxtla Gutiérrez que fue hecha entre estos países. La así llamada Tuxtla I, que se llevó a cabo en México en 1991. Estos acuerdos fueron de alguna manera una continuidad a la política de cooperación que México mantuvo con los países centroamericanos durante la década de los ochenta.

Estos acuerdos de Tuxtla I establecieron un acuerdo de complementación económica asimétrica que incluía siete programas de cooperación económica: liberalización comercial, cooperación financiera, desarrollo de la oferta exportable centroamericana, cooperación en el sector primario, abastecimiento energético, fomento de las inversiones, y capacitación y cooperación técnica. Sin embargo,

estos acuerdos en la práctica dieron prioridad al aspecto comercial, que fue lo que finalmente dio origen a los Tratados de Libre Comercio.<sup>1</sup>

Es significativo, que México, a pesar de haber definido una agenda muy amplia con los países centroamericanos, diera prioridad a la suscripción de Tratados de Libre Comercio, y que lo hiciera de manera bilateral, en vez de desarrollar los otros aspectos de la agenda, que podrían haber sido más importantes para el desarrollo de las economías centroamericanas e incluso para prepararse mejor para esa posibilidad.

Ya para abril de 1994 Costa Rica suscribió un TLC con México, que entró en vigencia el 1 de enero de 1995; y Nicaragua suscribió el suyo el 18 de diciembre de 1997, y entró en vigencia el 1 de enero de 1998. Por otro lado México avanzó hacia la suscripción de Tratados de Libre Comercio, pero no con toda la región, sino que bilateralmente, lo que supuso un tropiezo para los esfuerzos de integración centroamericana.

Luego de TUXTLA II (1996) Guatemala, El Salvador y Honduras decidieron reanudar las negociaciones con México, y en 1998, en el marco de la reunión de TUXTLA III los presidentes de estos países manifestaron su interés por finalizar las negociaciones comerciales. Las negociaciones finalizaron el 11 de mayo de 2000, y el 19 de junio de 2000 los presidentes suscribieron el acuerdo, la Asamblea Legislativa lo ratificó en diciembre de ese mismo año, y finalmente entró en vigencia en marzo de 2001 en El Salvador y Guatemala, y en junio en Honduras.

Durante todo el proceso de negociación México presionó a los países del Triángulo Norte a través del condicionamiento de la prórroga del Acuerdo de Alcance Parcial a la finalización de las negociaciones del TLC.

Si se consideran estos elementos en conjunto, es posible ver que la política exterior de México sufrió una modificación sustancial a la mantenida durante la década de los ochenta del siglo XX. En esta década México jugó un papel importante en la solución de los conflictos armados de Centroamérica, e incluso su agenda fue más de cooperación en el desarrollo de la región. Este política todavía podía percibirse en los primeros acuerdos de TUXTLA.

Durante los noventa la política de México transitó a un enfoque más mercantilista, que se puede captar en el hecho que los TLC son casi los únicos logros concretos que tuvieron los acuerdos de TUXTLA.

Uno de los elementos que está detrás de este cambio es el interés expansionista del Estado mexicano, sobre todo para garantizar mercados a algunas de sus empresas que se han visto perjudicadas con el TLCAN. México ha jugado con la región centroamericana el mismo papel que jugó con este país los Estados Unidos de

1. CEPAL, *Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo Norte y México*, 2001, p. 9.

Norteamérica, intentando aprovechar su mayor desarrollo y su poder político para garantizar a algunas de sus empresas los mercados de la región, incluso a costa de sacrificar los lazos de hermandad y cooperación con la región.

## **La falta de democracia y transparencia en las negociaciones**

Hay que agregar que todo el proceso de negociación no se caracterizó por un carácter democrático e incluyente, en el que fueran consultados los diferentes sectores económicos y sociales de los países que lo suscribieron.

En el caso de El Salvador en las negociaciones del TLCTN, participó un pequeño grupo de tecnócratas y funcionarios de gobierno, en conjunto con asesores de la gran empresa privada, que guardaron celosamente los acuerdos alcanzados e información complementaria, definieron las agendas de trabajo y limitaron las consultas con algunos sectores empresariales.

Hay que agregar que la falta de participación y democracia del proceso no se dio por la indiferencia o pasividad de las organizaciones sociales de la región; por el contrario, durante el TLC diferentes organizaciones centroamericanas dieron un salto importante al intentar debatir y participar en un acuerdo comercial de este tipo:

-El 25 y 26 de septiembre de 1998 se hizo el primer seminario sobre las Relaciones México-Centroamérica en el Senado de México, en donde diferentes organizaciones de los cuatro países hicieron ver sus preocupaciones, opiniones y sugerencias sobre las negociaciones comerciales con México. El 15 y 16 de abril de 1999 se llevó a cabo en la ciudad de Guatemala la segunda edición de este seminario, en donde se reiteraron las demandas.

-En 1999 diferentes organizaciones sociales de Guatemala, Honduras, El Salvador y México se pronunciaron solicitando participar en el marco de las negociaciones de un TLC con México,<sup>2</sup> y propusieron algunos aspectos que debían de incluirse en un acuerdo con este país.

-El 12 de abril de 2000 la Fundación Nacional para el Desarrollo solicitó al Ministro de Economía, a través de una carta, que proporcionara los acuerdos a que se había llegado con México, y otra información relevante sobre el tema.

**2. Declaración conjunta sobre las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio entre México y el Triángulo Norte de Centroamérica.** Documento suscrito por más de cien organizaciones de Centroamérica y México el 24 de marzo de 1999, fue publicado en *Alternativas para el Desarrollo*, en la edición de marzo-abril de 1999.

-El senador Jorge Calderón del Partido de la Revolución Democrática, de México, exigió el 12 de mayo de 2000, en una declaración en torno a la conclusión de las negociaciones, que los textos del acuerdo fueran hechos públicos y que se convocara a diferentes sectores en los países para que se les escuchase. La Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) se pronunció el 11 de mayo de ese mismo año, en iguales términos, exigiendo además la inclusión de un acuerdo global de cooperación con una agenda más amplia.

-La diputada salvadoreña Ileana Rogel, del partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, solicitó el 20 de junio de 2000, en carta dirigida a los secretarios de la Asamblea Legislativa, que se recomendara con carácter urgente al Ministro de Economía que publicara los documentos del TLC recién firmados, de manera que fueran conocidos por los diferentes sectores.

-Organizaciones de trabajadores y ambientalistas presentaron sendas piezas de correspondencia, el 11 y el 25 de julio de 2000, donde pedían participación en la discusión y hacían observaciones sobre aspectos del tratado que fueron obviados.

-El 4 de julio de 2000 más de doscientos representantes de organizaciones sociales de El Salvador realizaron el III Seminario sobre Relaciones Económicas México-Centroamérica, siendo sujeto de análisis el TLC con México, y además se hicieron propuestas generales y sectoriales sobre el mismo.

-En un esfuerzo conjunto de varios organismos no-gubernamentales se introdujo en la Asamblea Legislativa salvadoreña una pieza de correspondencia el 24 de octubre de 2000; aquí se hacía una propuesta metodológica para la discusión de diferentes temáticas relacionadas al TLC con México. Ésta incluía la instalación de siete mesas temáticas y la petición para que la Asamblea Legislativa pidiera al Ministro de Economía los estudios técnicos y de impacto.

-Investigadores de la Fundación Nacional para el Desarrollo comparecieron el día 24 de octubre de 2000 ante la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Legislativa para exponer algunos de sus puntos de vista. En esa ocasión también se entregó el documento *Información complementaria para un análisis y discusión del TLC México-Triángulo Norte y sus implicaciones*.

-En noviembre de 2000 de nuevo varios organismos no-gubernamentales se pronunciaron por la conveniencia de discutir el manejo arancelario que estaban haciendo algunos funcionarios del Poder Ejecutivo en el marco de las discusiones legislativas sobre el TLC con México. Entre los problemas que se identificaban estaba un manejo poco transparente y discrecional del tema de las salvaguardias en el marco de la integración, lo cual se identificaba como un factor de riesgo para cualquier acuerdo comercial.

Sin embargo, todas y cada una de estas iniciativas no fueron escuchadas ni encontraron eco en los funcionarios del Ministerio de Economía. El Poder Ejecutivo de El Salvador ni siquiera se dignó a buscar un acercamiento o consultas con el

Poder Legislativo y los partidos opositores, previo a finalizar las negociaciones, sabiendo que es el órgano competente para ratificarlo.<sup>3</sup> En el mismo sentido, las consultas legislativas se limitaron a exposiciones de algunas instituciones, que más obedecieron a un trámite formal de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Legislativa, que a un proceso real de discusión de lo acordado.

Lo que hizo el Ministerio de Economía fue someter a los legisladores a un curso «rápido» de toda la normativa del TLC, durante dos días, con el fin de justificar su interés concertador, pero sin espacio de participación a las organizaciones sociales, y sin posibilidades reales de discutir los acuerdos a que había llegado con México.

El tratado fue ratificado por la Asamblea Legislativa el 7 de diciembre de 2000, por una mayoría simple de cuarenta y cinco diputados (sobre un total de ochenta y cuatro), a pesar de las solicitudes hechas por diferentes sectores sociales para que se ampliara el proceso de discusión, y no obstante las tres piezas de correspondencia que existían sobre el tema. Hay que mencionar, empero, que este fue el primer acuerdo comercial, que tuvo algún nivel (mínimo) de debate legislativo, ya que anteriores acuerdos fueron suscritos sin haberse estudiado.

## **La retórica de los TLC en El Salvador**

Lo que caracteriza las posiciones gubernamentales y de las cúpulas empresariales es la euforia y el optimismo luego de la firma del TLC con México, entendibles hasta cierto punto porque fueron los sectores que tuvieron acceso y condujeron el proceso negociador.

Los sectores que apoyan los Tratados de Libre Comercio han sostenido que el país está avanzando para insertarse ventajosamente en la globalización, que es un proceso del que no es posible abstraerse. La idea vendida es que la suscripción de los TLC es la única y mejor opción para insertarse ventajosamente en la globalización.

Los impactos del tratado se presentan eufóricamente de manera parcial, es decir, identificando únicamente los posibles efectos positivos que pueden traer para la economía nacional, sobre todo en lo que respecta a las cuentas macroeconómicas, y en especial para ciertos productos «ganadores». Conviene advertir que esas

3. En el caso de algunos países (Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo) existe la modalidad del «fast-track» que consiste en que el Congreso previamente le otorga la facultad al Presidente de negociar un tratado comercial con algún país, auto-limitándose posteriormente el Congreso a la ratificación o rechazo del tratado, sin ninguna posibilidad de realizar modificaciones al texto acordado. Este mecanismo no existe en el caso de El Salvador.

proyecciones no han sido acompañadas por la presentación de los estudios técnicos o de impacto que las sustenten, y no han sido proporcionados datos sobre los efectos negativos que pueda tener para el país o para algún sector en particular.

*Cuadro 1*  
**Beneficios proyectados para El Salvador con la suscripción de TLC**  
(en cuatro años)

|                   | Exportaciones<br>(Millones de US\$) |                  | Empleo<br>Proyectado |
|-------------------|-------------------------------------|------------------|----------------------|
|                   | Actuales                            | Proyectadas 2004 |                      |
| TLC México        | 11                                  | 100              | 15,000               |
| TLC Chile         | 2                                   | 20               | 4,000                |
| TLC R. Dominicana | 12                                  | 100              | 15,000               |
| TLC Panamá        | 39                                  | 70               | 6,000                |
| TLC Canadá        | 6                                   | 100              | 15,000               |
| ICC               | 1,400                               | 4,000            | 150,000              |
| TLC EE.UU.        | 528                                 | 1,528            | 200,000              |
|                   | 1,998                               | 5,918            | 405,000              |

FUENTE: "En los próximos cuatro años, Gobierno proyecta 400 mil empleos por ICC y TLC", *La Prensa Gráfica*, 9 de mayo, San Salvador, 2001, p. 58.

Los elementos a la base de esos cálculos optimistas pueden resumirse en los siguientes elementos:<sup>4</sup>

-Los TLC garantizarán la apertura para los productores salvadoreños de nuevos mercados. En el caso de México se habló de un mercado de noventa y cuatro millones de habitantes, en el de Chile de quince millones de habitantes, y para Estados Unidos de Norteamérica se menciona un mercado superior a los doscientos millones de habitantes.

-El establecimiento, a través de los TLC, de reglas claras que regulen el comercio, habiéndose desarrollado, «con mayor profundidad», algunos acuerdos de la OMC.

-Los TLC contribuirán a la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, que han sido el obstáculo para que los exportadores salvadoreños no puedan ingresar a esos otros mercados.

4. Los elementos señalados se encuentran contenidos en el documento oficial del Ministerio de Economía, *Tratado de Libre Comercio El Salvador-Méjico*, mayo, San Salvador, 2000.

-En los tratados se reconoce el principio de asimetría a favor de El Salvador que le permite estar protegido de una eventual invasión de productos mexicanos y chilenos. Esa asimetría se refleja en primer lugar en que la velocidad de desgravación de México y Chile serán mayores que la de El Salvador; en segundo lugar, por medio de las exclusiones que el país logró en los acuerdos; y en tercer lugar en la apertura de oportunidades para algunos productos salvadoreños «ganadores» que podrán exportar más en ese nuevo contexto. En el caso de México se mencionó incluso que «El Salvador logró el mayor número de exclusiones que México haya concedido en cualquier negociación de libre comercio. Esto se debió principalmente, a la alta sensibilidad de algunos de los sectores productivos de nuestro país, tanto en materia agrícola como industrial, con relación a la competencia que ofrecen los exportadores mexicanos».5

-El país está protegido de eventuales daños o amenazas de daños a su industria por la inclusión en el TLCTN de salvaguardias, y de salvaguardias especiales para el sector agrícola. Además que se estableció un mecanismo de solución de diferencias más ágil, efectivo, y menos costoso que el establecido en el marco de la OMC.

-Los acuerdos permiten la posibilidad de diversificar las exportaciones y conformar nuevas cadenas de producción.

Los TLC, en la visión oficial, se ven también como una de las fuentes para la revitalización del crecimiento de la economía, para que el país pueda avanzar hacia el desarrollo económico en los próximos años. Se presentan también como incentivo para una mayor competencia entre las empresas, lo que se supone llevará a una mayor eficiencia de la economía, viéndose las empresas nacionales obligadas a mejorar su calidad y competitividad para enfrentar la apertura, lo que a la larga las preparará para entrar a otros acuerdos y mercados más competitivos (un eventual ALCA o el TLC con Estados Unidos de Norteamérica).

La apertura comercial derivada de los tratados se señala también como positiva a los consumidores, pues éstos podrán acceder a mejores y más baratos productos, como consecuencia de la entrada de empresas y productos mexicanos, y la presión para que la producción nacional aumente su calidad.

Por ende, ante tantos beneficios, cualquier objeción a los TLC es vista por los funcionarios gubernamentales y cúpulas empresariales como una oposición al desarrollo nacional y a la creación de empleos.

## Los estudios técnicos y de impacto

Luego de toda la retórica parece no haber espacio en la agenda para discutir sobre el formato y tipo de acuerdos que el país debería de suscribir, ya no se diga para hacer una revisión a fondo de los contenidos negociados en un TLC específico. Parece ser que los beneficios que se han expresado son tan sólidos y se encuentran tan fundamentados que por sí mismos son suficientes para que el país se decida a ratificar estos acuerdos.

Hay que señalar que las posiciones oficiales contienen un grave simplismo: el suponer que automáticamente los TLC generarán los beneficios enunciados. Como ya ha sido mencionado, los resultados dependen de tres grandes factores: tipo de tratados, fundamentación de los acuerdos, y realidades internas.

La exigencia en torno a los estudios técnicos y de impacto no es un mero formalismo, porque tampoco su mera existencia es una garantía para el buen desempeño de un acuerdo. Pero lo que sí es indudable es que son una condición necesaria para darle calidad a los acuerdos que se pueden negociar. Es difícilmente creíble que un tratado pueda estar técnicamente fundamentado sin que existan estudios al respecto. También resulta casi imposible discutir sobre las bondades de un tratado si no se conocen los estudios de impacto.

En México los equipos negociadores hicieron varios estudios técnicos y de impacto previos a su negociación del TLCAN. Si bien estos estudios fueron limitados, y no garantizaron atenuar ciertos efectos inherentes a los TLC, el haberlos hecho indudablemente le debe haber permitido a los negociadores mexicanos tener posiciones más fundamentadas en algunos temas y han servido posteriormente para establecer acuerdos con otras naciones «menores». Vale mencionar que si bien la discusión sobre el TLCAN en México también adoleció de falta de transparencia y democracia, es significativo que aun así los análisis técnicos y de impacto circularon públicamente, lo que seguramente influyó en la mayor calidad del debate interno.

El que México haya hecho los estudios al negociar con la mayor economía del mundo y que luego negociara otros TLC, se convierte en una clara asimetría a su favor en cuanto al acceso a la información, con respecto a El Salvador. Esos estudios le permiten a los negociadores mexicanos conocer mejor la situación real de su economía y aparato productivo, que es fundamental a la hora de definir las posiciones negociadoras.

## *Capítulo V*

### **ANÁLISIS DEL CAPÍTULADO DEL TLC TRIÁNGULO NORTE-MÉXICO**

EL CAPITULADO de los TLC es difícilmente comprensible —su lógica y efectos— si sólo se procede a una lectura limitada al texto jurídico de éstos y a su contraste con el marco de la OMC. Para poder comprender en su amplitud estos acuerdos es necesario hacer el análisis y la lectura de un TLC a partir de las realidades interna y global —históricas y concretas—, y desde una economía política de las reglas de los TLC, y del proceso de construcción de los acuerdos que se ha hecho.

Hay que advertir que el capítulo no pretende ser un análisis exhaustivo del TLCTN, sino que pretende realzar algunos de los aspectos más relevantes de este acuerdo, buscando hacer una lectura crítica del mismo. El análisis que se hace en este capítulo, es precisamente uno que brilla por su ausencia en el debate que se ha hecho en El Salvador, y en los trabajos de los principales centros de pensamiento de la empresa privada.

Dado que el TLCTN es un tratado muy similar a los otros TLC, muchos de los señalamientos que se harán son igualmente válidos para otros acuerdos de este tipo que el país ha suscrito o suscribirá. Conocer un TLC concreto es sumamente útil para aprehender la lógica de estos nuevos instrumentos del comercio internacional.

#### **Generalidades**

Existen cinco aspectos que cruzan a todos los capitulados del TLCTN, que es necesario señalar.

### *Similitudes con el TLCAN*

Los TLC que El Salvador ha negociado hasta la fecha se han caracterizado por su semejanza con el TLCAN, tanto en sus contenidos como en su lógica, principios y capitulado.

Las variaciones entre dichos tratados son mínimas, y la mayoría de éstas se limitan a la exclusión de algunos capítulos particulares que tienen más o menos importancia en las relaciones bilaterales de algunos países.

En el TLCTN, de las veintidós temáticas abordadas en el TLCAN, sólo los temas referentes a energía y petroquímica, revisión y solución de controversias en materia de antidumping y cuotas de compensación, compras del sector público y políticas en materia de competencia no se incluyeron en las negociaciones. Sin embargo, en materia de compras del sector público los países acordaron en el mismo texto del TLCTN iniciar negociaciones en estas materias a más tardar dieciocho meses luego de la entrada en vigor. Sobre las materias antidumping que se establecieron en el TLCAN, éstas fueron incorporadas en cierta manera en el capítulo nueve del TLCTN sobre prácticas desleales de comercio internacional.

Las condiciones, los niveles de desarrollo y las relaciones comerciales de los países del norte de América son muy distintas de las imperantes en Centroamérica (e importantes segmentos de México), por lo tanto no ha sido lo más conveniente sustentar las negociaciones comerciales sobre la base de este acuerdo, sobre todo cuando se conocen algunos resultados negativos de algunos TLC sobre las economías menos desarrolladas (Méjico, Costa Rica y Nicaragua).

En lo que sí muestra una variación el TLCTN —y el resto— con respecto a su «molde» es en la exclusión de algunos acuerdos que podrían tener un interés social, ya que no incorporó los acuerdos de cooperación ambiental y laboral del TLCAN, ni se definieron dentro de éste mecanismos concretos de mejoramiento de la cooperación técnica y financiera para hacer frente a los retos de los TLC. En este aspecto el TLC con Méjico en una versión degenerativa del TLCAN en cuanto a temas laborales, ambientales, pues ni siquiera ha incorporado estas disciplinas.

### *Relación TLCTN con la Organización Mundial del Comercio*

El TLCTN, según establece el artículo 1-01 de dicho tratado, tiene como objetivo la creación de una zona de libre comercio de bienes y servicios conforme al artículo XXIV del GATT, referente a Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Comercio, y el artículo V del Acuerdo General del Comercio de Servicios (AGCS) referente a integración económica.

Los países suscriptores del acuerdo (Triángulo Norte y Méjico), asumen las disciplinas de esos dos acuerdos integrantes de la OMC, en sus relaciones económicas.

cas, tendientes a crear una zona de libre comercio de bienes y servicios conforme a las disciplinas de este organismo mundial.

