

ANÁLISIS PREMILINAR DE POSIBLES IMPACTOS DEL CAFTA: Una aproximación para El Salvador

San Salvador, mayo de 2004

En la dinámica de incidencia que la Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo –Iniciativa CID– ha impulsado tanto antes como durante el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés), considera necesario hacer un análisis sobre la base de los textos publicados por el Ministerio de Economía en El Salvador.¹

A raíz del cierre de las negociaciones oficiales y a pesar que el contenido final del Acuerdo no se ha hecho público, consideramos importante presentar nuestras primeras aproximaciones con alcances regionales y, en algunos casos haciendo énfasis en las implicaciones para El Salvador. Las temáticas abordadas son: ambiental, laboral, agrícola y la relativa a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPyME).

I. APROXIMACIÓN DE LOS POSIBLES IMPACTOS AMBIENTALES EN EL CAFTA

La inclusión del capítulo ambiental en el cuerpo del CAFTA responde a una exigencia de los Estados Unidos, su discusión y aprobación se logró bajo presión constante de su delegación. En la medida que las asimetrías en el ámbito de la gestión ambiental podían inducir a los países centroamericanos a producir incumpliendo su propia normatividad ambiental, con el afán de competir ventajosamente, era necesario desde la perspectiva de los EUA establecer reglas para evitar dicho problema.

Sobre la base de lo anterior, presentamos **una primera valoración:** el capítulo ambiental no tiene como objetivo principal la protección del medio ambiente en sí. Su objetivo es mucho más limitado: se trata de evitar que los Estados partes fallen en aplicar efectivamente su legislación ambiental con el fin de obtener ventajas comerciales desleales. Dicho de otra manera, el compromiso de cumplir con la propia legislación ambiental sólo se exige en la medida que afecte el comercio entre dos o más de las partes.

Principales obligaciones ambientales

La obligación principal que asumen las Partes es la de no dejar de aplicar efectivamente su legislación ambiental de tal modo que se afecte el comercio. Ésta y algunas de sus obligaciones accesorias son las únicas que pueden ser exigidas a través del procedimiento de Solución de Controversias del Acuerdo.

¹Textos parciales del CAFTA en página web del Ministerio de Economía de El Salvador, 28 enero de 2004. A la fecha de la presente publicación no se ha tenido acceso a la versión final del Tratado.

Las Partes también se comprometen a procurar que sus leyes ambientales provean altos niveles de protección y deberán esforzarse por seguir mejorándolos, así como no debilitar o reducir los niveles de protección ambiental con el fin de fomentar el comercio y la inversión.

Tales obligaciones se asumen dentro de un marco de autodeterminación de cada Parte, según el cual cada una tiene el derecho de establecer sus propios niveles de protección ambiental y prioridades de desarrollo ambiental.

Dicho eso, podemos plantear **una segunda valoración**: la única obligación efectivamente garantizada por los mecanismos del Tratado es la relativa al cumplimiento de la legislación ambiental, no así las otras dos, las cuales, en consecuencia, dependerán en gran medida de la buena voluntad de las Partes para su cumplimiento.

En caso que un país deje de aplicar su legislación ambiental, el capítulo ambiental contempla dos procedimientos distintos. La puesta en marcha de uno o de otro procedimiento dependerá de la presencia o ausencia de efectos comerciales como producto del incumplimiento de la legislación ambiental.

a) Incumplimiento de legislación ambiental con efectos comerciales:

Si algún país deja de aplicar su legislación ambiental y esto afecta el comercio con alguno o varios de los otros países que suscriben el Tratado, entonces éstos podrán iniciar el procedimiento de “Consultas Ambientales Colaborativas” para resolver el problema. Este procedimiento se lleva a cabo esencialmente entre las Partes aunque existe la posibilidad, cuando pasa a manos del Consejo de Asuntos Ambientales, de resolverse frente a árbitros si se decide utilizar procedimientos como los buenos oficios, conciliación y mediación.