Pero, no sólo se asumen los compromisos del GATT y el AGCS sino que en el artículo 1-03 se establece que los países confirman sus compromisos y derechos establecidos en el acuerdo de la OMC. No obstante esto último, en el TLCTN se establece que en caso de alguna incompatibilidad entre las disposiciones de éste y los acuerdos de la OMC, prevalecerán las disposiciones del primero.

Sin embargo, hay algunos objetivos del TLCTN que pueden considerarse como «formales» o «retóricos», y merecen una reflexión particular:

-El objetivo a), que se refiere a estimular la expansión y diversificación del comercio de bienes y servicios. Aquí debe apuntarse que el libre comercio no necesariamente puede llevar a una diversificación o expansión del comercio de bienes y servicios. Por el contrario el libre comercio puede llevar a un proceso de concentración del comercio en unos pocos bienes, sobre todo considerando el mal trabajo de sustentación que se hizo del acuerdo. La oferta exportable del país no necesariamente se diversificará con la vigencia del libre comercio, y por el contrario el peligro que corre El Salvador es que los flujos comerciales se sigan concentrando en unos pocos productos y empresas. El tratado, por otro lado, impide a los países el poder canalizar los flujos de inversión extranjera o realizar medidas proteccionistas y de fomento hacia ciertos sectores que pudieran definirse como estratégicos. En este sentido este objetivo parece ser más una declaración de buena voluntad, que un objetivo que se sustente en realidades concretas.

-El objetivo b), establece la promoción de condiciones de libre competencia. El esquema de libre comercio garantiza la desregulación del comercio entre los países partes, pero eso no significa que este esquema pueda garantizar la libre competencia entre los países que forman una zona de libre comercio.

Exponer las economías al libre comercio significa que algunas empresas saldrán del mercado, sobre todo de los países de menor desarrollo, que en este caso son los países del Triángulo Norte; la quiebra de empresas no es sinónimo de mejora de las condiciones de competencia, sino que simplemente la materialización de las condiciones existentes en ese momento en las empresas y mercados concretos.

Por otro lado, los mercados en el Triángulo Norte y México no son de competencia perfecta, sino que al contrario éstos se encuentran caracterizados por estructuras imperfectas, que no provienen sólo de la intervención de los Estados sino que también de procesos concentradores provenientes del mismo mercado. El libre comercio, en el que se regule y limite la participación de los Estados significará dejar la asignación de recursos no en manos de mercados hipotéticos de competencia perfecta, sino fundamentalmente en control de oligopolios y monopolios; dado que esto se hace en las relaciones entre países, el cambio es que no serán oligopolios nacionales, sino que aquellos que se consigan transnacionalizar o aquellos nacionales que se puedan vincular a empresas multinacionales.

-El objetivo c) establece el acuerdo de lineamientos para la ulterior cooperación entre las partes. Sobre esto conviene tener en cuenta que el TLC no contiene ningún capítulo sobre cooperación.

-El TLCTN establece en su preámbulo una serie de enunciados que tampoco son desarrollados dentro de su cuerpo, y que por lo tanto son simples declaraciones retóricas sin una sustentación real. Se dice que los países están decididos a fortalecer los vínculos de amistad; acelerar e impulsar la revitalización de los esquemas integracionistas; contribuir al desarrollo armónico, crear oportunidades de empleo y mejorar los niveles de vida; promover el desarrollo económico de manera congruente con la protección y conservación del ambiente; fomentar la participación dinámica de los distintos agentes económicos.

### *El TLCTN no reconoce las asimetrías*

El TLCTN —y el de Chile— incorpora dentro de su formulación el Trato Nacional y de Trato de Nación Más Favorecida en el comercio de bienes y servicios. Esos dos principios, tal como ocurre en otros TLC, cruzan transversalmente todo el tratado.

Esto quiere decir que el TLCTN avanza en incorporar un trato simétrico entre países y empresas cuando median marcadas asimetrías y desigualdades entre las realidades del Triángulo Norte y las existentes en México. Un trato igual para desiguales, supone una discriminación de hecho contra aquellos países de menor desarrollo y contra las empresas más vulnerables de éstos, y en cambio privilegia en mayor medida los intereses de los países más grandes o con mayor desarrollo y sus empresas.

Con la suscripción de ese acuerdo El Salvador, que tiene la categoría de país subdesarrollado, ha renunciado de hecho a la posibilidad de beneficiarse de un trato especial y diferenciado con México, un país de mayor desarrollo relativo y con el que tiene grandes asimetrías. En vez de intentar perfeccionar y desarrollar los acuerdos de alcance parcial o de complementación (trato preferencial y no recíproco) que existían previamente —que mostraron de hecho muchas deficiencias—, los gobiernos de la región por el contrario han avanzado eliminando por completo esos acuerdos, normando sus relaciones ahora a través del TLCTN, marcado por un carácter mercantilista y librecambista.

La introducción de esos principios que no reconocen las asimetrías se ha hecho también con la exclusión de varios temas que hubieran podido contribuir a darle un mejor tratamiento al tema de las asimetrías. El TLCTN y sus impulsores, coherentemente con las doctrinas librecambistas, suponen que el mercado será suficiente para poder superar esas desigualdades, y que su pleno funcionamiento encauzará al país por la senda del desarrollo.

## *El TLCTN como continuación del Programa de Ajuste Estructural (PAE)*

El TLCTN avanza en la consolidación de la desregulación y liberalización de la economía, proceso iniciado en El Salvador con la implementación de los programas de ajuste estructural y estabilización a partir de 1989.

El modelo impuesto a través de esos programas encuentra en el TLCTN su complemento, ya que este acuerdo tiene el efecto de amarrar cualquier futuro gobierno que pudiera querer modificar la orientación de las políticas del país.

A través de las condicionalidades de los PAE y las medidas aplicadas por el gobierno nacional el país ha avanzado desde 1989 en la desregulación y liberalización de la economía, y la apertura de sectores de servicios públicos e inversiones a los sectores privados. Los PAE y los Programas de Estabilización Económica (PEE), llevaron a cabo un proceso de desgravación arancelario y de eliminación de otras no arancelarias (licencias y permisos de importación y exportación), que en El Salvador particularmente ha sido muy drástico.

Con el TLCTN el Estado pierde aún más autonomía, ya que las disciplinas que incorpora este acuerdo (y otros TLC) restringen las acciones y políticas gubernamentales en muchas áreas, sobre todo en aquellas que podrían suponer una reversión o corrección de algunas de las medidas hechas al amparo de los PAE.

A medida que estos tratados se generalicen entre más países, o con los socios más importantes, esa irreversibilidad de las reformas hechas por los PAE y PEE, tendrá un efecto más duradero. No en vano el mismo Ministro de Economía reconoció a propósito del TLC con Estados Unidos de Norteamérica, que «estamos poniéndole una estructura sólida a este modelo de libertades, de tal forma, de que no importe qué gobierno venga después, vamos a tener siempre que respetar este Tratado Internacional.»<sup>1</sup>

## *El TLCTN y la integración centroamericana*

El TLCTN tiene entre sus enunciados (preámbulo) «revitalizar los esquemas de integración americanos», sin embargo su negociación ha significado un serio deterioro de la integración centroamericana.

En primer lugar, porque al proceso de negociación no fueron incorporadas instituciones y estructuras de la integración centroamericana. La negociación fue hecha separadamente por los países centroamericanos, pues primero lo hizo Costa

1. Palabras textuales de Miguel Lacayo en declaraciones para el Programa Frente a Frente de TCS noticias, “Entrevista con Juan José Daboub, Ministro de Hacienda; Rafael Barraza, Presidente del Banco Central de Reserva; y Miguel Lacayo, Ministro de Economía, 17-01-2002”. Transcripción hecha por InforNet.

Rica, luego Nicaragua, y posteriormente el Triángulo Norte. Los encargados de negociar fueron equipos que pertenecían a los ministerios de cada país, y no equipos salidos de las instituciones centroamericanas.

Esta negociación fraccionada fue posible porque en 1993 los países de Centroamérica aprobaron el Protocolo de Guatemala, al Tratado General de Integración Económica, y establecieron que los países podían negociar unilateralmente acuerdos comerciales con terceros países si cumplían con las siguientes condiciones: seguir normas comunes de comercio que no afecten el intercambio regional, informar previamente a los respectivos organismos de la integración centroamericana, crear mecanismos de coordinación e información sobre los avances de las negociaciones, consultar los resultados finales de las negociaciones con el COMIECO previo a la ratificación del acuerdo, y que el resultado de esos acuerdos respeten los compromisos contraídos en el contexto centroamericano, especialmente la preferencia centroamericana y la cláusula de excepción.

En segundo lugar, porque los países han creado en el TLCTN mecanismos con México que no han sido desarrollados en el proceso de integración, lo que significa en cierto modo una violación a la cláusula de preferencia centroamericana.

El TLCTN establece en su artículo 1-04 que éste sólo aplica entre México y el Triángulo Norte, pero no entre los países del Triángulo Norte, lo que significa que cualquier concesión a México que supere concesiones que se otorgan entre ellos los países centroamericanos, no serán vigentes para las relaciones de estos últimos.

Por ejemplo, los mecanismos de solución de controversias que han sido desarrollados en el acuerdo, sólo aplican con México, cuando en la integración centroamericana han y siguen brillando por su ausencia mecanismos sobre esa materia, y no han funcionado los existentes (Corte Centroamericana de Justicia).

Otro ejemplo, es que mientras en Centroamérica no hay acuerdos de liberalización del sector servicios, servicios financieros, facilidades migratorias a personas de negocios y en el área de transporte,<sup>2</sup> en el caso de TLCTN sí se incluyeron esas materias con México.

En tercer lugar, porque el TLCTN no contempla la participación de las estructuras o instituciones centroamericanas en su administración o en el desarrollo de sus disciplinas.

El tratado contempla disciplinas comunes para operar en el comercio de los países de Centroamérica con México, y excepcionalmente en algunas disciplinas hace tratamientos diferenciados entre las relaciones bilaterales de México con cada uno de los tres países.

**2.** Por ejemplo en la propuesta de Resolución del PARLACEN sobre el TLC con México se llama a iniciar negociaciones centroamericanas urgentes en materias de servicios (incluyendo financieros), personas de negocios y facilidades migratorias a personas de negocios.

Incluso, en algunos temas como el calendario de desgravación, los países del Triángulo Norte ni siquiera homogenizaron el tratamiento a sus productos, y dado que no existen estudios de impacto es muy probable que tampoco hubo una definición conjunta de sectores estratégicos a proteger en la región.

En realidad, a pesar de ser un tratado entre cuatro países, éste se puede separar en tres diferentes, ya que no existen en la práctica disposiciones que le den un tratamiento a los países del Triángulo Norte como un bloque económico, sino que el tratamiento es bilateral. Esto es lo que lleva a algunos a mencionar que en realidad en el TLCTN existen tres tratados diferentes: México-El Salvador, México-Guatemala y México-Honduras.

## Carencias del TLCTN

El TLCTN congruente con la gran mayoría de acuerdos de este tipo no desarrolló normativas sobre temas de la agenda social de los países, y por ende no incorpora una gran cantidad de temas que son —y han sido— una demanda muy amplia de sectores sociales de los países.

Sobre este tema hay que destacar que los Tratados de Libre Comercio (y más general el comercio y la inversión) no sólo se circunscriben en una disputa entre los países por conquistar mercados, incrementar sus exportaciones, o adquirir superávit comerciales, sino que un elemento muy importante que está como trasfondo es la disputa de diferentes sectores sociales al interior de cada país, y entre los países, que disputan activamente el excedente económico.

También hay que destacar que, como se ha establecido, los acuerdos comerciales deben de estar insertos en una estrategia de desarrollo del país, y por ende debe de verse en cuanto contribuyen a potenciar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y además del goce de mayores derechos económicos y sociales.

### *Temas laborales*

En el TLCTN brillan por su ausencia los temas laborales. Es más, se han excluido los Acuerdos de Cooperación Laboral establecidos en el marco del TLCAN, que si bien no son una garantía real del mejoramiento de las condiciones laborales, su exclusión demuestra un serio retroceso a este precedente.

Por el contrario, los derechos del capital, sobre todo transnacional han quedado plasmados ampliamente en el TLCTN.

En las negociaciones tampoco hubo una preocupación por definir mecanismos para elevar los estándares laborales o por mejorar la aplicación de las leyes laborales, que en el país se caracterizan por su incumplimiento sistemático.

En el tratado o paralelo a éste no ha habido una preocupación por definir mecanismos de compensación o seguros de desempleo para aquellos trabajadores que vean perder sus puestos de trabajo, o reducir sus remuneraciones, derivado del tratado. Hay que recordar que como se mencionó en el capítulo IV los Estados Unidos de Norteamérica definieron una ley interna para tal efecto, que si bien ha sido criticada su eficacia, muestra que es posible —y necesario— discutir este tipo de medidas paralelo a las negociaciones comerciales.

El no incluir ningún tipo de acuerdos laborales entre los países suscriptores de un TLC, abre las puertas para que estos busquen mejorar su situación competitiva desmejorando sus estándares laborales (salarios, prestaciones, trabajo femenino).

En el tema de mujeres es particularmente importante el mejoramiento de la situación laboral, ya que grandes contingentes de mujeres han sido incorporadas en algunas de las industrias «privilegiadas» en los últimos años. El caso concreto de las empresas maquileras muestra una evolución positiva en el comercio internacional, y sin embargo en el tema de los derechos laborales revela una dirección contraria al mejoramiento de las condiciones de trabajo.

### *Temas migratorios*

Otro de los temas que ha quedado totalmente excluido del TLCTN es el referente al tema migratorio, a pesar del enorme interés nacional que representa el trato a los centroamericanos en México —en su tránsito a los Estados Unidos de Norteamérica.

Hay que señalar que mientras los TLC avanzan en garantizar derechos amplios al capital, en la forma de tratados de duración indefinida para «darles certidumbre a los inversionistas» —en contraposición a los Acuerdos de Alcance Parcial que eran temporales—, en el caso del tema migratorio no se muestra una preocupación similar de introducir estos acuerdos en el marco de negociaciones regionales.

### *Temas del consumidor y ambientales*

Los temas del consumidor y ambientales tampoco muestran un avance en los TLC, ya que al igual que los temas precedentes no han sido incorporadas normativas en ese sentido, y más bien el énfasis del TLCTN en intereses corporativos se constituyen en una amenaza para la sustentabilidad ambiental y la salud humana.

En la propaganda oficial se ha vendido la idea que con los TLC los consumidores se verán beneficiados, ya que podrán obtener una mayor variedad de bienes, y en segundo lugar porque verán reducidos los precios de muchos productos.

Sin embargo, suponiendo que estos beneficios pudieran darse en algún grado, pueden verse contrarrestados por otros efectos negativos derivados del acuerdo: la reducción de ingresos —y del consumo— de las personas que vean perder sus

puestos de trabajo; la posible introducción de productos dañinos para la salud humana por parte de empresas que aprovechen las menores normativas y exigencias del país, o las debilidades institucionales para verificar la calidad de los alimentos comercializados.

En el tema ambiental el país también muestra enormes vacíos en su legislación, sobre todo en la calidad y capacidad de las instituciones encargadas de velar por su protección, por lo que el TLCTN y sus carencias pueden significar nuevas amenazas para la sustentabilidad ambiental del país.

El TLCTN no ha incorporado en ninguno de sus apartados elementos que vayan en la dirección de proteger el medio ambiente; muy por el contrario, éste muestra un serio retroceso con respecto al TLCAN, ya que ni siquiera incorporó las limitadas cláusulas ambientales que se habían hecho en el tratado «modelo».

### *Temas de cooperación*

Destaca en todo el tratado que no fueron definidos mecanismos de cooperación entre los países, que permitieran a los países menos desarrollados —Triángulo Norte— poder beneficiarse de las mayores capacidades científicas y técnicas de México, para poder acoplarse a las exigencias de un acuerdo de este tipo.

Hubiera sido fundamental un programa de cooperación —previo y posterior a la suscripción del TLCTN— en materias técnicas, que permitiera entre otras cosas: apoyar el proceso de reconversión de empresas nacionales; mejorar las capacidades de las empresas para acoplarse a las reglas de un TLC (reglas de origen); cooperación en materias de normas sanitarias, fitosanitarias, en regulaciones ambientales, de libre competencia, así como de legislación sobre el consumidor y de las capacidades técnicas de los entes oficiales negociadores.

En algunos temas México cuenta con una gran experiencia, luego de años de estar en vigencia un TLC con los Estados Unidos de Norteamérica, que habría sido fundamental que el país aprovechara; con un proceso de cooperación técnica, el país podría, por ejemplo, corregir defectos de las negociaciones que tuvo México en el TLCAN.

### *Fondos de compensación*

El TLCTN no es un acuerdo de integración económica, de ahí que algunos de los negociadores descartan la posibilidad de introducir fondos de cooperación o compensación al interior del acuerdo. Sin embargo hay que destacar que el punto principal no es la definición formal que se haga de un acuerdo, sino que éste —y particularmente un TLC— traerán importantes costos a El Salvador y no hay mecanismos de compensación. Haber considerado la experiencia habría sido de mucho provecho.

Los fondos de compensación también resultan muy importantes, ya que pueden servir de un mecanismo para trasladar recursos (redistribuir) de los países que reciben mayores beneficios hacia los que se vean más afectados negativamente, y en segundo lugar, para redireccionar recursos desde los sectores sociales y económicos ganadores a los perdedores.

## **Acceso a mercados de bienes y prácticas desleales de comercio**

El capítulo III del TLCTN es el que aborda las reglas sobre el acceso a mercados y trato que recibirán todos los bienes en el comercio entre las partes, tendientes a crear una zona de libre comercio. En algunos aspectos, este capítulo limita su alcance a los bienes industriales, ya que el TLCTN estableció algunas disposiciones particulares para los bienes agropecuarios que son desarrollados en el capítulo IV. No obstante esto, los principios que se aplican a este capítulo rigen también para los productos agropecuarios.

En el comercio de bienes del TLCTN se aplican plenamente los dos conceptos señalados supra, es decir: el Trato Nacional y el Trato de Nación Más Favorecida, conforme a las disposiciones del GATT de 1994.

Específicamente el artículo 3-03 establece que son parte del tratado el artículo III del GATT, y todas sus notas interpretativas, que norma el Trato Nacional a los bienes de las otras partes. Según establece el capítulo, estos principios son aplicables a un estado, departamento o municipio que constituyan una parte, es decir, deben de ser aplicadas por todas las unidades administrativas de un país.

El acceso a los mercados se hace en términos generales bajo la reciprocidad, lo que quiere decir que en el comercio de bienes los países centroamericanos han tenido que otorgar en términos generales las mismas concesiones que han recibido de México; esta disposición abarca la casi totalidad de disposiciones y materias de este capítulo (acceso a mercados, calendario de desgravación, barreras arancelarias y no arancelarias), y en general a todo el tratado.

La única excepción a ese Trato Nacional es un listado de productos que cada país detalló en el Anexo 3-0 y 3-09. En el caso de El Salvador se establece que las excepciones al Trato Nacional y de acceso a sus mercados son: llantas usadas; vehículos junto con sus partes y accesorios comprendidos en el capítulo 87; algunos artículos de prendería de las partidas 63.09 y 63.10, y sacos y talegas usados para envasar de las partidas 63.09 y 63.10. En todos estos artículos el país podrá seguir manteniendo restricciones y prohibiciones a su importación.

Por lo tanto, en el tema del acceso a mercancías se puede evidenciar desde ya que el TLCTN, con la introducción de esos dos principios, no hace un tratamiento

adecuado de las asimetrías existentes entre los países del Triángulo Norte y México.

Estos principios son, incluso, contradictorios con la posibilidad de establecer tratamientos especiales y diferenciados en las relaciones entre los países, y por ende constituye uno de los peores fallos de las negociaciones que el país sostuvo con México.

En consonancia con otros TLC el suscrito con México establece en su artículo 3-04 que las partes se comprometen a eliminar progresivamente sus aranceles a las importaciones, conforme a un programa de desgravación y que además las partes no podrán incrementar o adoptar un nuevo arancel sobre los bienes sujetos a desgravarse. El programa de desgravación es uno de los principales temas del acceso a mercados en el tema de bienes.

Sin embargo, el programa de desgravación del TLCTN —y de todos los TLC— se hace subordinado a los dos principios enunciados, y por tanto no contempla el tratamiento diferenciado a los países suscriptores en este tema. El TLCTN tal como fue negociado contempla por norma general que los países del Triángulo Norte deberán desgravar los aranceles de aquellos productos para los que ellos obtuvieron un trato similar de México.

En el único aspecto que existe un tratamiento asimétrico en el TLCTN —y otros TLC— se limita a la velocidad del calendario de desgravación: los países menos desarrollados (Triángulo Norte) tienen relativamente menores velocidades de apertura y plazos mayores para llevar a cabo la desgravación, con respecto al país más desarrollado (Méjico); de ahí que los países del Triángulo Norte podrán aprovechar una desgravación más acelerada de los mercados de México. Lo único que ha estado sujeto a negociaciones sobre este punto, en el marco del TLCTN, ha sido la cantidad y el tipo de productos que pueden dejarse excluidos. La asimetría en el calendario significa únicamente una ventaja a los países menos desarrollados en cuanto a diferir la apertura de sus mercados en unos años, pero al cabo de los cuales todos los productos negociados tendrán libre comercio en ambas direcciones.