Si no se resuelve el problema, se puede recurrir al procedimiento de “Resolución de Controversias” (Artículo 20) ya sea efectuando “Consultas” (Artículo 20.4) o remitiendo el asunto a la Comisión de Libre Comercio (Artículo 20.5) si previamente se han realizado las consultas descritas en el párrafo anterior.

El resultado final de este procedimiento, de mantenerse el incumplimiento, puede ser la imposición de una contribución monetaria anual (multa) hasta por un monto de US\$15 millones. Si no se paga la contribución, la o las Partes afectadas podrán adoptar otras acciones que consideran apropiadas para su cobro, inclusive la suspensión de beneficios arancelarios hasta un monto necesario para cobrarla (represalia cruzada).

Lo anterior nos lleva a plantear **una tercera valoración**: los sectores productivos vinculados a la exportación -que en las condiciones actuales no cumplen o se realiza de manera muy deficiente, las regulaciones ambientales vigentes en cada uno de los países- deberán mejorar su desempeño ambiental. Ello plantea un reto para los gobiernos Centroamericanos, el de mejorar sus respectivos sistemas nacionales de gestión ambiental. De lo contrario, se arriesgarán a perder los beneficios derivados del Tratado comercial.

b) Incumplimiento de la legislación ambiental sin efectos comerciales:

En caso de una inaplicación de legislación ambiental por cualquiera de las Partes que no afecte el comercio, el capítulo ambiental prevé la posibilidad que una persona comunique a las instituciones ambientales del CAFTA dicho incumplimiento (Artículo 17.7). Esta comunicación debe cumplir con una serie de requisitos para ser tomada en cuenta. Una vez cumplidos, la comunicación se da a conocer al país denunciado para que éste manifieste si se ha hecho cargo del asunto a través de procedimientos administrativos o judiciales internos. De ser así, se suspenderá el proceso de comunicación.

De seguir el proceso, el resultado final del procedimiento será la elaboración de un “Expediente de Hechos” (Artículo 17.8), que podrá hacerse público con el voto de uno de los miembros del Consejo de Asuntos Ambientales. De comprobarse la inaplicación de la legislación ambiental, el Consejo podrá hacer recomendaciones a la Comisión de Cooperación Ambiental, las cuales serán relativas a los mecanismos internos para el monitoreo del cumplimiento ambiental de la parte denunciada.

He aquí **una cuarta valoración**: este procedimiento, al no exigir que las comunicaciones (relativas a la aplicación de la legislación ambiental) se refieran exclusivamente a incumplimientos que afecten el comercio, abre la posibilidad de activar mecanismos para la efectiva protección del medio ambiente a través del Tratado, más allá de los aspectos de interés puramente comercial. Ahora bien, la efectividad de dicho mecanismo dependerá mucho del uso que del mismo haga la Sociedad Civil en el monitoreo de los efectos ambientales del Tratado.

Una **quinta valoración** se refiere a los procedimientos mencionados en ambas situaciones: éstos mantienen una estructura y lógica similares. Asimismo, se desarrollan esencialmente en el marco de las Partes y, muy pocas veces, salen de su ámbito para someterse a entes superiores. Se privilegia pues el arreglo entre las Partes y las reglas están sujetas a modificación si así lo acuerdan éstas. Cabe señalar que en un contexto de marcada asimetría, como es el caso del CAFTA, hubiese sido más conveniente la intervención permanente de un ente superior e independiente a las partes para acercar posiciones o, eventualmente, decidir por ellas. Si se deja la solución de la controversia al acuerdo de las Partes, es probable que prevalecerá el interés de aquella que sea más fuerte o respecto de la cual existan vínculos de dependencia.

La cooperación ambiental

La cooperación se contempla dentro del Tratado (Artículo 17.9) como otro mecanismo de garantía del cumplimiento de la obligación principal del capítulo ambiental. Constituye un mecanismo, que en principio, se define como preventivo en tanto que pretende generar las condiciones para que los Estados Partes puedan armonizar ambos intereses: el libre comercio y el medio ambiente. La cooperación se convierte pues en un apoyo para mejorar los niveles de protección ambiental. En esta perspectiva, la cooperación en materia ambiental cuenta con un marco paralelo en el Acuerdo de Cooperación Ambiental donde se fijan las prioridades de cooperación.