El tratado permite que a los bienes excluidos se les pueda mantener o imponer una prohibición, restricción o incremento arancelario, siempre y cuando sea de conformidad con los compromisos que cada país tenga con la OMC. Esta disposición se podría considerar en alguna medida positiva, ya que el país puede tener un margen de maniobra mayor en los productos excluidos. Sin embargo esto es temporal, ya que el tratado establece que cada año se realizarán consultas para acelerar el proceso de desgravación y una vez al año a partir de la entrada en vigor de tratado se examinará la posibilidad de incluir en el programa de desgravación los bienes excluidos.

Sobre la revisión de las exclusiones y la aceleración del programa de desgravación es importante tener en cuenta que el tratado establece que las partes lo harán a través del Comité de Comercio de Mercancías, y que los acuerdos a que lleguen las

partes sobre estos temas se aplicarán en cada país hasta que cada uno de ellos lo apruebe según sus procedimientos legales internos. Es decir que la posible inclusión de productos excluidos y la aceleración del programa de desgravación deben ser ratificados, en el caso salvadoreño, por la Asamblea Legislativa para que puedan tener vigencia. Sin embargo, dados los enormes niveles de discrecionalidad que han existido en el país para la modificación de los aranceles, con el mecanismo de las salvaguardias y con la modificación del anexo A del Tratado General de Integración Económica, este asunto se convierte en un punto de inseguridad jurídica para aquellos sectores que puedan haber sido beneficiados con las exclusiones.

Otro aspecto importante de los productos excluidos es que sólo aplica con respecto a la desgravación arancelaria y liberalización, pero no con respecto al principio de Trato Nacional y el resto de normativas del acuerdo. Como se mencionó supra, aunque el tratado permite en su artículo 3-04 que se puedan imponer o mantener prohibiciones o restricciones, o un arancel aduanero a los productos excluidos, esto se debe hacer conforme a los acuerdos de la OMC, que por norma general incluyen las mismas disciplinas y principios, y sólo establece algunas excepciones muy rigurosas al cumplimiento de éstos.

Otras de las disposiciones fundamentales del tema de accesos a mercados, lo constituye el artículo 3-09 del TLCTN donde se establece que «salvo que se disponga otra cosa en este tratado, ninguna parte podrá adoptar o mantener prohibición o restricción alguna a la importación de cualquier bien de otra parte o a la exportación o venta para la exportación de cualquier bien destinado al territorio de otra parte, excepto lo previsto en el artículo XI del GATT de 1994.»

Los efectos del uso activo de medidas no arancelarias por parte de México<sup>3</sup> durante todos estos años precedentes no desaparecerán automáticamente con la simple suscripción de un tratado, ni con el desmantelamiento eventual de las mismas. El uso de esas medidas le ha otorgado a empresas y productos mexicanos que las han usado, posiciones ventajosas sobre aquéllas provenientes de los países centroamericanos, en donde se han usado menos esos esquemas de apoyo y protección; el libre comercio no corregirá esa situación, sino que por el contrario, lo que hará es poner a competir empresas que tienen o han tenido una estructura de incentivos muy disímiles.

En cuanto a los impuestos a las exportaciones, el capítulo III del TLC con México establece que es posible aplicar impuestos a las exportaciones temporalmente, sólo cuando exista un desabastecimiento crítico de un bien alimenticio y para asegurar a la industria nacional materias primas indispensables durante los períodos en que el precio nacional es menor que el mundial.

3. En el trabajo de José Roberto López, ya citado, se menciona que México ha sabido combinar la desgravación arancelaria de ciertos productos con un mayor uso de barreras no arancelarias.

Con relación a los programas de devolución y exención de aranceles aplicados a bienes exportados, el TLCTN establece en su artículo 3-05 que las partes conservan sus derechos y obligaciones conforme a sus legislaciones y el acuerdo sobre la OMC. Sin embargo, si una de las partes se ve afectada por la aplicación de estas medidas, se celebrarán consultas a fin de lograr una solución satisfactoria con la parte que la aplica, siempre y cuando «el 25 por ciento de la rama de producción nacional de una parte se considere afectada por los mecanismos de devolución o exención de aranceles establecidos por la otra parte.»

En el capítulo IX, sobre prácticas desleales de comercio intencional, en su artículo 9-03, se desarrollan otras prohibiciones a posibles programas fiscales de apoyo a los sectores exportadores y productivos. En concreto se establece que se prohíben y que se eliminarán todas las subvenciones a la exportación de bienes al territorio de otra parte, salvo aquéllas permitidas en el marco de la OMC. Y en caso de que una parte continúe otorgando esas subvenciones, la parte que se considere afectada podrá iniciar un proceso de investigación.

Hay que destacar sobre el tema de subsidios que el país, tiene pocos incentivos y subvenciones para sectores productivos, y los que existen en su mayoría se refieren a subvenciones a las exportaciones, tales como las exenciones de impuestos a las maquilas (renta, tasa del IVA del 0 por ciento, impuestos a las importaciones, impuestos municipales, impuestos a la repatriación de utilidades) y las exportaciones (tasa IVA 0 por ciento, draw back o exención del 6 por ciento). Si bien muchos de estos subsidios a las exportaciones se encuentran actualmente aprobados por la OMC el país puede ver limitado su uso ante la posibilidad que una rama de producción de otro país se considere afectada y decida iniciar un proceso de controversias sobre prácticas desleales de comercio. Por otro lado, algunas de estas medidas (maquilas y draw back) conforme a los convenios de la OMC y la extensión de plazos que se dio en la cumbre de Doha, deberán ser eliminadas en un plazo relativamente corto.

Según el capítulo de prácticas desleales de comercio, la investigación, el establecimiento y la aplicación de cuotas compensatorias de un país debido a que otra parte realice prácticas desleales de comercio se hará conforme a la legislación nacional, de manera compatible con lo que establece el capítulo IX del TLCTN, los artículos VI y XIV del GATT de 1994, y los acuerdos de la OMC (sobre subvenciones y medidas compensatorias).

En este mismo capítulo, si las partes centroamericanas deciden llevar a cabo un procedimiento regional, los países adoptarán únicamente la recomendación de la SIECA, para la aplicación de la cuota compensatoria, cuando este ente haya observado durante dicho procedimiento las disposiciones establecidas en este tratado.

Con todas estas prohibiciones el TLCTN —y los otros TLC suscritos por El Salvador— limitan la capacidad de los gobiernos para proteger industrias nacientes, para fomentar la articulación de los importadores con los sectores productivos y la

transformación productiva de éstos, o para orientar el desarrollo de ciertos sectores de la economía nacional. El esquema que se impone es el más vil liberalismo y un concepto desregulador de las economías de carácter absoluto donde las necesidades de los países más pequeños y de menor desarrollo no cuentan.

El problema del acceso a los mercados mexicanos no es un asunto que involucre exclusivamente a la competitividad de las empresas, o a las barreras no arancelarias, sino que como ya ha sido expuesto, también existen otros problemas tales como el de la oferta exportable. De ahí que un capítulo dedicado a eliminar barreras arancelarias y no arancelarias, puede tener un resultado modesto o no sostenido en los flujos comerciales del país a México, y puede distraer la atención sobre la necesidad que tiene el país de mejorar su oferta exportable.

El capítulo no contempla mecanismos de cooperación y compensación que puedan contribuir a mejorar la situación desventajosa que tienen las economías centroamericanas o que permitan ampliar la oferta exportable, lo que abona al sesgo favorable que tiene el TLCTN con respecto a los intereses de empresas mexicanas.

La negociación del TLCTN no es una negociación en que los países del Triángulo Norte hayan alcanzado alguna exclusividad en el mercado mexicano o que hayan sido los primeros en recibir este tipo de «beneficios». México es el país que más TLC ha suscrito, lo que indica que éste ha concedido los mismos «beneficios» a otros nueve países americanos, y más recientemente a todos los países de la Unión Europea.

Finalmente el capítulo de acceso a mercados tiene (y tendrá) un impacto fiscal para el país. El TLCTN establece que la prohibición y eliminación a la aplicación de derechos aduaneros por los servicios prestados por las aduanas, y además se eliminarán los derechos arancelarios actuales sobre los bienes originarios, lo que significa que se reducirán aun más las fuentes de ingresos para el Estado. Como no hay estudios de impacto resulta difícil identificar cuál será el impacto fiscal del TLC en cuanto al acceso a mercados y la desgravación, y tampoco se conocen las medidas que serán tomadas para compensar estos recursos.

## **El sector agropecuario**

En materia agrícola el TLCTN hace un tratamiento particular a los bienes agropecuarios. El comercio de productos agrícolas se detalla en el capítulo IV.

El acceso de los productos agropecuarios en el TLCTN se realizará de acuerdo al programa de desgravación, por lo que los bienes estarán sujetos a desgravarse progresivamente, a que se acelere el proceso de apertura y a renegociar los bienes excluidos.

En el calendario de los productos agropecuarios también ha primado un tratamiento recíproco entre los países centroamericanos y México, lo que significa que los primeros sólo han podido dejar excluidos aquellos productos en los que México haya accedido a hacer lo mismo, y tendrán que abrir los mercados de aquellos productos en los que México vaya a permitirles su ingreso.

Las asimetrías en la desgravación únicamente se han limitado a las velocidades para hacerlo, con la misma lógica de los bienes industriales, lo que no es suficiente para compensar las enormes asimetrías que existen entre los países.

Los bienes agropecuarios excluidos, al igual que los industriales, lo están del calendario de desgravación, pero no del resto de disposiciones y normativas del tratado (Trato Nacional y otras materias).

En los bienes agropecuarios excluidos del calendario de desgravación los países pueden adoptar o mantener una prohibición, restricción o un arancel aduanero sobre la importación de esos bienes, siempre que sea de conformidad con sus derechos y obligaciones derivados de los acuerdos de la OMC. Como se sabe, el énfasis de este organismo ha sido intentar eliminar las barreras no arancelarias, y convertirlas en derechos arancelarios.

En el artículo 4-05 se establece también que se eliminarán las prohibiciones y restricciones a la importación y exportación de cualquier bien agropecuario, y que los países no pueden adoptar medidas que los acuerdos de la OMC han prescrito que se conviertan en derechos arancelarios, tales como: precios o valores mínimos de importación, regímenes de licencias de importación discretionales, restricciones cuantitativas de las importaciones, y medidas similares aplicadas en la frontera que no sean derechos de aduana propiamente dichos.

Este tipo de prohibiciones encontraría a El Salvador mal parado, ya que los contingentes de desabastecimiento que se han abierto con medidas de salvaguardia a partir de 1999, tales como las del arroz, insumos para embutidos y maíz, contemplan que las licencias de importación se conceden dependiendo de cierto consumo nacional, precios mínimos internos o cumplimiento de convenios de comercialización;<sup>4</sup> situaciones que como se ve están prohibidas explícitamente en el TLCTN.

Otro ejemplo de barreras discretionales al comercio que se han usado en el país es lo referente al azúcar. Una ley interna establece que para poder importar azúcar se precisa que tenga vitamina A, y que la autoridad competente certifique eso; sin embargo, en la práctica las autoridades del país no han concedido licencias de importación para la entrada de este producto, por la vía de no otorgar el certificado sobre contenido de vitamina A; por lo tanto, aunque un importador pudiera haber

**4.** En El Salvador se han abierto tres contingentes de desabastecimiento a través de salvaguardias discretionales: maíz blanco (Acuerdo 139, *Diario Oficial*, 67, del 4 de abril de 2000), arroz (Resolución 318, *Diario Oficial*, del 8 de noviembre de 1999) e insumos para embutidos (Resolución 1037, *Diario Oficial*, del 4 de enero de 2001).

cumplido o deseado cumplir el requisito, no se le ha concedido el permiso de importación.

Hay que decir que algunas de estas medidas discrecionales se han aplicado gracias al poder de ciertos grupos de presión, como el oligopolio azucarero o el oligopolio de los beneficiadores de arroz, que son los que se han visto favorecidos directamente y en mayor medida. Sin embargo, es de reconocer que aun así ha habido algún efecto positivo —marginal y menor— sobre otros sectores más amplios no oligopólicos, pues al limitar la entrada de importaciones se han reducido los impactos nacionales que hubiera provocado una apertura total de estos rubros.

Este tipo de medidas discretionales, para impedir la importación de productos agropecuarios, sería precisamente una de las que podría sufrir serias limitaciones con los TLC, sobre todo en el caso que una empresa mexicana pudiera considerarse afectada por una disposición de este tipo, pues podría recurrir a los mecanismos del tratado para impugnarlas.

El capítulo reconoce en el artículo 4-06 la importancia de aplicar ayudas internas para el sector agrícola, entendidas éstas como el conjunto de medidas y políticas aplicadas por el Estado con el propósito de fomentar y apoyar al sector agropecuario. No obstante eso, establece que dado que estas medidas también pueden distorsionar el comercio y afectar la producción, se aplicarán conforme se establezca en las negociaciones multilaterales de productos agropecuarios que se realizan en el marco de la OMC.

El compromiso al que están sujetos los miembros de la OMC en este tema es la reducción de las ayudas internas; no obstante existe un conjunto de medidas eximidas de los compromisos de reducción: servicios de investigación; control de plagas y enfermedades; inspección, comercialización e infraestructura; constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria; ayuda alimentaria interna; y pagos directos a los productores.

A pesar de esa «tolerancia» de ayudas internas, el mismo artículo 4-06 establece en el tercer párrafo que si una parte se siente afectada por esas medidas, pues amenazan o están causando daños, podrá iniciar un proceso de investigación de prácticas desleales de comercio (capítulo IX), y en su caso el Estado que las aplique deberá sujetarse a la posibilidad de medidas compensatorias.

En cuanto a las transferencias efectuadas por el Estado para promover, reactivar o facilitar la producción exportable agrícola (subvenciones a la exportación), el artículo 4-08 establece que «cinco años a partir de entrada en vigor de este tratado, ninguna parte podrá mantener o adoptar subsidios a la exportación sobre bienes agropecuarios en su comercio recíproco.»

En el TLCTN El Salvador estableció una salvaguardia agrícola especial, en la forma de un arancel-cuota sobre la importación de: tocino entreverado, cebollas, aguacate, harina de trigo, embutidos de bovino, embutidos de aves, embutidos de porcino, otros embutidos, mezclas, jamones, galletas, entre otros. De aplicarse la

salvaguardia especial, el arancel que se aplicará a las cantidades bajo cuota será el estipulado en el programa de desgravación, mientras que el arancel para las cantidades que superen la cuota será el menor entre la tasa base y el arancel de Nación Más Favorecida que tenga el país. El periodo de aplicación de la salvaguardia agrícola especial será hasta que finalice el año calendario.

En el tratado se establece un Comité de Comercio Agropecuario, que estará integrado por representantes de cada una de las partes, especialmente representantes de los ministerios de economía o secretarías de comercio. En este comité se excluye a los representantes de las organizaciones agrícolas y rurales de cada país, lo que hubiera sido importante para la determinación de medidas complementarias al sector y para la mayor transparencia de la aplicación del tratado.

## **Medidas sanitarias y fitosanitarias**

Las medidas sanitarias y fitosanitarias se pueden entender como el conjunto de normas orientadas a proteger la vida y la salud de las personas y los animales, o para preservar las plantas de la entrada o propagación de plagas, organismos causantes y portadores de enfermedades, contaminantes, toxinas, entre otros.

El TLCTN establece en su artículo 5-03 que las partes podrán establecer o mantener medidas sanitarias y fitosanitarias siempre y cuando éstas no constituyan una restricción encubierta al comercio, ni tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al mismo entre las partes. Además, la aplicación y mantenimiento se basará en una fundamentación científica que la sustente, y donde se considere una evaluación de riesgo adecuada a las circunstancias.

El anexo 5-03 establece los procedimientos generales que deben regir para la adopción y aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias en los territorios de los países; entre aquéllos se señala que los países usarán los foros regionales y de organismos internacionales para intentar armonizar sus respectivas normativas. Entre los organismos que se señalan de forma prioritaria están: el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, la Organización Panamericana de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; y en segunda instancia organismos como la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, la Oficina Internacional de Epizootías y la Comisión del Codex Alimentarius.

El capítulo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias del TLCTN tiene como referencia el Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de la OMC, pues abarca a todas aquellas reglamentaciones o normativas de este tipo que pudieran tener un impacto en los flujos de comercio al otro país; el objetivo de estos capítulos, y del acuerdo de la OMC, es «normar» todas aquellas reglamentaciones de este tipo que puedan ser un obstáculo al comercio. Los acuerdos de la OMC sobre normas sanita-

rias y fitosanitarias son mucho más agresivos que los de los TLC, pues las normativas de los primeros imponen mayores restricciones a las políticas gubernamentales relativas a esas materias. Los TLC, sin embargo, admiten que los países puedan tomar sus medidas sanitarias, siempre y cuando las puedan fundamentar científicamente.

Así, los capítulos de los TLC sobre medidas sanitarias avanzan en una delgada línea cuyo objetivo es desmontar medidas que efectivamente han sido usadas con fines proteccionistas en ciertos casos, pero que en otros han tenido su origen en el propósito de defender la vida humana, basados en el principio de precaución cuando no se tiene completa certidumbre científica.

Un buen ejemplo de las limitaciones de estos capítulos está constituido por los productos transgénicos (maíz) y la carne con hormonas, que han sido un motivo de disputa entre los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Europea. Sobre varios de estos productos aún no existen conclusiones científicas incuestionables sobre las consecuencias en los seres humanos o en el medio ambiente, sin embargo tampoco ha sido probado «incuestionablemente» que no sean nocivas para la salud. Es sobre la base del principio de precaución que los países europeos han impuesto restricciones a las importaciones de estos productos, lo que ha generado un largo conflicto comercial con los Estados Unidos de Norteamérica en el marco de la OMC.

En el espíritu de los TLC, y la misma OMC, si un país como El Salvador quisiera imponer restricciones a estos productos provenientes de los otros países partes del acuerdo, y esto afectara a una empresa extranjera, el país se vería desafiado para probar científicamente que son dañinos para la salud, ya que no podría hacerlo sólo sobre las bases de una presunción o precaución, y en caso de no poder hacerlo se vería seguramente demandado ante un panel de controversias del TLC o en la OMC.

Otro aspecto que deriva de este tratamiento, y que se puede evidenciar desde ya, es que la carga de los capítulos de medidas sanitarias es hacia los gobiernos, ya que son éstos los que tienen que probar que una medida es válida, y se corresponde con el nivel de riesgo. Lo lógico es que deberían de ser las empresas, sobre todo las de los países más desarrollados, las que tendrían que probar que un determinado bien vendido o desarrollado por ellas no es perjudicial para la salud.

En El Salvador una reciente ley sobre semillas mejoradas impuso restricciones y prohibiciones a la importación de productos transgénicos, sin embargo dada la pobre institucionalidad y desarrollo de normas y procedimientos de verificación, ésta se vuelve letra muerta y sin contenido. Desde hace años el maíz de los Estados Unidos de Norteamérica ha sido centro de disputas con otros países, por la contaminación que ha sufrido el cultivo de éste con una variedad transgénica (BT y StarLink), sin embargo El Salvador, que dicho sea de paso importa la mayor parte de su maíz amarillo de ese país, no tiene mecanismos para comprobar si las variedades importadas son o no transgénicas.

Las normas sanitarias y fitosanitarias tal como están establecidas dan una enorme ventaja a empresas transnacionales que desarrollan nuevos productos (ingeniería genérica, farmacéuticos) por sobre los intereses nacionales y la misma vida y salud humana, porque serán los países los que tendrán que probar que esos descubrimientos son dañinos o peligrosos para la salud, y no las empresas las que tengan que fundamentar mejor sus descubrimientos. Algunas de esas grandes empresas transnacionales tienen recursos mayores que los presupuestos gubernamentales de países pequeños, y además gozan de un poder de cabildio muy grande en países desarrollados.

Resulta paradójico que en el TLCTN se establece que no es posible aplicar estas medidas sanitarias y fitosanitarias por simple sospecha de que un bien importado podría generar daños a la salud humana, animal o vegetal, pero por el contrario sí permite que un país, que pueda «suponer» que una medida aplicada por otra parte afecte o pueda afectar adversamente sus exportaciones, y que no esté basada en recomendaciones internacionales, pueda solicitar a esa parte que le informe por escrito en un plazo no mayor de treinta días sobre la razones de la medida. Esta disposición se encuentra contenida en el artículo 5-04, y como se ve, permite impugnar normativas que hayan sido establecidas con anterioridad por los países sobre estas materias.

En el artículo 5-05 del TLCTN se establece que cada parte aceptará las medidas sanitarias y fitosanitarias aplicadas por otra parte como equivalentes, aun cuando éstas difieran, siempre y cuando el país que la aplique demuestre objetivamente con información científica y con métodos de evaluación de riesgo, que la medida alcanza el nivel adecuado de protección, y sin perjuicio de los derechos que le confieren este capítulo a las partes.