Definición de legislación ambiental

El Capítulo Ambiental proporciona su propia definición de legislación ambiental (Artículo 17.13), reduciéndola a sólo aquellas normas cuyo *“propósito principal sea la protección del medio ambiente o la prevención de algún peligro contra la vida o salud humana, animal o vegetal.”*²

Llama la atención la exclusión de las regulaciones *“cuyo propósito principal sea la administración de la recolección o explotación comercial de recursos naturales, ni la recolección de recursos naturales con propósitos de subsistencia o recolección indígena”*³ ya que pudiera estarse dejando fuera del marco del Tratado ciertas actividades comerciales de potencial impacto ambiental.

De ahí, nuestra **sexta valoración**: no todas las normas que constituyan para un país su legislación ambiental son susceptibles de ser aplicadas en virtud del CAFTA, sino sólo aquellas que cumplan con las características definidas anteriormente.

Hasta acá las primeras valoraciones sobre el capítulo ambiental del CAFTA. En próximas entregas abordaremos otros capítulos que guardan una importante relación con el tema ambiental, puesto que en ellos se materializan las potenciales amenazas al medio ambiente.

II. APROXIMACIÓN DE LOS POSIBLES IMPACTOS LABORALES EN EL CAFTA

Al inicio de las negociaciones del CAFTA, el tema laboral no constituía un tema de interés para los países centroamericanos; ya que incluir este componente implicaría que las empresas exportadoras y los inversionistas, se verían obligados a respetar y cumplir los derechos de la población trabajadora en la producción destinada al mercado estadounidense. No obstante, la exigencia de los Estados Unidos de incorporar este tema en el Tratado, limitó las expectativas de los gobiernos y del sector privado de la región de no negociar un capítulo laboral.

Durante todo el proceso de negociación del CAFTA, la estrategia del gobierno salvadoreño en este tema residía en evitar la aplicación de sanciones monetarias y comerciales por el incumplimiento de los derechos laborales; el interés se fundamentó en implantar un “enfoque positivo” que al parecer hacía alusión a sanciones de tipo moral o recomendaciones para la Parte que no garantizara el respecto de los derechos laborales.

El resultado final de las negociaciones fue un capítulo laboral como parte del capitulado del CAFTA, integrado por 8 artículos y un anexo, relacionados a las temáticas siguientes: compromisos de las partes, aplicación de la legislación laboral, garantías procesales e

² Inciso primero, numeral 1, del Artículo 17.13

³ Inciso tercero, numeral 1, del Artículo 17.13

información pública, estructura institucional, cooperación laboral, consultas laborales, árbitros laborales, definiciones y un anexo referido a los mecanismos de cooperación.

El capítulo laboral es un acuerdo referido únicamente a los derechos laborales, por lo que las repercusiones del CAFTA en materia de generación y pérdida de empleo no pueden analizarse desde éste, sino desde el resto del capitulado; especialmente a partir de los capítulos de acceso a mercados, inversiones y servicios, entre otros.

Al analizar el contenido se encuentra que el Artículo 16.1 referido a la “*Declaración de Compromisos Compartidos*”, los países reafirman sus compromisos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en cuanto al cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo; esto no implica que los países estarán obligados a ratificar los convenios de la OIT, sino que la legislación laboral interna a través de sus mecanismos deberá reconocerlos y protegerlos

Se reconoce a cada país su **autonomía de adoptar o modificar su legislación laboral** procurando garantizar los derechos laborales internacionalmente reconocidos relativos a: la libertad sindical, trabajo forzoso, trabajo infantil y condiciones aceptables de trabajo.

En la misma línea, la ratificación del CAFTA, no implicará que la legislación laboral se mantenga tal y como está al momento de entrada en vigencia del Acuerdo. El gobierno podrá modificar las leyes, siempre y cuando las modificaciones no impliquen un deterioro de los derechos laborales internacionalmente reconocidos; en tanto que el resto de derechos estipulados en el Código de Trabajo estarían vulnerables a reformas que podrían perjudicar las condiciones laborales.