Con esa disposición los países menos desarrollados (Triángulo Norte) deben aceptar como equivalentes las medidas más avanzadas y exigentes de México, las que deberán cumplir si quieren ingresar a los mercados de éste, y además con la entrada en vigor del tratado tendrán mayores dificultades para aumentar sus exigencias pues deberán fundamentarlas con mayor cuidado. Por el otro lado, los productos y empresas de los países más desarrollados —en este caso de México— tienen que limitarse a cumplir las medidas menos exigentes de los países del Triángulo Norte si quieren ingresar en estos mercados, y los gobiernos de sus países de origen pueden seguir aplicando sus normativas más rigurosas a los productos y empresas del Triángulo Norte.

Un ejemplo claro de la limitación de estas normativas de los TLC para los países menos desarrollados es el caso de las exportaciones de loroco a los Estados Unidos de Norteamérica. El Salvador para poder exportar loroco a aquel país ha tenido que seguir un largo proceso, que aún no finaliza, para evaluar riesgos de plagas. Sin embargo, esta medida difícilmente podría ser impugnada con un capítulo de normas sanitarias y fitosanitarias, en caso de tener un TLC con esta nación, ya que

estas exigencias de los Estados Unidos de Norteamérica no son exclusivas contra El Salvador, sino que son hechas como norma general.

Un trato «idéntico» en cuanto a las normas sanitarias para países con niveles tan diferentes de desarrollo sólo puede significar una superposición de los intereses del país más desarrollado —y más específicamente de sus empresas— por sobre los de menor desarrollo. Dadas las asimetrías de la región centroamericana con respecto a México, en cuanto al desarrollo científico y las innovaciones, este capítulo ha hecho prevalecer los intereses de éste por sobre los de los países centroamericanos y sus poblaciones.

En el artículo 5-12 se establece un apartado de cooperación técnica, en el que los países se comprometen en primer lugar a facilitar la asistencia técnica en «términos mutuamente acordados», para fortalecer las medidas sanitarias y fitosanitarias, y otras materias relacionadas (investigación, tecnología, infraestructura y el establecimiento de órganos de normalización); y en segundo lugar al intercambio de información sobre sus programas de asistencia técnica en estas materias. Sin embargo, los gastos derivados de esos dos aspectos quedan sujetos, según el mismo artículo, a «la disponibilidad de fondos y prioridades en la materia para cada parte, y los gastos que deriven de los procedimientos de control o inspección y aprobación serán sufragados por los interesados.»

## **Reglas de origen**

Las reglas de origen son uno de los puntos centrales al interior de los TLC, y en cierto sentido se constituirán con el tiempo en uno de los mecanismos reguladores del comercio intrazona de libre comercio.

Los bienes que se «beneficiarán» de un TLC no son todos los que se producen o provienen de un país parte, sino que serán sólo aquellos que cumplen ciertas normas o reglas de origen. Las reglas de origen son el conjunto de normas mediante las cuales se determinará y calificará el origen de las mercancías comercializadas por las partes integrantes de la zona de libre comercio.

Las reglas de origen de los TLC contemplan básicamente requisitos de contenido regional que los productos deben de cumplir para poder adquirir esa categoría de originarias, y por ende poder gozar de los beneficios de estos tratados; sin embargo la tipología de éstas ha variado con los años, y cambia según los diferentes tipos de acuerdos. La tipología actual que tienen las reglas de origen en los Tratados de Libre Comercio procede del Convenio Internacional de Kyoto del 18 de mayo de 1973, elaborado a instancia del Consejo de Cooperación Aduanera.

## *Determinación del origen de los productos*

En el TLCTN estas reglas han sido incorporadas en el capítulo VI, en donde se desarrolla ampliamente esta temática. Es en el artículo 6-03 del tratado que se establecen los criterios generales que se utilizan para determinar que los bienes sean originarios según el contenido regional que puedan tener.

El primer tipo de bienes está constituido por aquellos obtenidos en su totalidad o producidos enteramente en una de las partes, para éstos el TLCTN automáticamente los considera como originarios. Algunos de ellos serían: minerales extraídos en los territorios de las partes, vegetales cosechados, animales vivos, bienes obtenidos de la caza y la pesca, peces, crustáceos obtenidos del mar donde las partes ejercen jurisdicción, mercancías obtenidas a bordo de naves propiedad de una de las partes, bienes obtenidos del subsuelo marino de las partes, desechos derivados de la producción de una de las partes y los bienes producidos a partir de minerales y los desechos.

Un segundo tipo de bienes, que también se consideran originarios automáticamente, está constituido por los producidos en cualquiera de las partes a partir exclusivamente de materiales que califican como originarios de una o más de las partes. Por ejemplo, aquí tendríamos bienes manufacturados que utilicen exclusivamente materias primas e insumos nacionales o provenientes de las otras partes, y que no incluyeran ningún insumo extra-regional.

Un tercer tipo serían aquellos bienes que son producidos en una o más de las partes a partir de materiales no originarios, en este caso los bienes pueden ser originarios pero siempre y cuando cumplan ciertas reglas. Sin embargo, la caracterización del origen para este tipo de bienes es más compleja, por lo que el capítulo precisamente se dedica en lo fundamental a desarrollar las reglas y métodos para determinar el origen para este tipo de bienes.

## *Metodología para determinar el origen de los productos*

Un primer método para determinar el origen de este tipo de bienes es que cumplan un requisito de contenido regional mínimo; es decir, que el bien final para ser originario debe incorporar un porcentaje —mínimo— de valor en concepto de materias primas e insumos que hayan sido producidos u obtenidos en una o varias de las partes.<sup>5</sup>

5. Para calcular el valor de contenido regional se utiliza el Método de Valor de Transacción, que utiliza la siguiente formula:  $VCR = (VT - VMN / VT) * 100$ . Donde VCR significa valor del contenido regional expresado en porcentaje; VT es el valor de transacción del bien ajustado a la base FOB, y VMN se refiere al valor de los materiales no originarios utilizados por el productor. El acuerdo desarrolla otros aspectos sobre el cálculo de este nivel de contenido regional. De esta manera, el porcentaje que resulte de la aplicación de la fórmula

Por ejemplo, a los plásticos y sus manufacturas comprendidas en la partida 39.20, el papel y cartón (capítulo 48 del Sistema Armonizado), calzado impermeable (partida 64.01) y los productos comprendidos en las fracciones 854411-854460 (alambre para bobinar, conductores eléctricos y otros) se les exigirá un contenido regional menor al estipulado durante los primeros cuatro años de vigencia del tratado, siendo que a partir del cumplimiento de ese período el contenido deberá ser del 50 por ciento.

Un productor puede acumular en el cálculo del contenido regional del bien a exportar el valor de contenido regional de los insumos que utilice para la producción de ese bien, sean de productores nacionales o de los otros países de la región, lo que se conoce como una cláusula de acumulación.

El segundo método para determinar el origen de los bienes es el denominado Salto Arancelario o Cambio de Clasificación Arancelario, que consiste en que si un bien es producido con materiales no originarios, se considerará originario si ha sufrido una transformación sustancial, que permita clasificarlo en una partida o fracción arancelaria distinta a la de los materiales utilizados para producirlo. Para esto el tratado establece en el anexo 6-03 las modificaciones arancelarias que debe cumplir cada producto o fracción arancelaria para concedérsele origen.

Hay que destacar que ambos métodos son dos metodologías complementarias, y no mutuamente excluyentes. En no pocos casos el requisito de salto arancelario se combina con reglas particulares de contenido regional que se establecen precisamente en el anexo 6-03. Por otro lado, si algunos cambios arancelarios pudieran significar un proceso de transformación tal que se tenga que tener un nivel mayor del 50 por ciento de contenido regional, los productores podrían entonces optar por aplicar la regla general del 50 por ciento que les sería más favorable de cumplir, siempre y cuando no se impusiera una regla particular diferente; en el caso contrario que un salto arancelario pudiera ser más provechoso que cumplir el porcentaje mínimo, entonces los productores podrían optar por ésta.

Como se puede percibir el nivel del 50 por ciento de contenido regional es muy importante ya que de alguna manera debe ser cumplido por los países partes del tratado, directa o indirectamente, independientemente del método de cálculo que se establezca.

Todas estas opciones quieren decir que los bienes comercializados entre las partes gozarán de las preferencias arancelarias estipuladas en los programas de desgravación arancelaria si los bienes tienen un contenido regional como mínimo

referida es el porcentaje de contenido regional que tiene un bien. En el caso del TLCN ese porcentaje por regla general no puede ser inferior del 50 por ciento (en el TLC con Chile este contenido quedó establecido en el 30 por ciento), aunque en el anexo 6-03 se establecen algunos contenidos regionales particulares para ciertos productos, en cuyo caso prevalece esta última.

del 50 por ciento o si son producidos u obtenidos enteramente en territorio de una parte.

Si en la determinación del origen una de las partes identifica que el contenido regional de una mercancía proveniente de otra parte es menor al valor pactado en el tratado, ese bien se considera como si proviniera de un país no parte del tratado, por lo que su acceso se puede ver restringido, ya que la tasa arancelaria será la correspondiente a la aplicada a socios comerciales que están fuera de área de libre comercio.

En el artículo 6-06 existe una regla que establece que un bien se considerará originario, si el valor de los bienes no originarios que no cumplan con un salto arancelario o cambio de partida, no excede el 7 por ciento del valor de transacción.

### *Interpretación del significado de las reglas de origen*

Como puede percibirse, las reglas de origen al imponer criterios de contenido regional están sumamente relacionadas con los niveles de integración de las economías de los países y con las políticas industriales de los mismos; un país con un mayor nivel de integración tendrá menores problemas para cumplir un porcentaje elevado, mientras que si es una economía desarticulada, podrá tener mayores problemas para cumplirlas.

Formalmente las reglas de origen son una forma de limitar la triangulación del comercio de terceros países, pues al normar requerimientos de consumo nacional limitan que empresas de otros países utilicen un país parte del TLC para reexportar a otros. Sin embargo, es igualmente cierto que en la negociación de las reglas de origen un país puede perder lo «ganado» en otros apartados de las negociaciones, pues si sus industrias no pueden cumplir con estas reglas no podrán acceder a los «beneficios» que le concede el tratado en sus normativas (calendario de desgravación y Trato Nacional).

Otra importancia de las reglas de origen es que tendrán vigencia en el comercio de las partes, incluso luego de finalizar el programa de desgravación, por lo que de hecho es sobre la base de éstas que se regirá el comercio al consolidarse la zona de libre comercio. Las normas de origen serán las que establecerán las reglas para todos los productos al interior de la zona de libre comercio al cabo de finalizado el programa de desgravación, y luego de finalizado el período en que los países pueden aplicar salvaguardias. Por lo tanto, vale hacer una lectura crítica de la concepción de las normas de origen en la forma que están establecidas en los TLC, como también de la negociación particular que el país hizo de las reglas de origen.

Por regla general las normas de origen se aplican por igual al país más desarrollado y al menos, y no hay ninguna concesión a los países del Triángulo Norte; incluso al comparar con otros acuerdos se puede apreciar que el porcentaje de contenido regional que quedó establecido en el TLCTN es muy similar al que esta-

bleció México en el TLCAN (60 por ciento), con la Unión Europea (50 por ciento) y con Chile (50 por ciento), a pesar de las enormes diferencias de integración intersectorial que hay en las economías de estas regiones.

Una de las excepciones a la simetría en la aplicación de las reglas de origen se dio en relación con las industrias textiles, comprendidas desde el capítulo 52 al 63 del Sistema Arancelario Centroamericano, en las que se estableció una aplicación escalonada. Esto quedó establecido en el anexo 6-26, titulado Reglas de Origen aplicables para los niveles de flexibilidad temporal establecidos entre México, El Salvador y Guatemala. En estos rubros los países de Guatemala y El Salvador consiguieron reglas más flexibles para los primeros cuatro años, que les permiten el uso de insumos extra-regionales hasta que puedan cumplir con las reglas de origen generales y particulares del tratado; de este tratamiento fue excluido Honduras, ya que este país dejó por fuera el comercio de textiles con México.

El otro ejemplo de una aplicación gradual de las reglas de origen es el de los plásticos y sus manufacturas comprendidas en las partidas 39.20, el papel y cartón (capítulo 48 del Sistema Armonizado), calzado impermeable (partida 64.01) y los productos comprendidos en las fracciones 854411-854460 (alambre para bobinar, conductores eléctricos y otros), a todos éstos se les exigirá un contenido regional menor del 50 por ciento los primeros cuatro años.

Sin embargo, en el resto de partidas arancelarias la norma no ha sido establecer una aplicación gradual de las reglas de origen, sino que aplicarlas por igual a los países y de una misma vez, lo que tendrá un impacto diferenciado según los niveles de desarrollo de los países.

México es un país que tiene actividades extractivas, agropecuarias, agroindustriales, y un mayor nivel de industrialización y desarrollo de los servicios, lo que le permite tener un mayor nivel de integración relativo al de los países centroamericanos. Así, en 1992, en México había pocos productores con un contenido nacional inferior al 50 por ciento, mientras que se señalaba que por el contrario en El Salvador muy pocas industrias manufactureras llegaban a ese porcentaje.

Centroamérica ha tenido, por otro lado, una regla de origen de contenido regional del 35 por ciento en los acuerdos de integración, lo que apuntala el hecho que los países de esta zona tienen un menor nivel de integración regional, y por tanto tendrán mayores dificultades para cumplir con la norma del TLCTN del 50 por ciento.

México reprodujo con los países de la región el esquema que Estados Unidos de Norteamérica usó con él al oponerse a la incorporación de asimetrías en las normas de origen, e incluso establecer casi el mismo contenido regional; esta actitud mexicana refleja un cuestionamiento a su política a favor del desarrollo de la región, y a los objetivos y enunciados que el TLCTN establece sobre «fortalecer los vínculos de amistad y el espíritu de cooperación existente entre sus pueblos.»

Para negociar un TLC como el suscrito con México, que incorpora reglas de origen con contenido regional, se requería contar con estudios técnicos que permitieran identificar los niveles de articulación y competitividad del aparato productivo y el impacto en éste de exigir un contenido regional sobre un local. El Salvador no realizó estudios técnicos y de impacto sobre este tema, lo que cuestiona seriamente la fundamentación técnica que tuvo la negociación de este porcentaje del 50 por ciento, y de las normas de origen específicas.

Los elevados niveles de contenido regional que establecen las reglas de origen definidas en el TLCTN, dadas las deficiencias negociadoras de El Salvador y los mayores niveles de integración de la economía mexicana, se pueden convertir en un nuevo tipo de barreras arancelarias para las exportaciones de los países de la región, y en una seria limitación para poder acceder al mercado mexicano. Lo «ganado» en el acceso a mercados y otros temas fácilmente puede ser perdido en este capítulo, dada la frágil fundamentación técnica que hicieron los negociadores salvadoreños.

Otro aspecto derivado de la forma de negociar las reglas de origen, es que éstas no incluyeron una cláusula que permitiera incorporar en el cálculo del contenido regional a los insumos provenientes de países con los que México tuviera TLC, incluso en el tratado no se establece explícitamente que para este cálculo se puedan considerar los insumos provenientes de otros países centroamericanos con los que México ya tiene TLC (Nicaragua y Costa Rica), y con los que el país pudiera tener TLC o procesos de integración.

El contenido regional en el caso de los TLC, como ya fue visto, es un requerimiento de que los insumos deben de provenir de los países suscriptores, pero estas reglas no establecen ninguna obligatoriedad para que ese o algún porcentaje se cumpla en cada uno de los países, o que deba haber cierto contenido nacional mínimo; las reglas de origen tal como se establecen en los TLC permiten que todo o la mayor parte del contenido regional se pueda hacer en otro de los países que integran el tratado, ya que no hay una exigencia predeterminada sobre el porcentaje de participación de cada país.

De esta formulación de las reglas de origen se puede identificar uno de los más importantes peligros para los países de negociar un TLC, es que éstas pueden contribuir a desarticular aún más las economías de cada uno de los países y de la región centroamericana como proceso de integración económica. Particularmente pueden producir una mayor desestructuración del sector exportador, pues las empresas a partir del TLCTN no tienen ninguna obligación de usar algún porcentaje de insumos nacionales o centroamericanos en sus exportaciones, ya que pueden cubrir el contenido regional distribuyendo su consumo en uno solo de los países; por ejemplo, si las industrias lo desean pueden incluso consumir insumos provenientes exclusivamente de México.

Con las reglas de origen pactadas en los TLC las grandes ganadoras son aquellas empresas transnacionales —y algunos de sus socios nacionales— ligadas al comercio exterior, y presentes en los países suscriptores de estos acuerdos, ya que estas normas les permiten consolidar sus operaciones en la región, y librarse por esta vía de tener que cumplir con cierto nivel de consumo en cada país. Por ejemplo las empresas transnacionales pueden integrar verticalmente algunos de los procesos de producción en la región, haciendo uso de su poder sobre el mercado (oligopólico) en detrimento de proveedores locales, e incluso muy a pesar de que estos últimos pudieran ser más eficientes. Igualmente, las empresas nacionales exportadoras, que en muchos casos son oligopólicas, pueden desviar su consumo hacia los bienes más baratos de los otros países de la zona de libre comercio.

El uso de reglas de origen «regionalizadas» en efecto se puede traducir en una reducción de los costes empresariales particulares, en el caso de poder consumir insumos más baratos de otros países de la región, pero no necesariamente esto puede coincidir con el interés nacional; como resultado de esa integración vertical de las empresas o de la desviación del consumo de insumos de los oligopolios exportadores se pueden sacrificar importantes sectores nacionales.

Sobre esto hay que mencionar que no se trata de especulaciones, sino que ya hay indicios de esos procesos en la experiencia del TLCAN. Lo cierto es que las exportaciones de México han crecido, pero acompañadas de un proceso de reducción del contenido nacional, y de procesos concentradores en pocos productos y empresas; el incremento del comercio intraindustrial que reportan estudios recientes parecen indicar precisamente que detrás del incremento del comercio están en buena medida empresas oligopólicas.

La exigencia de un contenido regional —y no nacional— en los tratados comerciales podría generar en los países del Triángulo Norte una desarticulación mayor de su aparato productivo nacional y del sector exportador, y una caída de la demanda de insumos nacionales, sobre todo por la presencia de niveles desiguales de competitividad, escalas de producción, niveles de integración y estructuras de mercados. Dadas las experiencias del TLCAN sobre el debilitamiento del consumo nacional de los sectores exportadores, y sobre todo considerando lo deficiente del proceso de fundamentación técnica del acuerdo con México, no resulta nada descabellada esa posibilidad.

Con una mayor desarticulación de las exportaciones del resto de la economía se debilitarían los efectos multiplicadores que éstas pueden tener sobre el empleo, el crecimiento económico global y de otros sectores económicos. Así, aunque un TLC pueda tener efectos de crecimiento de las exportaciones brutas de un país, lo relevante será analizar el contenido nacional que éstas tendrán y las modificaciones que puedan derivarse de los acuerdos.

El Salvador podría tender, al límite, a convertirse básicamente en un centro de distribución de mercancías producidas en otros países de la región con mayores

ventajas (Méjico), o en una gran maquila, limitándose a realizar actividades marginales de terminación de procesos manufactureros de menor valor agregado, menor efecto sobre el crecimiento y menores requerimientos de empleo.

Las reglas de origen «regionalizadas» tal como son establecidas en los TLC son una continuación del proceso de desregulación y liberalización de las economías, que debilitan cualquier posibilidad que los gobiernos posteriores puedan desarrollar una política industrial y agropecuaria de desarrollo, pues limitan la capacidad de los gobiernos de poder definir políticas de fomento sectoriales que busquen privilegiar el consumo nacional de ciertos sectores clave de la economía.

Hay que señalar además, que en el tema de reglas de origen tampoco se establecieron procesos que permitieran a los países del Triángulo Norte, y sobre todo a las pequeñas, medianas y micro empresas, poder contar con recursos y cooperación técnica para adaptarse a este nuevo tipo de requisitos de los TLC. El proceso de adaptación fue dejado al mercado, sin tener en cuenta la capacidad real de las empresas para poder adaptarse a estos nuevos requerimientos, pero además sin definir mecanismos que pudieran contribuir a compensar en algo las asimetrías.

En general, la aplicación de las reglas de origen en El Salvador y el resto de países de Centroamérica ha tenido un manejo poco transparente en el marco de la integración centroamericana, que ha dado lugar a varios conflictos comerciales entre los países bajo acusaciones de triangulación de productos de fuera de la región centroamericana; por ejemplo los conflictos de El Salvador y Guatemala por los pollos y el arroz que tuvieron lugar durante los últimos años (2000-2001).

No obstante lo anterior, la discrecionalidad no se reduce a ser aplicada contra otros países, sino que también al interior de los Estados para beneficiar o perjudicar a algunos sectores económicos internos. Un ejemplo palpable de esto fue la demanda que hizo la Asociación de Beneficiadores de Arroz y la Cámara Agropecuaria contra el Ministro de Economía por haber otorgado origen a algunas marcas de arroz, que habría permitido la triangulación de este producto de fuera de la región centroamericana.<sup>6</sup>

## Salvaguardias

Las salvaguardias constituyen un instrumento de política comercial utilizado para restringir el acceso a los bienes importados en el marco de diferentes acuerdos comerciales.