El compromiso principal del capítulo reside en la **aplicación efectiva de la legislación laboral** de cada país, se prohíbe que los países dejen de aplicar su legislación con el propósito de promover el comercio y la inversión. Según lo planteado en el Artículo 16.2, el término “*legislación laboral*” da a entender que se refiere a todo el marco legal nacional que rige el mercado laboral, es decir, que todas las disposiciones o derechos del Código de Trabajo estarían inmersos dentro del capítulo laboral; sin embargo, no es esa la interpretación.

En el Artículo. 16.8 define que: “*legislación laboral significa leyes o regulaciones de una Parte o disposiciones de las mismas que estén directamente relacionadas con los siguientes derechos laborales internacionalmente reconocidos: (a) el derecho de asociación; (b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente; (c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; (d) una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y (e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional*”.

Como se observa en la lista de los derechos laborales internacionalmente reconocidos, éstos son muy pocos en comparación a la totalidad de derechos que integran el Código de Trabajo, y que por lo tanto, quedan al margen del capítulo laboral; ello da lugar a que el gobierno puede fácilmente modificar o debilitar los derechos laborales que no forman parte

de la lista, a fin de promover el comercio y la inversión, ya que solamente se hace referencia a no reducir los estándares laborales de los derechos reconocidos internacionalmente.

Desde el capítulo no existen posibilidades de que un país pueda implementar acciones para hacer cumplir la legislación laboral de otro país (fuera del contexto de la cooperación laboral). Por ejemplo, mecanismo de monitoreo de una Parte a la otra.

El capítulo laboral establece que el país garantizará el acceso a las personas con un interés jurídicamente reconocido, conforme a la legislación interna, a los tribunales laborales. En ese sentido, si la ley interna no garantiza el acceso a las personas; difícilmente éstas podrán formar parte en los tribunales o tener un seguimiento de algún caso de violación de los derechos laborales. Es importante identificar la existencia de esos mecanismos en la legislación nacional.

El capítulo contempla un **marco institucional**: “Consejo de Asuntos Laborales” con nula participación de las organizaciones sindicales o laborales. El consejo está integrado por los ministros de trabajo de cada país. En los ministerios de cada país se establecerá una Unidad que servirá de contacto para desarrollar los asuntos relacionados al Consejo y al capítulo.

En cuanto a la participación ciudadana, **no existen garantías para la efectiva participación de la sociedad civil**; por ejemplo, el Artículo 16.4 en el numeral 2 establece lo siguiente: *“A menos que las Partes decidan otra cosa, cada reunión del Consejo deberá incluir una sesión en la cual los miembros del Consejo tengan la oportunidad de reunirse con el público para discutir asuntos relacionados con la implementación de este Capítulo.”* Con esto la participación de las organizaciones laborales o sociales queda a discrecionalidad del Consejo.

Un elemento que podría resultar valioso, es que la Unidad de Contacto pondrá a disposición a los otros países y al público las comunicaciones relacionadas al Tratado; sin embargo, la disposición de las comunicaciones al público o el acceso de la sociedad civil a dichas comunicaciones quedan a discrecionalidad de la Unidad, ante la ausencia de una legislación sobre transparencia y difusión de la información que obligue a la unidad a que ésta sea de carácter público.

El capítulo laboral establece que cada país podrá crear un **“Comité de trabajo consultivo”** de tipo tripartito o consultar el ya existente; el cual podrá dar sus puntos de vista sobre cualesquier asunto relacionado al Tratado. Este podría ser un espacio de acceso a la sociedad civil; sin embargo, el capítulo no desarrolla los mecanismos de conformación del comité, sino que queda a discrecionalidad del gobierno o de las leyes internas que regulen la formación de comités parecidos a los que establece el Tratado.

En cuanto a la **cooperación y desarrollo de capacidades**; el capítulo despliega una serie de prioridades de cooperación fundamentales para el efectivo cumplimiento de los derechos laborales. Una de las dificultades que se presenta se refiere a que la elección de las prioridades no es consensuada; ya que los puntos de vista del sector laboral son considerados después de haber sido seleccionadas las prioridades.