6. Cfr. "Demand a funcionarios de Economía en Corte" y "Un año de disputas comerciales", *El Diario de Hoy*, San Salvador, 2001 (22 de marzo y 29 de diciembre, respectivamente).

El desarrollo que sobre estos instrumentos hacen los TLC, es inspirado en las normativas de la OMC, que establecen que los países pueden usar salvaguardias cuando los flujos comerciales de otros países causen o amenacen con causar daños a algunas de las ramas productivas nacionales. Ante esas amenazas de daño, o ante un daño causado, los países pueden aplicar medidas para restringir los flujos, generalmente establecidas en la forma de incrementos arancelarios, por períodos relativamente cortos (para reparar el daño o evitar uno), y con la obligatoriedad que un país tenga que mostrar (previa o posteriormente) sobre la base de datos objetivos un posible o real daño en una rama de producción.

Las medidas de salvaguardia en los TLC surgen como un mecanismo que permite amortiguar temporalmente los impactos de la apertura comercial derivada del acuerdo, basados el Acuerdo sobre Salvaguardia de la OMC y en el artículo XIX del GATT de 1994.

En el TLC con México las salvaguardias se aplicarán conforme al capítulo VIII, que desarrolla causas, período de aplicación de las medidas, tipos de salvaguardias a utilizar, procedimientos para aplicarlas y autoridades competentes.

### *Causas*

Las causas por las que se aplicará una medida de salvaguardia bilateral entre cualquiera de los países del Triángulo Norte y México se establecen en el artículo 8-03 del TLCTN.

Las salvaguardias se aplicarán solamente para bienes que están sujetos al programa de desgravación arancelaria, si derivado de la eliminación o reducción del arancel contemplado en el programa se da un incremento de importaciones, y si el incremento de las importaciones se da a un ritmo que amanece con causar daño o han causado un daño a ramas de la producción nacional.

Las razones por las que se aplican las salvaguardias son muy limitadas en los TLC, ya que no consideran otros motivos, esto es, problemas como devaluaciones de otro país, shock externos, distorsiones en los mercados de sus insumos, caída de los precios mundiales, u otras causas que pudieran tener por efecto una afectación de ramas de producción interna.

Por la condición de países con bajo nivel de desarrollo, hubiera merecido que El Salvador, Honduras y Guatemala aplicaran salvaguardias por perturbaciones a cualquier sector de la economía, por el deterioro de la situación económica, o por necesidades de desarrollo de ciertos sectores.

El TLCTN permite la imposición de salvaguardias globales tal como se establecen en el artículo 8-04; las causales son parecidas a las bilaterales, con la diferencia que en este caso para considerar la aplicación de la medida no solamente se contabilizarán las importaciones de los países suscriptores del TLCTN, sino que el incremento global de las importaciones, y que la medida se aplicará de manera

general a todas las importaciones procedentes del mundo. Para estas salvaguardias se establece que se basarán fundamentalmente en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC y en el artículo XIX del GATT de 1994, excepto en lo que se refiere a compensación, represalias o exclusión de una parte.

En este tipo de salvaguardias el TLCTN impone ciertas restricciones a aplicar una salvaguardia global a los socios del TLC; la más importante es que las salvaguardias globales no podrán aplicarse a un bien de otra parte cuando las importaciones provenientes de ella no excedan el 3 por ciento de las importaciones totales.<sup>7</sup>

En las salvaguardias globales, por su formulación tan similar a las de la OMC, también aplica el señalamiento anterior de lo limitado de las condiciones que se establecen para aplicarlas, aunque en éstas sí se consideran algunos requisitos que pueden dar ventajas a los intereses del país de menor desarrollo o menor tamaño; sin embargo el artículo 8-04 establece que la parte que aplique la salvaguardia global y que haya excluido a otra parte de esta medida podría incluirla en caso de un aumento súbito en las importaciones

Las medidas de salvaguardia bilateral, global y agrícola son mutuamente excluyentes, es decir que un país no puede aplicar simultáneamente a un producto más de una medida de salvaguardia.

#### *Período de aplicación de la salvaguardia*

Aunque en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardia de la OMC no se establecen períodos definidos en que los países tienen derecho a aplicar las salvaguardias, en el TLCTN se establece que se aplicarán durante los períodos de transición de los acuerdos, es decir hasta que finalice el proceso de desgravación arancelario, y hasta tres años después de que concluya ese proceso.

Al terminar el período únicamente se podrán aplicar salvaguardias si las partes exportadoras que puedan ser afectadas por esta medida dan su consentimiento; esto significa que difícilmente luego de transcurrido el período de desgravación los países podrán aplicar una salvaguardia, dado que el país que sea afectado por esa medida difícilmente lo aceptaría, o en todo caso esa ventaja le permitiría solicitar concesiones más beneficiosas.

7. La disposición se aplica si «a condición que los países en desarrollo miembros de la OMC con una participación en la tasa de importaciones menor del 3 por ciento no represente más del 9 por ciento de las importaciones totales del bien en cuestión.»

### *Tipo de medidas contempladas por las salvaguardias*

En el contexto de los TLC las medidas de salvaguardia serán únicamente de tipo arancelario, descartándose las medidas de tipo cuantitativo (restricciones cuantitativas a las importaciones).

Los niveles de protección que pueden lograr las partes con estas medidas son desiguales, ya que en la determinación de la tasa arancelaria dentro de la salvaguardia se utilizan los aranceles aduaneros de Nación Más Favorecida prevalecientes al entrar en vigencia el TLCTN.

Sin embargo, hay que señalar que México tiene una clara ventaja sobre El Salvador, ya que los aranceles de Nación Más Favorecida a la entrada en vigor del TLCTN eran mayores en la parte mexicana en todas las categorías menos una. Esto le permitiría a México, en caso de aplicar una salvaguardia, poder imponer un arancel mayor que el que podría imponer El Salvador.

El Salvador tiene un nivel arancelario muy bajo, debido principalmente al proceso unilateral de desgravación realizado; esta situación puede generar problemas al país, dado que si se ve en problemas de un aumento de las importaciones mexicanas en productos que sin desgravarse tienen de por sí un arancel muy bajo, no podrán incrementar la tasa arancelaria vigente, y a lo mucho lo que podrían es suspender la desgravación futura. En este caso ese nivel puede ser insuficiente para poder evitar o reparar un daño, y el país puede enfrentar serios problemas en dicha rama de producción.

Al término de la salvaguardia los países establecen que la tasa arancelaria deberá ser aquella que corresponda de conformidad con el programa de desgravación arancelaria vigente, es decir que al final de aplicar una salvaguardia los países pueden tener una tasa menor que la que se tuvo cuando se originaron los problemas de aumento de las importaciones. En este sentido, la formulación de las salvaguardias no establece mecanismos que deban aplicarse en los países durante la vigencia de la salvaguardia, que permitan superar las condiciones desventajosas que dieron origen a la salvaguardia.

### *Procedimientos y autoridad competente*

El artículo 8-05 del TLCTN establece los procedimientos que serán usados para imponer una medida de salvaguardia.

La aplicación de una salvaguardia será solicitada a la autoridad competente de cada parte, que en el caso de El Salvador es el Ministerio de Economía; la medida tendrá que estar apoyada por el 25 por ciento de la rama de producción nacional a la que pertenece el bien afectado por incrementos en las importaciones; para determinar si una salvaguardia procede, la autoridad realizará una investigación que demuestre las relaciones de causalidad entre el aumento de las importaciones y el

posible daño o el daño causado por éstas, sobre la base de datos objetivos y no simples alegaciones. Posteriormente, la parte que desee imponer la salvaguardia deberá fundamentar que la medida es procedente para evitar o reparar el daño.

Al ser admitida la solicitud, la autoridad competente deberá notificar inmediatamente a la parte afectada y se iniciará un proceso de consultas o audiencia previa a la aplicación, y así recoger las apreciaciones de la parte exportadora afectada. Tanto en las salvaguardias bilaterales como en las globales, las partes sólo podrán aplicarlas luego de haber finalizado el período de consulta y haber notificado al país que será sujeto de dichas medidas.

Sobre este aspecto hay que señalar nuevamente que en el establecimiento de la procedencia de una medida no se establecen diferencias entre los países, o un trato preferencial a los países menos desarrollados, al igual que el resto de aspecto del capítulo.

Puede darse el caso que en algunos sectores existan empresas oligopólicas que sean las que representen el mayor porcentaje de la rama, pero que debido a alianzas con sectores transnacionales no se vean afectados por el incremento de las importaciones, o que se conviertan en simples distribuidores de productos extranjeros, y que por tanto que no tengan interés en activar una salvaguardia.

Por ejemplo, en los productos de panadería, la invasión de empresas y productos mexicanos tendrá más un impacto diferenciado en grandes empresas de panadería que en las pequeñas panaderías de zonas urbanas. Puede ser que las primeras, debido a una mayor diversificación de su producción, no tengan los mismos efectos nocivos que padecerán las pequeñas empresas.

Otro ejemplo, puede ser el caso del maíz blanco. En este caso los productores podrían verse dificultados de activar una salvaguardia en caso de que las importaciones mexicanas incrementen, debido a que difícilmente podrían ponerse de acuerdo para alcanzar el 25 por ciento, y además porque al ser un producto excluido del calendario no tendría posibilidades de solicitarla.<sup>8</sup> Sin embargo, en el país está instalada una empresa de harina de maíz de origen mexicano, que importa maíz desde el exterior. En este caso no sería remoto pensar que los intereses de esta última prevalezcan sobre los de los pequeños productores.

**8.** Como ya se dijo, el hecho que un producto esté excluido del calendario no implica que se puedan dar importaciones. Es muy posible que incluso con los aranceles vigentes en estos productos no se puedan compensar las mayores ventajas de México en algunos sectores, y que estos productos puedan experimentar un incremento de las importaciones de este país, que haga peligrar a los productores nacionales.

## *Compensaciones*

Cuando una parte aplique una salvaguardia deberá compensar a la parte afectada mediante concesiones arancelarias acordadas mutuamente. Es decir, si un país A aplica una salvaguardia a B, también deberá compensarle a B reduciendo el arancel a uno de los bienes del programa de desgravación de tal manera que los resultados de la medida sean equivalentes.

Por otra parte, si no llegaran a un acuerdo, la parte que desea aplicar la medida está facultada a imponer la salvaguardia; pero la parte afectada por ella tiene la potestad de imponer una medida arancelaria equivalente a la salvaguardia aplicada por la otra parte. En este caso el acuerdo sólo establece que la medida compensatoria será equivalente a la salvaguardia.

Con esta disposición se evidencia nuevamente el carácter simétrico y recíproco de lo negociado en los TLC, porque no importa cuál sea la condición del país que aplica una salvaguardia, éste deberá compensar a la otra parte por aplicarle una medida de este tipo.

Es una realidad que para países pequeños como los del Triángulo Norte, la importancia que pueden tener desordenes en el comercio con México, representa mayores peligros que los que México puede esperar de un desorden proveniente de los países del Triángulo Norte.

Las importaciones mexicanas provenientes de toda Centroamérica representan una fracción insignificante en su estructura importadora, pues éstas no llegan al 1 por ciento de las importaciones totales. En cambio en El Salvador las importaciones procedentes de México representan alrededor del 8 por ciento del total de importaciones.

Un trato igual, en presencia de estructuras productivas y escalas de producción tan diferentes, significará una clara desventaja para las economías más pequeñas y menos desarrolladas, pues éstas se verán más intimidadas para aplicar una medida de salvaguardia, dado que la posible aplicación de derechos compensatorios serán más costosos para estos países; y por el otro lado, no aplicar una medida de salvaguardia también puede tener efectos negativos mucho mayores que para México.

## **Comercio de servicios**

### *Servicios transfronterizos*

Dado el enorme crecimiento de los sectores de servicios, los TLC al igual que los acuerdos precedentes de la OMC, han incorporado a estos sectores. El capítulo que trata sobre el comercio transfronterizo de servicios es el X del TLCTN.

Como se mencionó, en el artículo 1-01 se establece que el TLC se aplica conforme al artículo V del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS); por otro lado, en el artículo 10-16 se establece que las partes aplicarán entre sí las disposiciones contenidas en los acuerdos multilaterales sobre servicios de los cuales sean miembros.

En este capítulo se establece que el comercio de servicios se rige por los principios de Trato Nacional (artículo 10-04) y Trato de Nación Más Favorecida (artículo 10-03), al igual que todo el tratado, y al igual que el AGCS, el GATT y la OMC.

Es decir que los prestadores de servicios extranjeros deben ser tratados como nacionales, y los países suscriptores no pueden discriminarnos con respecto a las concesiones que se hagan a otro país en materia de servicios. Los países quedan impedidos de hacer una discriminación a favor de los prestadores nacionales de servicios, y tienen la obligación de conceder reciprocidad a México en el comercio de servicios.

Este capítulo se aplica a las medidas que una parte adopte o mantenga sobre el comercio transfronterizo de servicios que realicen prestadores de éstos provenientes de otra parte, relativas a: producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio; compra, pago o utilización de un servicio; acceso a y uso de sistemas de distribución y transporte relacionados con la prestación de un servicio o redes y servicios públicos de telecomunicaciones; presencia en su territorio de un prestador de servicios de otra parte; el otorgamiento de una fianza u otra forma de garantía financiera como condición para la prestación de un servicio.

Las excepciones en la aplicación de este capítulo son: los servicios aéreos, los servicios financieros (que se abordan en un capítulo aparte), los subsidios y donaciones otorgados por una parte o una empresa del Estado, los servicios o funciones gubernamentales (aplicación de leyes, readaptación social, seguros sobre ingresos, seguridad social, bienestar social, educación pública, la capacitación pública, la salud y la atención a la niñez). Reciprocidad y simetría aparecen en estos apartados en cuanto al tiempo de aplicación de las normativas del acuerdo, que no hacen un tratamiento diferenciado, como también en el acceso a los mercados de servicios.

El TLCTN no contempla la flexibilización de la apertura del sector servicios para los países del Triángulo Norte, que en este caso son los de menor desarrollo, en este sentido es un serio retroceso con respecto al Acuerdo General del Comercio de Servicios de la OMC, que establecía la posibilidad de una flexibilidad en la apertura y eliminación de discriminaciones del sector, cuando se tratara de negociaciones con países subdesarrollados.

En el capítulo sobre servicios se dejó establecido, en su artículo 10-05, que ninguna parte podría exigir a un prestador de servicios de otra, tener una presencia local o establecerse en su territorio para poder prestar un servicio; este aspecto es negativo dado que puede producir debilitamiento de los efectos generadores de empleo del sector servicios, al no tener estas empresas que establecer oficinas lo-

cales para poder prestar un servicio. Precisamente en el caso de empresas transnacionales de servicios esta cláusula se amolda en mayor medida a sus intereses, ya que por el nivel de desarrollo y organización de éstas se les facilita poder eludir los costos de instalarse en un país, sin que ello signifique que éstas vean limitado su poder de controlar sus operaciones.

Un aspecto clave en el comercio de servicios, por otro lado, es que se deja establecido el status quo, pues el TLCTN establece en su artículo 10-06 que no se podrán adoptar medidas que tenga por efecto aumentar la discriminación de los prestadores de servicios extranjeros, que contravengan el Trato Nacional, Trato de Nación Más Favorecida, y la dispensa de presencia local (artículo 10-05), en aquellos sectores que hayan sido objeto de reservas en el anexo I.

Esta última es quizás una de las medidas particulares más relevantes en materia de servicios de los TLC, pues tiende a dejar fijas las disposiciones ya establecidas en cada uno de los países, consolidando las asimetrías que pudieran existir entre ellos en materia de normativas de estos sectores.

De todo esto se puede derivar que la configuración de los capítulos de servicios, tal como se hace, privilegia los intereses de los países desarrollados, y particularmente de las empresas transnacionales o con posibilidades de operar en el exterior de esos países, en detrimento de consideraciones de niveles de desarrollo. La apertura de los sectores servicios claramente es una muestra que los TLC se hacen fundamentalmente desde una lógica que privilegia en una mayor medida las dinámicas, ritmos e intereses de las economías más desarrolladas.

En el artículo 10-08 se establece que cada parte indicará sus restricciones cuantitativas no discriminatorias que mantenga o adopte a la entrada en vigor del TLCTN, en su lista del anexo V, e intentará periódicamente negociar la liberalización de las restricciones cuantitativas incluidas en dicho anexo.

En el tratado se establecieron algunas excepciones y reservas en ciertos servicios, con respecto a las normativas de este capítulo, las cuales quedaron contenidos en los anexos I y II del TLCTN. En el caso de los sectores incluidos en el Anexo I, se hace referencia a que El Salvador si bien no aplica los principios de Trato Nacional, Trato de Nación Más Favorecida, y dispensa de presencia local, no puede aumentar el grado de disconformidad de las regulaciones con las normas del TLC. En el caso del anexo II, se establecen también sectores para los cuales se exceptúan los tres principios señalados, y en los cuales los Estados podrían incrementar o mantener las discrepancias con respecto al tratado. En algunos casos las reservas también hacen referencia a prohibiciones para que los extranjeros puedan realizar inversiones en ciertos servicios, ya que son reservados exclusivamente para los nacionales.

Entre los servicios que se encuentran con reservas están: servicios audiovisuales (publicidad, radio y televisión), transporte terrestre, transporte marítimo entre puertos del país, servicios aéreos especializados, servicios aéreos de apoyo, cons-

trucción. Sin embargo, en el artículo 10-09 se estableció la negociación futura de estos sectores, tendientes a liberalizar los mismos de forma progresiva.

El artículo 10-10 estableció el Comité de Comercio Transfronterizo de Servicios e Inversiones, que será el que tendrá por función verificar la aplicación y cumplimiento de las disposiciones de este capítulo, y del capítulo XV, referente a inversiones.

En el artículo 10-14 se establece que las partes mantendrán cooperación técnica, sin embargo ésta se dará en los mismos términos que se han detallado en todo el tratado, es decir limitada al intercambio de información.

### *Servicios Financieros*

El capítulo XI se aplica a las medidas que una parte adopte en relación con los servicios financieros (banca, seguros y servicios conexos), así como a las instituciones financieras, prestadores de servicios financieros transfronterizos y a los inversionistas y a sus inversiones en dichas instituciones.

En ese capítulo, al igual que en el capítulo de servicios transfronterizos, se establece que los países otorgan Trato Nacional y el Trato de Nación Más Favorecida a los inversionistas y sus inversiones, instituciones financieras, prestadores de servicios financieros de la otra parte. Esto quiere decir que el capítulo sobre servicios financieros se ha construido igual que el resto del tratado.

Las regulaciones que pueden existir en México, por ejemplo las exigencias de capital y la mayor escala del sistema financiero de este país, son barreras naturales para que las empresas financieras salvadoreñas puedan acceder a este mercado, que difícilmente se eliminará con el TLCTN, sin embargo, las empresas mexicanas, efectivamente encontrarán ventajas en el TLCTN porque les garantiza la posibilidad de acceder al mercado financiero salvadoreño.

En el capítulo quedó establecido que se permite a los nacionales acceder a los servicios financieros otorgados por prestadores de la otra parte ubicados en ese otro país, a los cuales no se les puede obligar a registrarse; sin embargo, a diferencia del capítulo de los servicios transfronterizos, este capítulo establece que en caso de que un prestador de servicios financieros extranjeros quiera operar en el país, anunciarse o realizar alguna operación, las autoridades nacionales le podrán exigir que se registre, que registre los instrumentos financieros, o que cumpla algunos requisitos prudenciales, siempre y cuando se le permita competir en igualdad de condiciones.

El tratado establece que a los inversionistas de una parte se les debe permitir establecer una institución financiera en territorio de otra parte, mediante cualquiera de las modalidades de establecimiento y de operación que la legislación de ésta permita.

En el tema del Trato Nacional en este capítulo se reconoce la posibilidad que los países exijan ciertos requisitos especiales a los extranjeros, que difieran de los exigidos a los nacionales; sin embargo según el desarrollo que se hace en el capítulo se establece que para que un trato idéntico o diferente dado a los prestadores de servicios financieros de la otra parte no sea considerado discriminatorio y contrario al tratado, se deben cumplir simultáneamente tres requisitos:

-Cada parte otorgará a los inversionistas de otra parte un trato no menos favorable del que otorga a sus propios inversionistas similares respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otras formas de enajenación de instituciones financieras similares e inversiones en instituciones financieras similares en su territorio.

-Cada parte otorgará a las instituciones financieras de otra parte (y a las inversiones de los inversionistas de otra parte en instituciones financieras) un trato no menos favorable del que otorga a sus propias instituciones financieras similares (y a las inversiones de sus propios inversionistas en instituciones financieras similares) respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otras formas de enajenación de instituciones financieras e inversiones.

-Cuando una parte permita la prestación transfronteriza de un servicio financiero conforme al artículo 11-05 otorgará a prestadores de servicios financieros transfronterizos de otra parte un trato no menos favorable del que otorga a sus propios prestadores de servicios financieros similares, respecto a la prestación de tal servicio.

Un aspecto que destaca en el artículo 11-16 es que cada parte «permitirá que todas las transferencias relacionadas con la inversión en su territorio de un inversionista de otra parte, se hagan libremente y sin demora». Estas transferencias hacen referencia a: ganancias, dividendos, intereses, ganancias de capital, productos derivados de la liquidación de la inversión, pagos realizados conforme a un contrato del que sea parte un inversionista extranjero, derivados de una expropiación a un inversionista según el artículo 14-11, pagos que resulte de una solución de controversias. Las partes permitirán que los pagos de estas transferencias se realicen en divisas de libre convertibilidad, al tipo de cambio de mercado vigente en la fecha de la transferencia.

Las únicas excepciones en las cuales los países pueden restringir la libre realización de transferencias serán cuando existan situaciones de quiebra, insolvencia, protección de derechos de acreedores, emisión, comercio y operación de valores, infracciones penales y administrativas, reportes de transferencias de divisas, garantías de cumplimiento de fallos en un procedimiento contencioso.

Toda controversia originada entre las partes en lo referente a los servicios financieros se solventará por medio de mecanismos de solución de controversias del

capítulo XIX, pudiendo por lo tanto la parte afectada imponer medidas similares al sector de servicios financieros de la parte infractora del tratado, cuando así lo haya determinado el tribunal arbitral.

El capítulo contempla que en los servicios financieros cuando un inversionista de una parte formule una reclamación contra la otra parte, podrá utilizar el mecanismo de controversias «empresas-Estados» establecido en el capítulo XIV sobre inversiones.

El mecanismo de resolución de disputas «empresas-Estados» a través de arbitrajes internacionales, por otro lado, representa una concesión a los bancos extranjeros que no tienen los nacionales, y por lo tanto es una discriminación en contra de los segundos, principalmente aquellos intermediarios financieros pequeños, como serían las cooperativas y otros. Los bancos nacionales y sobre todo los intermediarios financieros pequeños deben de resolver sus controversias con el Estado a través del sistema de justicia salvadoreño, que no sobresale precisamente por su agilidad, transparencia y justicia, mientras que los bancos extranjeros podrán gozar de una justicia privada y expedita a través de estos paneles arbitrales privados.

La liberalización, en efecto, se da respetando en cierto grado algunas regulaciones nacionales en materia financiera, pues se reconoce que los países pueden seguir regulando el sector a través de sus leyes secundarias, lo cual es relativamente positivo, sin embargo esto significa que los problemas y vacíos existentes quedarían también vigentes.

Otro peligro de esa desregulación y liberalización para el país deviene sobre todo de la poca competencia y concentración existente en el sistema financiero salvadoreño y de las debilidades institucionales en materia de libre competencia.

El sistema financiero salvadoreño se ha caracterizado por ser oligopólico, ya que son cuatro bancos los que controlan más del 50 por ciento de los préstamos, depósitos y ganancias; pero además, la propiedad de los mismos también se encuentra sumamente concentrada, ya que luego de la privatización este sector fue apropiado por los principales grupos económicos salvadoreños.

Dado que actualmente en El Salvador no hay una ley de libre competencia que regule —desde la perspectiva de la competencia, precisamente— la fusión y adquisición de empresas en general, y financieras en particular, este capítulo aplicado a este país puede posibilitar que se pase de un sistema con oligopolio nacional a otra con un oligopolio transnacional, sobre todo si la entrada de bancos extranjeros se hiciera a través de la adquisición de las empresas oligopólicas nacionales, que es

por cierto una de las opciones más viables y practicadas a escala mundial para penetrar en países subdesarrollados.<sup>9</sup>

Un ejemplo muy aleccionador en el sentido de esta hipótesis, es la adquisición que hizo el Banco Bilbao Vizcaya de una de las Administradoras de Fondos de Pensiones, y la posterior absorción que hizo del Banco Argentaria de España, y de la Administradora Chilena de Pensiones Provida, ambos dueños de sendas AFP en El Salvador. Con esa adquisición, y dada la carencia de legislación que regulara estas fusiones de cara a la libre competencia, el Banco Bilbao Vizcaya fusionó estas tres AFP —de cinco que había anteriormente— en una sola. Es decir, en poco menos de tres años se concentró el mercado de fondos de pensiones en tan sólo dos empresas, con una fuerte presencia de capital extranjero.

En el artículo 11-11 se establece el Comité de Servicios Financieros, que será integrado por las autoridades competentes de cada parte, en el que no obstante podrán participar representantes de otras instituciones cuando las autoridades competentes lo consideren conveniente. De nuevo, como se puede apreciar en este comité, la cooperación queda establecida a intercambios de información, pero no al apoyo para que las autoridades de los países con las menores regulaciones puedan incrementar sus grados de exigencia o aumenten las capacidades de supervisión, lo que hubiera sido conveniente dadas las enormes diferencias que existen en los mercados financieros en los diferentes países.

### *Telecomunicaciones*

El capítulo XII sobre telecomunicaciones dispone de una serie de obligaciones para los Estados en cuanto a las redes públicas de telecomunicaciones. La normativa es aplicada a las medidas adoptadas por las partes relacionadas: a la prestación de estos servicios, al acceso y uso de redes de comunicación, y las relativas a la normalización respecto de equipo terminal.

Las disposiciones del capítulo no se aplican a las medidas relacionadas con la radiodifusión o la distribución por cable de programas de radio o televisión (que fueron excluidas del tratado).

Con respecto al acceso y uso de los servicios de telecomunicaciones cada parte garantizará que cualquier persona de otra parte integrante del tratado tenga acceso a los servicios públicos y pueda hacer uso de ellos. En sentido contrario, sin perjuicio a lo establecido en las leyes nacionales, los Estados no pueden exigir a las empresas o prestadores de servicios de telecomunicaciones mejorados «prestar estos servicios al público en general, justificar sus tarifas de acuerdo a sus costos,

9. Por ejemplo, los bancos españoles han usado muy agresivamente las adquisiciones de bancos nacionales en los países latinoamericanos para penetrar estos mercados. En este sentido los casos de Brasil, Argentina y México son elocuentes.

register unas tarifas, interconectar sus redes con cualquier cliente o red en particular, o satisfacer alguna norma o reglamento técnico en particular para una interconexión distinta a la interconexión con una red pública de telecomunicaciones.»

Con este tipo de disposiciones los TLC limitan la posibilidad de que los Estados puedan orientar la política nacional de telecomunicaciones de acuerdo a sus planes de desarrollo y las empresas prestadoras de estos servicios quedan libres de cualquier obligación.

Ante la presencia de empresas monopólicas de redes y servicios públicos de telecomunicaciones, el artículo 12-06 del TLCTN se establece que «la parte se asegurará que el monopolio, proveedor principal u operador dominante no utilice su posición para incurrir en prácticas contrarias a la competencia en esos mercados, ya sea de manera directa o a través de los tratados con sus filiales, de modo tal que afecte desventajosamente a una persona de otra parte.» Si bien el tratado hace alusión al uso de la posición dominante de los monopolios con respecto a competidores de otras partes, no se hace mención del uso de la posición dominante por las empresas en cuanto al acceso, calidad, tarifas de los servicios de telecomunicaciones y otros servicios relacionados prestados a los consumidores nacionales y de las otras partes.

## **Inversiones**

El capítulo de inversiones en el TLCTN es el correspondiente al XIV, y es una copia exacta del XI del TLCAN. Los contenidos de este capítulo son presentados por la retórica oficial como un capítulo tendiente a otorgar seguridad jurídica y un trato justo para la inversión extranjera directa.

Los capítulos sobre inversiones del TLCTN y el del TLCAN tienen una similitud enorme con el fracasado Acuerdo Multilateral de Inversiones, pues avanzan en el camino de la total desregulación para las inversiones, pero no sólo las directas, sino que incluso para las inversiones especulativas y de capital, y estableciendo un tratamiento privilegiado para éstas, en detrimento de los derechos de los inversionistas locales.

El capítulo de inversiones es uno de los centrales de los Tratados de Libre Comercio, ya que ayudan a entender precisamente su lógica más profunda y de más largo plazo.

Entre sus más importantes contenidos se tienen los siguientes:

## *Concepto de Inversión*

El capítulo de inversiones del TLCTN —y de otros similares— incluye un concepto de inversión que trasciende el concepto clásico de inversión extranjera directa. En el artículo 14-01 el acuerdo establece lo que se entenderá por inversión:

- Una empresa.
- Acciones de una empresa.
- Instrumentos de deuda de una empresa (si la empresa es filial del inversionista extranjero o si el instrumento de deuda sobrepasa los tres años). Se excluyen del concepto de inversión los instrumentos de deuda del Estado.
- Un préstamo a una empresa (cuando la empresa sea filial de un inversionista extranjero o cuando la fecha de vencimiento del préstamo sea de por lo menos tres años).
- Una participación de una empresa que le permita al inversionista extranjero participar en las utilidades o ingresos de la empresa.
- Una participación en una empresa que otorgue derecho al propietario para participar del haber social.
- Bienes raíces u otra propiedad, tangibles o intangibles, adquiridos o utilizados para obtener beneficio económico o para otros fines empresariales.
- La participación que resulte del capital u otros recursos destinados para el desarrollo de una actividad económica en el territorio de otra parte.

El capítulo de inversión no aplica en los casos de:

- Las actividades económicas detalladas en el anexo III del TLCTN correspondientes a las reservas.
- Las medidas que adopte o mantenga una parte en materia de servicios financieros.
- Las medidas que adopte o mantenga una parte para restringir la participación de inversiones por razones de seguridad y orden público.
- A las controversias o reclamos surgidos con anterioridad a la entrada en vigor del TLCTN.

## *Principios del capítulo*

Uno de los principales elementos de este capítulo (artículo 14-02, párrafo 3) es que se aplica en todo el territorio nacional pese a la existencia de medidas incompatibles que pudieran existir en sus respectivas legislaciones (ubicación del tratado por encima de las leyes nacionales), provenientes de cualquier nivel del gobierno, y en caso de incompatibilidad con materias de otros capítulos prevalecerá éste.

El capítulo establece que no se interpretará en el sentido de impedir a una parte prestar servicios o llevar a cabo funciones relacionadas con la prestación de servi-

cios o derechos sociales, lo que sin embargo tampoco se entiende como una obligación a los Estados para que los provean. Los servicios a que hace referencia son: ejecución de leyes, servicios de readaptación social, pensión o seguro de desempleo, servicios de seguridad social, bienestar social, educación pública, salud y protección de la niñez.

Otros principios que se incluyen en el capítulo (artículos 14-03 al 14-06) son: el Trato Mínimo, Trato Nacional, Trato de Nación Más Favorecida, Trato en caso de pérdidas.

El Trato Mínimo hace referencia a que los inversionistas de la otra parte deben recibir un trato justo y equitativo, así como de la protección y seguridad jurídica dentro de su territorio, lo que es comprensible.

El Trato Nacional se aplica al tema de inversiones, como en el resto del tratado, lo que significa que cada Estado debe conceder a los inversionistas de la otra parte y a la inversión de éstos «un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas y a las inversiones de dichos inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones.»

El Trato de Nación Más Favorecida, al igual que el resto del tratado, implica la adopción de la reciprocidad en la desregulación de las inversiones extranjeras, quedando establecido que cualquier beneficio dado a inversionistas de otros países, debe ser otorgado a los otros miembros del TLCTN, a excepción de aquellos dados en el marco de los procesos de integración (mercados comunes, uniones aduaneras, uniones económicas o monetarias, o convenios que eviten la doble tributación).

El Trato de Nación Más Favorecida, en caso de pérdidas, establece que si las inversiones extranjeras sufren pérdidas en su territorio debido a conflictos armados o contiendas civiles, casos fortuitos o de fuerza mayor, deberán recibir un trato no discriminatorio respecto a cualquier medida que adopte o mantenga en vinculación con esas pérdidas. Esto contrasta con la ausencia en el tratado de mecanismos para que los trabajadores que pierdan sus puestos de trabajo —derivados del TLCTN— sean beneficiados con programas de apoyo o reparaciones económicas.

### *Requisitos de desempeño*

El tratado establece, finalmente, la prohibición de requisitos o compromisos de desempeño para las inversiones extranjeras con relación al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión de un inversionista extranjero de la otra parte o de un país no parte.

Como es sabido, los países usaron activamente durante años anteriores la imposición de ciertos criterios o requisitos especiales para las inversiones extranjeras que se instalaban en sus territorios, con el fin de orientar estas inversiones en sectores clave o en comportamientos acordes con intereses nacionales. Estos requisi-

tos fueron usados sobre todo por los países latinoamericanos más grandes o desarrollados (Brasil, Argentina, México), que lograron crear con tales mecanismos alguna industrialización de cierta envergadura.

Entre los requisitos de desempeño que explícitamente se prohíben, y por ende los países no pueden exigirlos a las inversiones extranjeras están:

- Cuotas o tipos de bienes o servicios a exportar, es decir se establece la imposibilidad de privilegiar ramas estratégicas desde la definición de políticas sectoriales.

- Porcentaje de contenido nacional de bienes y servicios locales. Los gobiernos no pueden exigir a las empresas extranjeras hacer compras de sus insumos en el país o en alguna región geográfica, con lo que los inversionistas quedan posibilitados de decidir, en función de sus intereses, en donde compran sus insumos.

- Otorgar preferencia a bienes y servicios locales. Similar a la anterior, los gobiernos no pueden condicionar beneficios a los inversionistas extranjeros a su consumo o preferencia por bienes e insumos locales.

- Relacionar de cualquier manera las importaciones con las exportaciones o entrada de divisas, con lo que los Estados quedan impedidos de poder exigir algún nivel de exportaciones netas a las inversiones extranjeras; los inversionistas están en libertad de elegir según sus criterios e intereses las cantidades de importaciones y exportaciones que desean hacer. Esto posibilita, en los casos de empresas transnacionales, que incluso cuando los bienes nacionales puedan ser más baratos y de mayor calidad las empresas puedan optar por insumos extranjeros que produzcan en otros países.

- Restringir las ventas en el territorio generadas por la inversión extranjera, relacionando las ventas de éstas al volumen o valor de las exportaciones o ganancias en divisas que generen.

- Transferir tecnología, proceso productivo u otro conocimiento reservado. Esta prohibición limita la capacidad nacional para exigir que las empresas extranjeras que se instalen puedan transferir tecnologías —más avanzadas, intensivas en mano de obra o ambientalmente limpias, por ejemplo— al país.

- Actuar como proveedor exclusivo de los bienes que produzca o servicios que preste para un mercado regional o mundial. Es decir, los Estados no pueden obligar a las empresas extranjeras a vender su producción o prestar sus servicios a ciertos mercados.

- Ninguna parte podrá condicionar la recepción de una ventaja —o la prórroga de la misma— a que los inversionistas extranjeros cumplan los siguientes requisitos: preferencias por bienes locales; contenido nacional; mantener una relación importaciones/exportaciones, divisas netas/importaciones, ventas nacionales/exportaciones o ventas nacionales/divisas netas generadas.

El inciso 5 del artículo 14-07 establece claramente que en el caso que un país imponga un requisito no establecido en el tratado, pero que tenga por efecto afectar

negativamente el flujo comercial o constituya una barrera importante a las inversiones, las partes lo someterán al Comercio Transfronterizo de Servicios establecido en el artículo 10-10 del capítulo de comercio de servicios. En caso que se establezca que efectivamente la medida afecta el comercio o las inversiones extranjeras, entonces la parte que la haya impuesto deberá eliminarla.

Hay que precisar que esta prohibición a los requisitos de desempeño, es un avance significativo en la desregulación de las inversiones extranjeras (directas y especulativas), ya que ahora son parte de un tratado internacional. De esta manera todos los derechos de inversionistas extranjeros han quedado plasmados en el TLCTN, limitando considerablemente el margen de maniobra de los Estados, es decir estas disposiciones limitan considerablemente las políticas estatales a favor del desarrollo. Las ventajas obviamente no son para todas las empresas, sino que sobre todo a aquellas grandes empresas que tengan posibilidades de establecer subsidiarias o tener inversiones en otro país.

Hay que destacar que los requisitos de desempeño no han sido usados en El Salvador con la misma extensión que lo han hecho otras economías (México, Argentina, Brasil, pero sobre todo economías desarrolladas como la Unión Europea e incluso Estados Unidos de Norteamérica), que han obtenido, con la aplicación de éstos, claras ventajas; sin embargo, ahora el gobierno salvadoreño ha establecido una autolimitación a poder usarlas en un futuro, con lo que estaría consolidando su posición desventajosa.

Las prohibiciones de requisitos de desempeño están en consonancia con la Ley de Inversiones publicada en el *Diario Oficial* del 11 de noviembre de 1999, y que ya había eliminado el tratamiento diferenciado a las inversiones extranjeras y prohibía que los entes encargados de inscribir a los inversionistas extranjeros pudieran exigir requisitos de desempeño. Esta ley fue introducida a través de la implementación de los PAE y PEE, y de esa manera el TLCTN viene a consolidar ahora la irreversibilidad de este tipo de desregulación de inversiones —no limitado a las inversiones extranjeras directas.

Tanto la Ley de Inversiones, como el TLCTN (artículo 14-10) establecen que los inversionistas extranjeros tienen la posibilidad de repatriar con libertad y sin demora las transferencias relacionadas con la inversión extranjera, tales como: ganancias, dividendos, intereses, ganancias de capital, pagos de regalías, gastos de administración, asistencia técnica y otros cargos, ganancias en especie, productos derivados de la venta, liquidación total o parcial de la inversión, pagos realizados conforme a un contrato o un préstamo, pagos derivados de la indemnización por concepto de expropiaciones, pagos que provengan de los resultados de un proceso de solución de controversias.

Así mismo, cada parte permitirá que las transferencias se realicen en moneda de libre convertibilidad al tipo de cambio del día de la transferencia. El acuerdo establece que es posible la imposición de controles a las operaciones cambiarias, sólo

de manera temporal, y siempre y cuando la balanza de pagos de la parte que se trate, presente un serio desequilibrio y esté instrumentando un programa de acuerdo a «criterios internacionalmente aceptados».

### *Expropiaciones e indemnizaciones*

Otro de los elementos clave en el capítulo es la definición de las expropiaciones. Las empresas extranjeras buscan por lo general alguna seguridad jurídica contra la posibilidad que los Estados puedan expropiarlas sin indemnización, lo cuál puede resultar razonable.

Sin embargo nuevamente el TLCTN va más allá de ese objetivo y establece un concepto de expropiaciones e indemnizaciones que trasciende la simple seguridad jurídica de las inversiones contra abusos de los Estados. El capítulo sobre inversiones establece un concepto de expropiaciones que abre la puerta —y lo ha hecho ya en otros países como México— para una interpretación sumamente arbitraria del mismo, que ha servido para limitar drásticamente las medidas que los Estados puedan tomar en protección a la salud humana y el medio ambiente.

Los capítulos sobre inversiones del TLCAN, principalmente en el tratamiento a las expropiaciones y a los mecanismos de solución de disputas, son muy similares a algunos Acuerdos de Protección y Protección Recíprocos de Inversiones que han sido firmados por varios países desarrollados con subdesarrollados, o entre los mismos países subdesarrollados. Los países han caminado a través de esos convenios sobre protección de inversiones para desregular previamente las inversiones, por lo que en rigor los TLC son la continuación y consolidación de esos acuerdos. Específicamente El Salvador tiene sendos Convenios de Protección de las Inversiones con Chile y Estados Unidos de Norteamérica.

El concepto de expropiación que da el capítulo de inversiones no se refiere al concepto más clásico usado cuando el Estado expropiaba algún inmueble o bien en función de una obra social particular, ni tampoco se limita al caso de nacionalización de las posesiones del inversionista extranjero. Más bien la introducción de conceptos como «expropiación indirecta» y «medida equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión», establece un alcance mucho más amplio al clásico o a la simple seguridad jurídica, dándole una protección a los inversionistas extranjeros de la que no gozan los nacionales.

En el marco del TLCTN, varios casos de empresas extranjeras han demandado a los Estados, luego que éstos han tomado medidas para proteger la salud de las personas o el medio ambiente.<sup>10</sup>

**10.** Algunos casos que pueden reseñarse serían: a) la empresa METALCLAD adquirió la empresa mexicana COTERIN dedicada al tratamiento de residuos tóxicos y que había instalado desechos tóxicos ilegalmente en el municipio de Guadalcazar. La empresa METALCLAD

Como se ve, en términos generales el tratamiento de las expropiaciones en el TLCN beneficia directamente a los inversionistas extranjeros, en este caso mexicanos, ya que es para estos que aplica; por el otro lado, hay que mencionar que las legislaciones nacionales sobre la materia, tienen un concepto más restringido del término, y no conceden los mismos derechos a los nacionales (divisas convertibles y pago de intereses, pago sin demoras), lo que significa que en procura de un supuesto deseo de «eliminar las discriminaciones contra los inversionistas extranjeros», en la práctica se les conceden beneficios que no gozan los nacionales, lo cual sumado a las asimetrías entre éstos sólo puede ser fuente de una discriminación en contra de los nacionales.

### *Mecanismos de resolución de disputas inversionista extranjero-Estado*

Estrechamente vinculado al tema de expropiaciones se encuentra el de la resolución de disputas en temas de inversiones, que recibe un tratamiento muy extenso en el capítulo de inversiones. Según el artículo 14-18 el mecanismo de solución de controversias entre una parte y un inversionista de otra parte contenido en este capítulo será vigente para las materias relacionadas a las inversiones.