El capítulo cuenta con un sistema de **consultas laborales o tratamiento de los conflictos**. El sistema inicia con consultas entre las Partes al presentarse una solicitud, a fin de lograr una solución satisfactoria del problema. Si las Partes no logran solucionar el problema, el caso pasa al Consejo, si no se resuelve en el Consejo, el caso será tratado en el capítulo de solución de controversias del CAFTA.

Si embargo, el capítulo laboral permite que los países puedan solucionar sus conflictos laborales en otro sistema solución de controversias, en el cual los países sean parte; por lo que no se ven obligados a utilizar el mecanismo desarrollado por el CAFTA, el cual incluye sanciones.

Las disputas para que puedan resolverse a través del capítulo sobre solución de controversias del CAFTA, deberán ser disputas relacionadas únicamente al incumplimiento de aplicar efectivamente la legislación laboral o los derechos internacionalmente reconocidos.

Si la comisión sobre solución de controversias determina que un país no ha cumplido con sus obligaciones, se le aplicará **sanciones** que pueden ser de tipo monetaria y comercial. La sanción monetaria tiene un monto límite US\$15 millones, el cual se ajusta de acuerdo a la inflación. Si el país no paga la contribución monetaria, se pueden suspender los beneficios comerciales.

Las sanciones son canceladas por el Estado y no por las empresas que incumplen la ley. El capítulo no establece que los países están obligados a trasladar el pago de sanciones a sus respectivas empresas violadoras; el traslado de las sanciones a las empresas queda a discrecionalidad del país infractor.

A grandes rasgos, el capítulo laboral traslada la responsabilidad del efectivo cumplimiento de los derechos laborales a cada país, por lo que es importante el fortalecimiento de la institucionalidad laboral interna. No existen garantías efectivas para el acceso y monitoreo de la sociedad civil o de las organizaciones laborales en el cumplimiento del capítulo. En ningún momento se plantea la homologación de la legislación centroamericana; cada país es soberano de aplicar y reformar la legislación, teniendo presente el mejoramiento de derechos reconocidos internacionalmente.

III. APROXIMACIÓN DE LOS POSIBLES IMPACTOS AGRÍCOLAS EN EL CAFTA

La agricultura ha sido uno de los temas más polémicos dentro de las numerosas negociaciones de los tratados de libre comercio, tanto bilaterales como multilaterales. La liberalización del comercio agrícola, ha sido impulsada primordialmente por los Estados Unidos en búsqueda de nuevos mercados para colocar sus excedentes, como salida para su sector agropecuario.

Para el caso particular de El Salvador, desde la perspectiva del sector productivo la liberalización de la agricultura es causa de seria preocupación por muchas razones, entre las más importantes: las grandes asimetrías existentes entre los sectores de las Partes negociadoras en las áreas de tecnología, financiamiento, y condiciones aptas para la producción; el abandono casi total del sector agropecuario por el gobierno salvadoreño; y los porcentajes no poco significativos de la población que depende de la agricultura. Estas situaciones de extrema vulnerabilidad pueden acentuarse dado los resultados del CAFTA en el tema de la agricultura.

Los fuertes impactos sufridos por el sector agropecuario y rural mexicano después de 10 años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), son importante lectura para el futuro del sector en Centroamérica. Según estudios de impacto y declaraciones de las organizaciones agropecuarias mexicanas, el TLCAN ha sido nada favorable para el sector productivo. Por ejemplo, los niveles de pobreza han aumentado dentro de la Población Económicamente Activa en la agricultura, de 54% en el 1989 a 64% en el 1998⁴, mientras que un tan sólo .3% de Inversión Extranjera Directa fue invertida en la producción agrícola después del TLCAN. Mientras tanto, casi dos millones de productores han sido desplazados en los primeros 10 años del Tratado y las ganancias de las agro-empresas transnacionales estadounidenses se han incrementado. Para ejemplificar, dos de las empresas que controlan el comercio agrícola a nivel mundial- Archer Daniels Midland en 1993 obtuvo \$110 millones mientras que en 2001 sus ganancias se incrementaron a \$301 millones y Cargill (la empresa pública más grande de Estados Unidos) de \$350 millones en 1992 llega a \$597 millones en el año 2000⁵.

Considerando los resultados del TLCAN y las ventajas en productividad y apoyo gubernamental que tiene el sector agropecuario mexicano en comparación al centroamericano, ello da pie para prever un resultado mucho más desfavorable para la región centroamericana en términos de la estabilidad económica y social, fundamentalmente en el área rural.

Al analizar los objetivos de los gobiernos centroamericanos y estadounidense para liberalizar el comercio de la agricultura, es importante tener presente que a través de los programas de preferencia comercial de la Iniciativa de Cuenca del Caribe (ICC) y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), el 99% de las exportaciones de Centroamérica hacia los Estados Unidos, ya podían ingresar libre de aranceles. Ello nos indica, que el interés para concretizar el CAFTA fue principalmente para que los Estados Unidos lograra libre acceso a los mercados centroamericanos y en el caso de Centro América para consolidar las preferencias arancelarias dentro de los programas comerciales ya existentes. Otro objetivo clave para Centroamérica fue ampliar las cuotas de acceso al mercado estadounidense para aquellos productos estratégicos como el azúcar, y eliminar las barreras no arancelarias como requisitos sanitarios; pues limitan la posibilidad para que los países de la región tengan acceso al mercado mas grande del mundo.

⁴ Henriques, Gisele y Patal, Raj. "NAFTA, Corn, and México's Agricultural Trade Liberalization." Interhemispheric Resource Center, Ameritas Program Special Report. 13 de febrero del 2004.
www.americaspolicy.org

⁵ Ibid.

Como resultado de un análisis de la parte del texto del CAFTA a la cual se tuvo acceso y otra información recopilada, se puede destacar algunas reflexiones:

1- Los negociadores no lograron obtener un trato especial y diferenciado para la región, a pesar de la enorme brecha entre niveles de desarrollo de Centro América y los Estados Unidos. Los términos del comercio establecidos tratarán a las contrapartes comerciales con reglas y tratamientos iguales como si existiera un mismo nivel de desarrollo. Considerando que en la realidad es todo lo contrario, los sectores productivos de la región enfrentarán una posible profundización de la crisis, que implica aumento de la migración, abandono de las tierras productivas e inseguridad alimentaria, ello por la competitividad y la no garantía de inversiones que impulsen el desarrollo del sector;

2- Los Estados Unidos no permitieron que su política agropecuaria interna fuera discutida dentro de estas negociaciones. El elemento más preocupante de su política y que seguramente afectará aun más al sector agropecuario de la región, son los precios establecidos dentro de su Ley Agrícola por debajo del costo de producción. Dicha política garantiza el acceso de las agro-empresas a productos baratos, mientras que el gobierno compensa en parte a sus productores a través de subsidios. Ello permite que las empresas, que controlan el negocio de la exportación, vendan los productos en los mercados centroamericanos a precios de “dumping”, es decir, por debajo del costo de producción, afectando a los productores de la región que no podrán competir en el mercado. Según estudios sobre esta práctica comercial desleal -han descubierto que en el 2002, las empresas exportadoras estadounidenses vendieron el trigo al 43%, el maíz al 13%, y el arroz al 35% por debajo del costo de producción⁶ en los mercados internacionales.

3- Los acuerdos sobre acceso a mercados fueron decididos hasta la última ronda de negociaciones, y en algunos casos hasta en los minutos finales, debido a la sensibilidad de los sectores agropecuarios centroamericanos y a las grandes desigualdades existentes entre la región y los Estados Unidos. A pesar de ello, ningún producto agropecuario quedó fuera del Acuerdo. Algunos productos lograron acceso inmediato al mercado salvadoreño, mientras que otros establecieron amplias cuotas libre de aranceles y plazos de desgravación de cinco a 20 años. Para los negociadores salvadoreños, la ampliación del acceso al mercado estadounidense para el azúcar fue su objetivo principal ya que es de los únicos productos con ventaja competitiva frente a Estados Unidos. De esta manera el resto de productos agrícolas fueron, en cierta medida, sacrificados para poder lograr lo anterior.