El principal contenido de este mecanismo —a diferencia del mecanismo del capítulo XIX— es que permite a los inversionistas de un país parte, poder llevar por su propia cuenta directamente o en representación de una empresa, ubicada en la otra parte que esté bajo su control directo o indirecto, una demanda contra los Estados de los otros países partes. Esas demandas las pueden llevar adelante siempre y cuando un inversionista extranjero considere que el Estado de la otra parte ha tomado disposiciones que violan las obligaciones contenidas en este capítulo, y que hayan causado pérdidas y daños en «virtud de la violación o como consecuencia de ella».

demandó al Estado mexicano por dieciséis millones de dólares, a través de los mecanismos del capítulo de inversiones. El motivo es que el Gobierno del estado de San Luis Potosí y la municipalidad no la autorizó a instalar un confinamiento de desechos sólidos peligrosos en el municipio de Guadalcazar, porque las autoridades consideraron que había mucho riesgo ambiental. El tribunal arbitral declaró el fallo a favor de la empresa y obligó al gobierno mexicano a pagar la suma demandada; b) la empresa Waste Management demandó al Estado mexicano por la cancelación de la concesión de servicios públicos para el manejo de los desechos sólidos (que le habían sido otorgados previamente). El demandante exigía sesenta millones de dólares por daños y perjuicios. El tribunal declinó tener jurisdicción en este caso (*fallo con disentimiento de un árbitro*); c) demanda de la empresa Ethyl Corporation. Contra el gobierno canadiense, porque éste prohibió la comercialización transfronteriza de su producto (MMT, un aditivo de gasolina que ha sido prohibido en muchos países). El gobierno canadiense revocó la legislación.

Este mecanismo podrá ser usado si los inversionistas extranjeros se comprometen a someterse al tribunal de arbitraje, y si acceden a renunciar a su derecho de iniciar un procedimiento ante un tribunal nacional competente (a menos que sea para obtener medidas precautorias de carácter suspensivo de la medida).

El procedimiento de la demanda de arbitraje contempla la conformación de un panel privado de árbitros internacionales, que decidirá sobre la controversia basándose en lo establecido en el tratado y en las disposiciones aplicables del derecho internacional, así como en las interpretaciones que hagan del acuerdo la Comisión Administradora del Tratado. El capítulo de inversiones no establece que las audiencias tengan que ser públicas, lo que representa una menor transparencia con respecto a los que se establece en las legislaciones nacionales, ni tampoco se da la posibilidad que sectores sociales afectados por el inversionista demandante pueda presentar pruebas que muestran la legitimidad de la medida tomada por instancias gubernamentales.

Según el artículo 14-37 el tribunal arbitral podrá solicitar a los tribunales nacionales (o dictar a las partes contendientes) medidas provisionales o precautorias para «preservar los derechos de la parte contendiente o para asegurar que la jurisdicción del tribunal establecido conforme a esta sección, surta plenos efectos»; el artículo 14-38 establece por otro lado que el laudo definitivo podrá ordenar el pago de daños pecuniarios y los correspondientes intereses, la restitución de la propiedad o en su defecto el pago de daños e intereses en lugar de la restitución, y podrá ordenar el pago de costas arbitrales.

Por otro lado, el laudo final será de acatamiento obligatorio y sin demora por la parte contendiente, aunque las partes pueden solicitar la revisión del fallo en un período posterior a la emisión del laudo.

Sobre estos aspectos merece la pena resaltar que todo el capítulo, y sobre todo el mecanismo de resolución de disputas, le concede a los inversionistas extranjeros protecciones de las que no gozan los inversionistas locales, y el poder ventilar sus demandas a través de paneles privados, evitando para ello los tribunales y ordenamientos jurídicos nacionales. En este sentido, este capítulo no tiene un énfasis en cuanto a las responsabilidades de los inversionistas extranjeros para con los países, sino que al contrario, les otorga amplios derechos —y los libera de obligaciones— que limitarán los poderes de los gobiernos para regularlos.

## **Solución de controversias**

En el capítulo XIX se establece el mecanismo «normal» de resolución de disputas del TLCTN. Este mecanismo se utilizará cuando una parte considere que otra parte contraviene o incumple las disposiciones del tratado —y se genere un conflicto entre éstas— de manera de solucionar las diferencias.

Conforme a lo establecido en los tratados existen tres procedimientos para la solución de conflictos entre las partes. El primero de ellos es la solución mediante consultas, que consiste en que las partes podrán consultar a otras partes por medidas adoptadas o que pudieran contradecir lo pactado en el tratado y solucionar las diferencias amistosamente entre ellas (de no ser así las diferencias se resolverán mediante la intervención de la comisión administradora).

El segundo procedimiento es la intervención de la comisión; si después de treinta días la consulta no resuelve, la comisión se reunirá pocos días después de haber sido presentada la solicitud (en el caso del TLCTN son diez días) para lograr una solución mutuamente satisfactoria mediante la conciliación, mediación u otros medios para la solución de controversias.

El último procedimiento es el establecimiento del tribunal arbitral. Si la diferencia no es resuelta mediante la Comisión Administradora del Tratado, cualquiera de los países integrantes del tratado solicitará el establecimiento del tribunal, que resolverá finalmente las diferencias. El capítulo establece la posibilidad que la solución de controversias se haga a través de los mecanismos del tratado, o en caso contrario por los mecanismos que establece la OMC, no pudiendo hacerse considerando ambos al mismo tiempo.

El tribunal estará integrado por árbitros designados por las partes y un árbitro perteneciente a los países no parte del tratado; estos integrantes tendrán conocimiento o experiencia en derecho, comercio internacional y otros asuntos relacionados al tratado, no estarán vinculados ni recibirán instrucciones de las partes, serán electos en función de su objetividad, y cumplirán con el Código de Conducta presente en el TLC.

El informe final que emita el tribunal arbitral será obligatorio para las partes en conflicto, en los términos y plazos que éste ordene, y la parte que haya aplicado una medida incompatible con el TLCTN deberá entonces derogarla. Si una de las partes no cumple con los plazos indicados o con el informe final, la otra parte podrá suspender los beneficios otorgados por el tratado.

Como ya se ha planteado anteriormente, una de las debilidades en los diversos comités presentes en los tratados, como también el tribunal arbitral del sistema de solución de controversias, es la nula participación de los sectores productivos y sociales que puedan entrar en conflicto con otras partes o que se ven afectados por los conflictos comerciales entre las partes.

## **Propiedad intelectual**

El TLCTN establece un capítulo de propiedad intelectual, a pesar de la casi nula exportación de este tipo de «intangibles», o de la mínima existencia de empresas dedicadas a la producción intensiva de «propiedad intelectual». Más bien los inte-

reses que están representados en este artículo son los de las grandes empresas del software, música, señales de televisión, ropa, y muy posiblemente de biotecnología.

En el capítulo sobre propiedad intelectual (capítulo XVI), se establece que los países ratifican lo dispuesto en el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados al Comercio que es parte de la OMC, y de otros acuerdos internacionales suscritos durante los últimos años; así mismo los países se comprometen a eliminar el comercio de bienes infractores de las leyes de propiedad intelectual.

El capítulo se rige igualmente por los principios de Trato Nacional y de Trato de Nación Más Favorecida, de manera que las concesiones a un tercer país en esta materia deberán de extenderse a los países suscriptores del TLCTN, y también el país deberá darle un tratamiento a los extranjeros no menos favorable que el que le concede en materia de protección de propiedad intelectual a nacionales.

El capítulo establece la protección de los derechos de autor y derechos conexos (escritos, gráficos, fonogramas), marcas, patentes, diseños industriales, información no divulgada, bienes farmacéuticos o agroquímicos, las indicaciones geográficas y denominaciones de origen.

En el caso de las patentes merece señalar que se establece que las partes las otorgarán para «las invenciones, ya sean productos o de procedimientos, en todos los campos de la tecnología, siempre que sean nuevas, resulten de una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial.»

Posteriormente se establece que las partes podrán excluir la cuestión de las patentes de las plantas y los animales, excepto los microorganismos y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales, sin embargo se dice que las partes otorgarán protección a todas las obtenciones vegetales mediante patentes, algún sistema *sui generis*, o una combinación de aquéllas y éste.

En los términos que establece el capítulo, y a pesar del enunciado inicial donde se dice que no se podrán patentar especies vegetales o animales, se abre la puerta precisamente para que algunas empresas, tales como las de biotecnología e ingeniería genética puedan realizar actividades de bio-piratería, y lo que es más grave, que el Estado salvadoreño se vea en la obligación de proteger esas actividades en contra de los intereses del país.

Además, si consideramos que los Tratados de Libre Comercio buscan liberalizar numerosos sectores económicos, resulta que los capítulos de propiedad intelectual van en un sentido contrario, ya que buscan garantizar el monopolio del conocimiento para ciertas empresas por amplios lapsos. Incluso, el posible monopolio que una empresa pueda llegar a tener derivado de algún aspecto relacionado con la propiedad intelectual recibe en el capítulo la protección de los Estados. Obviamente la coincidencia del capítulo referido a la propiedad intelectual con el

resto del TLC, es que ambos privilegian los intereses fundamentales de las grandes compañías y empresas transnacionales por sobre los nacionales.

## **Entrada temporal de personas de negocios**

En el tratado no se establecen en ningún momento disposiciones tendientes a incorporar el tema migratorio, sin embargo si se contemplan facilidades migratorias para un grupo reducido —y ya privilegiado de personas—, que vienen a ser las «personas de negocios»; esto quedó plasmado en el capítulo XIII.

Este capítulo no necesariamente es negativo en sí mismo, ya que es deseable que dos países que negocian un acuerdo comercial —del tipo que sea— puedan intercambiar personal de las empresas que estén interesadas en comerciar. Sin embargo, al observar el contexto de lo negociado, y toda la exclusión de temas vinculados a lo laboral y migratorio, el otorgar una preferencia hacia un sector que ya goza de privilegios migratorios es un aspecto que va al igual que otros capítulos del TLCTN en la dirección de la discriminación.

Siendo que para el país el tema migratorio con México representa un punto crucial, ya que por este país transita —y vive— una gran cantidad de salvadoreños en su afán por emigrar a los Estados Unidos de Norteamérica, lo más lógico hubiera sido que en vez de introducir un capítulo sobre hombres de negocios se hubiesen dejado establecido aspectos concretos para mejorar el trato a los migrantes de parte de las autoridades mexicanas.

## **Comisión Administradora del Tratado**

El capítulo XVIII establece la administración del Tratado de Libre Comercio con México, es decir hace referencia a la creación de instancias y organismos que se encargarán de la gestión general del tratado, de la siguiente manera:

-Comisión Administradora. Es la máxima instancia de administración del tratado, teniendo entre sus funciones principales velar por el cumplimiento y la correcta aplicación de las disposiciones del tratado y evaluar los resultados logrados en su aplicación. Estará integrada por funcionarios del más alto nivel: en El Salvador y Guatemala por los Ministros de Economía en Honduras por El Secretario de Estado en los despachos de Industria y Comercio, y en México por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial. La comisión se reunirá por lo menos una vez al año en sesión ordinaria y a solicitud de cualquier parte en sesión extraordinaria. Las sesiones ordinarias serán presididas sucesivamente por cada parte. Hay que agregar que dicha comisión es la que se encargará de negociar la posible inclusión

de productos excluidos y la aceleración del calendario de desgravación, correspondiéndole a las Asambleas Legislativas ratificar los acuerdos.<sup>11</sup>

-Subcomisión Administradora del Tratado. Entre sus principales funciones tendrá: supervisar la labor de todos los comités, los subcomités y los grupos de trabajo establecidos en el tratado; dar seguimiento a las decisiones y acuerdos alcanzados por la comisión, así como designar el centro de información para cada parte. La Subcomisión Administradora del Tratado estará conformada, en el caso de El Salvador y Guatemala por los Viceministros de Economía, en Honduras por el Subsecretario de Integración Económica y Comercio Exterior y para el caso de México por el jefe de la Oficina de Negociaciones para América Latina, Acceso a Mercados y el ALCA.

-Secretariado. La Comisión Administradora del Tratado establecerá y supervisará el Secretariado, integrado por secciones nacionales, que tendrá entre sus funciones proporcionar asistencia a la Comisión Administradora del Tratado y a la Subcomisión Administradora del Tratado, dar apoyo administrativo a los tribunales arbitrales, apoyar la labor de los comités y subcomités, entre otros aspectos.

-Comités y subcomités. La aplicación y administración del tratado implicará la conformación de diez comités y tres subcomités: a) Comité de Comercio de Bienes, b) Comité de Comercio Agropecuario, c) Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, d) Comité de Integración Regional de Insumos, e) Comité de Origen, f) Comité de Comercio Transfronterizo de Servicios de Inversión, g) Comité de Servicios Profesionales, h) Comité de Servicios Financieros, i) Comité de Entrada Temporal de Personas de Negocios, j) Comité de Medidas Relativas a la Normalización: i) Subcomité de Etiquetado, Envasado y Embalaje, ii) Subcomité de Procedimientos de Aprobación, iii) Subcomité de Medidas Relativas a la Normalización de Telecomunicaciones.

Hay que agregar a esta institucionalidad, las instituciones creadas al interior de El Salvador para la administración del TLCTN —y posteriores acuerdos de este tipo—:

-La Comisión Nacional Administradora de Tratados. Esta Comisión se encargará de velar por la correcta administración de los acuerdos, convenios y tratados, y otros instrumentos similares en materia de comercio. Esta comisión fue integrada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda, Ganadería, Economía y

11. Sobre este aspecto hay que resaltar que dados los antecedentes con las salvaguardias, resulta preocupante que el Poder Ejecutivo de El Salvador o la Comisión Administradora del Tratado pueda «asumir» la función de dar vigencia a los cambios. Según la Constitución salvadoreña es la Asamblea Legislativa la que tiene atribuciones para aprobar un tratado internacional, y por ende toda modificación que se haga al mismo.

Agricultura y Ganadería; además por un representante titular y un suplente del sector privado nombrado por la Asociación Nacional de la Empresa Privada.

-El Ministerio de Economía, por otro, lado creó una Dirección Administradora de Tratados Comerciales, para que sea la dependencia del Ministerio de Economía encargada de la administración de los Tratados de Libre Comercio.

Sobre este tema de la institucionalidad del TLCTN, merece la pena hacer algunas reflexiones:

-Hay que sopesar los costos fiscales que representa la creación de toda esta institucionalidad y burocracia tratadista. Es importante hacer una revisión y monitoreo sobre los costos (versus los beneficios) que tiene para el Estado salvadoreño la administración de los tratados comerciales.

-Es importante mencionar que el hecho que existan representantes del sector privado en algunas de las instituciones administradoras, no necesariamente garantiza la transparencia de los acuerdos, ya que estará latente el peligro que éstos participen como jueces y partes al mismo tiempo.

-Sobre la institucionalidad tratadista se cierne un serio peligro, dados los antecedentes que existen en el tema de las salvaguardias, y es que no es imposible que esta institucionalidad tratadista se convierta en un nuevo elemento de discrecionalidad de la política arancelaria en el país.

## *Capítulo VI*

### **EL CALENDARIO DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA**

DADA LA importancia que tiene el calendario de desgravación en los TLC, y particularmente en uno como el negociado entre el Triángulo Norte centroamericano y México, en el que buena parte de las negociaciones se enfocaron sobre las negociaciones de los productos, y no tanto en pactar las disciplinas generales de un acuerdo más amplio.

Por esto se ha considerado importante destacar el análisis del calendario de desgravación en un capítulo separado.

#### **El Programa de Desgravación Arancelario (PDA)**

Ante la carencia de contar con mediadas claras para reducir las desigualdades entre las partes en los actuales TLC, los programas de desgravación arancelaria se han constituido como los principales medios para tratar las asimetrías: mediante la aplicación de velocidades de desgravación desiguales y en ocasiones acompañadas de plazos más largos para las partes menos desarrolladas; así en estos países el proceso de desgravación tiende a ser más lento y para los desarrollados más acelerado. Sin embargo, los supuestos beneficios del PDA podrían ser aprovechados eficientemente si el TLC incluyera medidas orientadas a elevar la competitividad de los productos de los países subdesarrollados para que las partes tiendan a converger y/o compitan en condiciones de igualdad.

Por otra parte, las posibilidades de incrementar inmediatamente los flujos exportables mediante los PDA son escasas, debido a que no todos los productos que se exportan quedan exentos de aplicación de aranceles y las tasas arancelarias que se irán desgravando son más altas en los países con mayores niveles de desarrollo.

Con estos antecedentes cabe preguntarse si los TLC con Chile y México, lo negociado en los programas de desgravación constituyen realmente una herramienta para reducir las brechas de desarrollo entre los países o por el contrario los acuerdos irán en la dirección de agrandar las diferencias.

### *Criterios para negociar el proceso de desgravación de los bienes y servicios*

En toda negociación comercial es necesario contar con criterios básicos para determinar el trato que recibirá cada país en general, como los diferentes sectores económicos y los bienes y servicios en particular. En este sentido las iniciativas de establecer una negociación comercial entre diversas partes pasa previamente por la definición de los criterios, que luego se constituyen en una herramienta que facilita el posicionamiento de cada una de las partes.

Los criterios para negociar los calendarios de desgravación pueden clasificarse en tres niveles: criterios globales; criterios sectoriales y criterios de las relaciones comerciales entre cada una de las partes.

Los criterios globales hacen referencia a aquellos elementos que permiten identificar la importancia de proteger o abrir un determinado sector productivo, de cara sobre todo a los intereses nacionales: demanda de empleo, consumo interno, exportaciones o importaciones.

En cuanto a los criterios sectoriales, éstos sirven para determinar los niveles de competitividad o la capacidad de competir de las diferentes ramas y sectores de la economía; de tal manera que se permita identificar qué bienes y servicios será necesario excluir del TLC y así ampliar el plazo para su apertura, y aquellos que pueden efectivamente ser capaces de enfrentar los efectos de una liberalización. Este criterio es más restringido, pero no por eso menos necesario, ya que se refiere principalmente a las capacidades de las empresas para hacer frente a la desgravación arancelaria que establece un TLC.

Tanto los criterios globales como los sectoriales son elaborados a partir de la realización de estudios técnicos y de impacto; estos estudios deben presentar, en primer lugar, un diagnóstico global de la economía y de los niveles de encadenamientos sectoriales, que permita identificar los grados de articulación de las ramas productivas y cómo la apertura comercial de una de éstas puede debilitar las cadenas productivas; en segundo lugar, se presentan los diagnósticos sectoriales, es decir, la determinación de los niveles de competitividad y de los posibles impactos que podría generar el TLC sobre la producción de los sectores para el mercado nacional e internacional.

Para la realización de estos estudios es necesario abrir y facilitar espacios de consulta y participación en las negociaciones comerciales a los diferentes sectores,

de tal manera de las decisiones del equipo negociador se sustenten sobre los intereses generales.

A la luz de estos criterios el equipo negociador contará con las suficientes herramientas para negociar el trato que recibirán los bienes y servicios; es decir, se podrá determinar qué bienes y servicios será necesario excluir del TLC, a cuántos se les eliminará el arancel de inmediato, cuál será el plazo adecuado para liberalizarlos, cuáles quedarán prohibidos de comercializar, entre otros aspectos.

Los criterios de las relaciones comerciales entre se determinan a través de un análisis de las relaciones comerciales de los países que negocian un TLC; los aspectos a identificar en este análisis son: niveles de exportación e importación (déficit o superávit comercial), las oportunidades de nuevos mercados, la agresividad y competitividad comercial de las contrapartes, el trato y beneficio otorgados por las contrapartes a otros países con los cuales se ha pacto un TLC.

Este criterio permite a los negociadores conocer las asimetrías entre las partes y determinar el tipo de tratado que un país debe buscar; es decir, definir si se precisa de un acuerdo preferencial, en el caso que la parte que representan se encuentre en una posición desventajosa, o de si es posible negociar otro formato de acuerdo.

En el marco de las negociaciones del TLCTN el trato que recibirían los bienes y servicios en el programa de desgravación arancelaria tendría que haberse determinado a partir de los tres tipos de criterios antes mencionados, especialmente los criterios sectoriales. Sin embargo, el equipo negociador nunca puso a la luz pública los criterios o los estudios de impactos.

En caso de que estos acuerdos efectivamente no se hubieran realizado significaría que el trato que recibieron varios productos estuvo relacionado, más que con la definición técnica, con la presión que ejercían grupos empresariales hegemónicos. Por ejemplo las negociaciones del TLCTN sufrieron retraso por el trato que El Salvador buscaba que se le otorgara a productos como: cerveza, cemento y automóviles livianos, bienes producidos y distribuidos por empresas pertenecientes a un grupo económico específico.

Por otra parte, la falta de convocatoria a los diferentes sectores de la sociedad y la nula difusión del contenido (capítulos) de los tratados durante las negociaciones demuestra el carácter antidemocrático y poco participativo de los TLC con México y Chile. La falta de acceso de parte de los sectores productivos vulnerables (micro y pequeños empresarios, campesino) incapaces de ejercer presión sobre el gobierno, podría revertirse en impactos desfavorable sobre éstos.

¿Cómo es posible que El Salvador haya logrado liberalizar 3,753 fracciones arancelarias y excluir 266 en el TLCCH, sin antes contar con criterios técnicos o estudios de impacto sobre la micro y pequeña empresa, los agricultores, la manufactura; y sin acceso de estos sectores a las negociaciones?

Al no disponer de estos estudios técnicos y de impacto, resulta muy difícil analizar si el programa de desgravación negociado asume la realidad de las ramas

productivas, y si efectivamente respondió a las necesidades del país, o si por el contrario fue hecho según el interés de unos cuantos grupos empresariales. Lo cierto es que en caso de no haberse hecho, el esquema negociador habría claramente privilegiado aún más los intereses de los sectores oligopólicos nacionales que son los que tuvieron recursos para hacerse representar en las negociaciones a través de negociadores privados.

### *Contenido de los programas de desgravación*

En materia de desgravación arancelaria los textos del TLCTN y del TLCCH presentan las mismas características de lo negociado por México, Estados Unidos y Canadá en el TLCAN. Tanto en los primeros dos, como el artículo 3-02 del TLCAN se destacan los siguientes aspectos:

- Las partes eliminarán gradualmente sus aranceles a la importación de bienes originarios de conformidad al programa de desgravación acordado.

- Las partes no podrán incrementar los aranceles vigentes o adoptar un nuevo arancel sobre los bienes originarios sujetos al programa; sin embargo es posible incrementar los aranceles a los bienes que no estén sujetos, cuando el arancel haya sido reducido unilateralmente a un nivel inferior al establecido en el programa, y si el incremento es autorizado por cualquier disposición en materia de solución de controversias en el marco de los acuerdos de la OMC.

- Las partes realizarán consultas para tratar de acelerar el proceso de eliminación de los aranceles comprendidos en el programa de desgravación, de manera de avanzar con el objetivo de eliminar las barreras al comercio y facilitar la movilidad de las mercancías y servicios. Es importante destacar que las decisiones en torno a las modificaciones del programa de desgravación serán aceptadas por las partes conforme a sus leyes, y esas modificaciones prevalecerán sobre cualquier arancel aduanero o categoría del programa.

Un elemento destacable en el artículo 3-04 del TLCTN, y que no es planteado en el TLCAN (ni tampoco en el TLCCH), es con respecto al trato que reciben las mercancías excluidas; el TLCTN establece que «respecto a los bienes excluidos del Programa de Desgravación Arancelaria, cualquier parte podrá mantener o adoptar una prohibición o restricción, o un arancel aduanero sobre esos bienes...» conforme a los derechos y obligaciones de la OMC. Además, cada año se examinará la posibilidad de incorporar estas mercancías al PDA, y los acuerdos por medio de los cuales se incorporen serán adoptados mediante las legislaciones nacionales.

Es importante destacar que pese a los desiguales niveles de desarrollo de El Salvador con México (y Chile), el texto del artículo 3-04 de ambos tratados no existe mención alguna acerca de programas de cooperación y de apoyo a la com-

petitividad por parte de ambos países a los productos excluidos y considerados sensibles.

### *Trato obtenido en el Programa de Desgravación Arancelaria*

Con el TLC no todos los productos entran con cero arancel a los mercados de las partes que lo integran, sino que cada tratado ha programado reducciones graduales de los aranceles mediante varios cortes anuales y partiendo de una tasa base para cada bien o servicio. Esto significa que las exportaciones salvadoreñas tenderán a incrementarse en la medida que México, por ejemplo, vaya eliminando sus aranceles, lo cual dependerá a su vez de la elasticidad-precio de las exportaciones salvadoreñas en dichos países y del tipo de bienes que se demande.

El proceso de desgravación arancelaria cubre periodos que van desde la aplicación inmediata de cero arancel a los bienes y servicios, hasta la eliminación de los aranceles a doce o dieciséis años luego de haber entrado en vigencia, según el tratado en cuestión.

El Programa de Desgravación Arancelaria del TLCTN está integrado por dos grupos de bienes sobre los cuales se iniciará el proceso de reducción arancelaria, clasificados según el Sistema Armonizado de Designación y Clasificación de Mercancías.

En el primer grupo están los productos agropecuarios, que para el caso de El Salvador lo conforman 959 fracciones arancelarias, para México 1,088 fracciones; en el segundo, están los productos industriales en donde el universo arancelario de México es mucho más grande que el salvadoreño. En total, México cuenta con 11,508 fracciones a desgravar y El Salvador 5,966.

Con el TLCTN El Salvador liberó de manera inmediata a México el 55 por ciento de las fracciones arancelarias, un 13.8 por ciento se liberará entre el tercero y sexto año del tratado, el 9.2 por ciento entre el séptimo y noveno año, terminando con un 17.9 por ciento entre el décimo y duodécimo año. Además, un 3.5 por ciento de sus fracciones han quedado excluidas. México liberó de inmediato el 73.2 por ciento, mientras que un 24.9 por ciento lo hará a un plazo de tres a doce años; el 2.1 por ciento representa las fracciones excluidas y el resto (0.6 por ciento) son fracciones prohibitivas o con programa de desgravación preferencial.

La liberación de un significativo número de fracciones por parte de México no representa estrictamente una ganancia para El Salvador, ya que si bien se cuenta con un plazo más corto para entrar al mercado mexicano, únicamente se podrán obtener ventajas si efectivamente los productos desgravados por México son potenciales bienes de exportación de El Salvador, es decir, si efectivamente los sectores nacionales tienen suficiente capacidad competitiva para penetrar este mercado. Dado el país mostró deficiencias al utilizar el Acuerdo de Alcance Parcial que se tenía con México, el pronóstico no parece ser halagüeño.

Los resultados de la desgravación arancelaria mexicana también puede ser que no coincida con las proyecciones de las autoridades, ya que no se producen para ese mercado muchos de los productos que se han liberalizado de inmediato (corchos y sus manufacturas, uvas, perlas naturales, naves aéreas, naves espaciales, barcos, entre otros). Esta situación crea un espejismo sobre el efecto positivo de la apertura de los mercados mexicanos para la economía salvadoreña. Ejemplo de esto sería los sesenta y ocho incisos de la fracción 203090 que han quedado libres de aranceles con el TLCTN, sin embargo El Salvador no ha registrado exportaciones en ninguno de ellos entre 1990 y 2000.

El diferente nivel de detalle del Sistema Armonizado Mexicano crea también otro espejismo del nivel de apertura que recibe el país con el TLCTN, e infla el porcentaje de productos liberalizados. México tiene una mayor desagregación de sus importaciones y exportaciones, lo cual puede ser apreciado en la cantidad de fracciones arancelarias que éste tiene con respecto a El Salvador. Esa mayor desagregación se debe principalmente a un mayor desarrollo de sus sectores productivos, con respecto a los centroamericanos. Empero, los porcentajes sobre los bienes salvadoreños que son presentados por los funcionarios gubernamentales, y que pueden entrar al mercado mexicano, han sido elaborados a partir de ese mayor universo arancelario, lo cual sobre valora el verdadero impacto para el país.

Así por ejemplo, en el PDA de México, la fracción arancelaria 293090 (los demás compuestos orgánicos) está desagregada en sesenta y nueve incisos (cada inciso corresponde aproximadamente a un bien diferente); en cambio, en el PDA de El Salvador la fracción la integran únicamente dos incisos, ya que por su inferior desarrollo tiene un menor detalle.

Estas dos situaciones muestran que las 8,394 fracciones liberalizadas no significa que El Salvador automáticamente podrá incrementar las exportaciones en el marco del TLCTN, ya que no todas las fracciones liberalizadas se producen o se exportan a México.

Otro elemento que puede atenuar los efectos positivos sobre las exportaciones salvadoreñas es el de las reglas de origen, en tanto que éstas pueden convertirse en un obstáculo para el acceso de muchos productos salvadoreños. Al exigir como norma un 50 por ciento de contenido regional, tomando en cuenta el poco nivel de integración de la economía, y la falta de realización de estudios de impacto, no es remoto que muchos sectores encontrarán en la práctica una barrera infranqueable para cumplir la regla de origen, y verán imposibilitadas sus aspiraciones de penetrar en el mercado mexicano.

No hay que olvidar que los procesos acelerados de apertura comercial de El Salvador, como resultados de la aplicación de los PAE Y PEE e incremento de la actividad maquiladora, ha generado un desplazamiento del uso de insumos nacionales por extranjeros, lo que podría inhibir a varios sectores para poder cumplir con las normas de origen del TLCTN. La mayoría de insumos no es originaria de la

región del TLCTN, sino principalmente de los Estados Unidos de Norteamérica y otras regiones del mundo, representa el 36.9 por ciento y el 39.97 por ciento, respectivamente, de las importaciones totales para 1999; mientras que las importaciones de México representan el 8.45 por ciento, Guatemala el 11.79 por ciento y Honduras el 2.8 por ciento.

Además, en todas aquellas fracciones en donde la velocidad de desgravación que tiene México con El Salvador es diferente a la que tiene con Honduras o Guatemala, los insumos obtenidos y operaciones realizadas por productores salvadoreños en las últimas dos partes se considerarán como insumos provenientes y operaciones realizadas en país no parte del TLCTN.

Con esta disposición México podría eliminar a El Salvador el arancel preferencial, estipulado en el PDA, a 1,714 fracciones arancelarias industriales y 139 agrícolas, como resultado de las diferentes velocidades que México le ha aplicado a las tres economías del Triángulo Norte centroamericano, y en caso que los productos salvadoreños incorporaran un gran porcentaje de insumos de esos países. De estas 1,853 fracciones, 888 están bajo la categoría de desgravación inmediata, lo que significa que si México, al determinar el origen de estas fracciones, detecta materiales guatemaltecos u hondureños, les aplicará el arancel vigente a los otros países no parte del TLCTN. Hay que tener en cuenta que México se mueve en un rango arancelario del 0 por ciento al 260 por ciento, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo para 1999, mientras que El Salvador se ubica entre el 0 por ciento y el 40 por ciento en 1998.

Otro elemento que hay que tener en cuenta sobre el programa de desgravación es que los beneficios que México ha otorgado al país, con la apertura inmediata del 73.2 por ciento de las fracciones que integran su lista, también los obtiene Guatemala y Honduras, y además otra gran cantidad de países que ya tenían previamente un TLC con México.

Por otra parte, las cuotas arancelarias sobre las cuales se iniciará el proceso de desgravación también podrían limitar el acceso de los productos nacionales. Si bien es cierto que tanto en Chile como en México la velocidad de desgravación es mucho más que la salvadoreña, los aranceles sobre los que se inicia la desgravación son mayores en las contrapartes, especialmente los mexicanos.

Por ejemplo en el TLCAN el arancel promedio máximo sobre el cual se inició la desgravación arancelaria de los productos agrícolas era del 41.5 por ciento, mientras que en El Salvador éste es del 24 por ciento; esto le permitirá a México aplicar (por un tiempo) a los productos salvadoreños aranceles más altos.

## *El trato a los productos*

El sector agropecuario. En relación con los productos agrícolas El Salvador logró excluir a un significativo número de productos, especialmente los agropecuarios (180 fracciones arancelarias en TLCCH y 160 en el TLCTN). Si bien podría considerarse como positiva la exclusión de éstos por ser sensibles, las contrapartes chilena y mexicana lograron excluir aproximadamente el mismo número de bienes; así, México excluyó 14 fracciones agropecuarias más que El Salvador. Esto quiere decir que el «éxito», señalado por los funcionarios salvadoreños sobre la exclusión del mayor número de productos, es relativo. De hecho, dado que México tiene un mayor número de fracciones arancelarias, al convertir este número absoluto en porcentajes, se da la apariencia que el país ha conseguido un mayor número de exclusiones.

Considerando que México tiene un PNB 2.1 veces más grande que el nuestro y el déficit comercial de los productos agrícolas de El Salvador es bastante significativo, el país merecería un trato preferencial a la producción agrícola, sin embargo esto no fue hecho así. En primer lugar porque México logró excluir unos cuantos productos más; y segundo, porque en la mayoría de fracciones arancelarias de estos productos el arancel promedio de México sobre el cual se iniciará el proceso de desgravación es superior al salvadoreño.

Además, de los veinticuatro capítulos del Sistema Armonizado, pertenecientes al sector agrícola, sólo en nueve capítulos El Salvador aplica un arancel promedio (sobre el cual se desgravará) mayor a los productos de origen mexicano, en cambio México cuenta con quince.

Otra dato importante es que las fracciones arancelarias comprendidas en el capítulo trece (gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales) fueron liberadas completamente por el país, en tanto que México nos aplicará un arancel del 15 por ciento. La ventaja concedida a México en los productos del capítulo trece, puede significar para las empresas salvadoreñas productoras de gomas, resinas y extractos vegetales una amenaza a sus ventas en el mercado interno, considerando los bajos niveles de competitividad de las empresas nacionales; sin embargo, debido a la falta de estudios de impacto resulta imposible conocer si efectivamente los productos salvadoreños tienen la capacidad de competir en este segmento.

En cuanto a los principales productos que se importan de México (que no han quedado excluidos, ni tampoco se les ha eliminado el arancel de inmediato), están las fracciones 08044000 (aguacates), 17041000 (chicles y gomas) y 21069030 (preparaciones compuestas para la industria de la bebida); en estos dos últimos productos los aranceles aplicados por el país son superiores a los aplicados por la contraparte. En el caso de los aguacates, que para 2000 se ubicó entre los primeros tres productos importados de México, el arancel del país es del 15 por ciento mientras que México aplica el 20 por ciento. Por otra parte, entre los principales

productos que se exportan dentro de esta definición (nueces de marañón sin cáscara y filetes de pescados) México aplica un arancel promedio entre el 17 y 20 por ciento, mientras que El Salvador le aplica a los mismos entre el 12 y 15 por ciento. Esto evidencia que en muchas situaciones El Salvador durante el proceso de desgravación se enfrentará con cuotas arancelarias altas en México.

La falta de estudios técnicos sobre los niveles de encadenamiento del sector agropecuario también ha generado ciertas incongruencias en los PDA, colocando en desventaja a algunos sectores, como por ejemplo el sector de los endulzantes y de la confitería.

Tanto en el TLCTN como en el TLCCH los endulzantes, comprendidos entre la fracción 17021100 a la 17029090, quedaron excluidos; en cambio a los artículos de confitería (17041000 y 17049000, chicles y demás gomas de mascar y otros), El Salvador en el TLCTN les eliminará el arancel progresivamente en un período de siete años.

Seguramente la apertura del sector confitero (utilizador de los endulzantes), generará impactos negativos sobre los productores nacionales de azúcar y endulzantes, ya que las empresas confiteras mexicanas son mucho más competitivas que las salvadoreñas, lo que podría generar la quiebra de este sector y por ende reducir la demanda interna que se hace al sector azucarero y de endulzantes.

Otro tanto se observa en el sector de los embutidos, en donde los insumos para la producción de éstos fueron excluidos en ambos tratados, mientras los productos finales (jamones salados, secos o ahumados y tocino entreverado de panceta y sus trozos) fueron abiertos a México y Chile.

La decisión de apertura y exclusión de un producto, debería sustentarse, entre otras cosas, sobre los niveles de encadenamiento que tenga el sector al cual pertenece; es decir, sobre la base de identificar las relaciones —demanda y oferta— con otros sectores productivos nacionales.

Las desventajas que presenta el PDA para El Salvador, con respecto a los productos agrícolas, es el resultado de la poca importancia de los negociadores por elaborar estudios técnicos y de impacto sobre el sector.

No está de más mencionar que si no se elaboran medidas para la modernización del sector, la apertura comercial podría generar el debilitamiento de los productores agrícolas y la incapacidad de abastecer el mercado nacional, aún en aquellos sectores excluidos del proceso de desgravación.

### *Los productos transables*

Al observar el universo de productos que México ha eliminado en los aranceles para El Salvador, podría dar la impresión que efectivamente el país ha ganado; México ha desgravado inmediatamente a El Salvador 340 productos agrícolas y

8,054 industriales. No obstante, ante esos datos habría que preguntarse ¿cuántos de esos productos efectivamente exporta —o podría llegar a exportar— El Salvador?

Para el caso de los productos agrícolas el país exportó en 2000 únicamente ocho productos a México, de éstos dos entran libre de aranceles, uno ha quedado excluido y a cinco se les eliminarán los aranceles en un plazo de 4 a 9 años.

Cabe destacar que las exportaciones de estos productos se encuentran concentradas en tres (alcohol etílico, nueces de marañón sin cáscara y filete de pescado seco), que representan el 81.4 por ciento de las exportaciones agrícolas.

*Cuadro I*  
**Exportaciones agrícolas a México**  
(2000)

| Sub-sub partida | Descripción  | Valor (US\$) | Volumen (Kg.) |
|-----------------|--|--------------|---------------|
|                 |  | F.O.B.       |               |
| 01051100        | Gallitos y gallinas  | 57,300.00    | 7,488.00      |
| 01060090        | Otros  | 11,562.50    | 299.00        |
| 03053000        | Filetes de pescado, secos, salados en salmuera, sin ahumar | 84,975.00    | 26,595.18     |
| 03055900        | Los demás  | 6,932.00     | 88.00         |
| 08013200        | Sin cáscara  | 132,613.50   | 19,602.00     |
| 11090000        | Gluten de trigo, incluso seco                              | 1,275.00     | 756.11        |
| 22071090        | Otros  | 125,875.00   | 589,936.00    |
| 22084010        | Ron  | 1,593.32     | 1,968.88      |
| TOTAL           |  | 422,126.32   | 646,733.17    |

**FUENTE:** [www.elsalvadortrade.com.sv](http://www.elsalvadortrade.com.sv)

A un nivel más detallado del Sistema Armonizado, El Salvador exportó 179 fracciones, de las cuales 10 fracciones representan el 58 por ciento de las exportaciones realizadas a México durante 2000. De estos productos sólo los cueros salados de bovino, ropa de tocador, las demás palas mecánicas y los demás papel cartón recubiertos entran con cero arancel inmediatamente.

*Cuadro 2*  
**Diez principales productos de exportación a México**  
(2000)

| Sub-subPartida | Descripción  | Valor (US\$)<br>F.O.B. |
|----------------|--|------------------------|
| 39219090       | Otras (las demás placas, laminas, hojas y tiras de plástico)                           | 1,767,129.45           |
| 41012100       | Enteros. Cueros salados de bovino  | 930,912.0              |
| 30049090       | Otros (medicamentos)   | 763,308.1              |
| 39202090       | Otras (las demás placas, laminas, hojas y tiras de plástico no celular y sin esfuerzo) | 734,473.9              |
| 63026000       | Ropa de tocador o cocina, de tejido con bucles del tipo para toalla, de algodón        | 726,595.2              |
| 42021200       | Con la superficie exterior de plástico o materia textil                                | 629,272.2              |
| 61071100       | De algodón   | 590,460.7              |
| 48194000       | Los demás sacos (bolsas), bolsitas y cucuruchos (conos)                                | 374,382.5              |
| 84295900       | Las demás (palas mecánicas, excavadoras, etcétera)                                     | 347,000.0              |
| 48113990       | Otros (los demás papel y cartón recubiertos)   | 320,739.9              |

FUENTE: [www.elsalvadortrade.com.sv](http://www.elsalvadortrade.com.sv)

Falta decir con respecto a los diez principales productos de exportación, que únicamente las fracciones arancelarias 39219090, 6302600 y 61071100 se encuentran entre los potenciales productos importados por México originarios de los países del continente americano. En tanto, que otros productos que México demanda intensivamente —máquinas y aparatos, materiales eléctricos— escasamente representaron el 5 por ciento de las exportaciones totales de El Salvador a México.

La homogeneidad de la estructura exportadora de los países centroamericanos, o del Triángulo Norte, podría convertirse en una limitación para incrementar la producción exportable de cada uno de los países a México, ya que el trato que ha dado a El Salvador también lo gozan el resto de países centroamericanos, los cuales producen bienes muy similares. Esto quiere decir que muy posiblemente los países del Triángulo Norte competirán por el acceso a mercados con los mismos bienes, los cuales además no son precisamente los más dinámicos en el comercio mexicano.

|   |     |
|---|-----|
| <b>PRESENTACIÓN</b>                                     | 7   |
| <b>INTRODUCCIÓN</b>                                     | 9   |
| <b>Capítulo I</b>                                       |     |
| CAPÍTULO TEÓRICO-METODOLÓGICO                           | 15  |
| <b>Capítulo II</b>                                      |     |
| ASPECTOS RELEVANTES DE LA ECONOMÍA SALVADOREÑA          | 31  |
| <b>Capítulo III</b>                                     |     |
| UNA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO | 71  |
| <b>Capítulo IV</b>                                      |     |
| ANTECEDENTES DEL TLC TRIÁNGULO NORTE-MÉXICO             | 97  |
| <b>Capítulo V</b>                                       |     |
| ANÁLISIS DEL CAPITULADO TLC TRIÁNGULO NORTE-MÉXICO      | 105 |
| <b>Capítulo VI</b>                                      |     |
| EL CALENDARIO DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA               | 157 |