A continuación se destacan los resultados para algunos de los principales productos de El Salvador:

a. Lácteos: se estableció un acuerdo recíproco, con plazos de desgravación relativamente largos – 20 años con 10 de gracia, sin embargo, los productos de este subsector entrarán totalmente libres de aranceles después del plazo establecido.

⁶ United States Dumping on World Agricultural Markets: February 2004 Update. Institute for Agriculture and Trade Policy (Instituto de la Política Agrícola y Comercial). www.tradeobservatory.org.

b. Maíz y frijol: no obstante que diversos sectores solicitaron su exclusión por su sensibilidad en la dieta de los centroamericanos, los granos básicos entraron en la lógica del libre comercio. Se acordó un contingente para el maíz blanco de 35 mil toneladas métricas por año con un incremento de 2% anuales. Se abrió un contingente para el maíz amarillo de 350 mil toneladas anuales con un incremento de 5% anuales con 6 años de gracia. El frijol, a pesar de que es un rubro fundamental en la dieta de la población salvadoreña, acordó un acceso inmediato y recíproco.

c. Arroz: los países centroamericanos abrirán por completo sus mercados después de 18 años con 10 de gracia. El Salvador abrirá una cuota de 61 mil toneladas de arroz granza con un crecimiento de 2% anuales, y de 5 mil 625 toneladas de arroz oro con un crecimiento superior al 7%. Este sector salió como perdedor efectivo, ya que la posición de los arroceros del país no fue defendida por los negociadores salvadoreños. Aunque se establecen mecanismos de protección, no serán suficientes para resguardar al sector de un probable duro impacto a lo largo de la cadena agroindustrial arrocera salvadoreña.

d. Porcinos: fue el sector que obtuvo las condiciones más desfavorables, debido a que se accedió a abrir un contingente de 1,500 toneladas métricas con un incremento de 10% anuales- cuota dos veces mayor de lo que el sector estaba dispuesto a conceder- con libre comercio después de 15 años con 6 de gracia. No obstante que los compromisos de acceso son recíprocos, El Salvador está excluido del mercado estadounidense por la presencia de Peste Porcina Clásica, cuya erradicación requiere de un largo y costoso programa.

e. Azúcar: si bien la región obtuvo una importante cuota adicional de acceso al mercado estadounidense, no obtuvo libre comercio como se esperaba, con lo cual los potenciales beneficios obtenidos por el sector y la región fueron bastante limitados. El Salvador logró una cuota adicional de 24,000 toneladas métricas con un crecimiento del 2% anuales. Sin embargo, los Estados Unidos logró un Acuerdo de Compensación para el Azúcar, como mecanismo de protección, lo cual permite que en caso de impactos negativos percibidos por su sector azucarero, puede negarse a importar azúcar procedente de El Salvador teniendo la opción de compensar el país con azúcar procedente de Estados Unidos, la cual deberá comercializarse en mercados externos para hacerla efectiva. La concreción de esta cláusula, limitaría seriamente los potenciales beneficios obtenidos en la negociación.

El capítulo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias era una de las áreas de mayor interés para El Salvador y Centroamérica, debido a la rigurosidad y discrecionalidad con que Estados Unidos aplica estas normativas en el comercio con la región. Aunque el CAFTA sólo logró reafirmar los derechos y obligaciones ya establecidos dentro de la OMC, se considera como uno de los resultados más importantes una lista de proyectos que la región presentará al grupo de cooperación que ayudarían a la región para cumplir con los requisitos requeridos para las importaciones de productos alimenticios.

Dentro del CAFTA se establecieron mecanismos de protección para el sector agropecuario, entre estos, la *Salvaguardia Agrícola Especial (SAE)*. Las Salvaguardias se aplican en casos de daño grave provocado por aumento de importaciones provenientes de la otra Parte. En este caso, las SAE se activan de manera automática por volumen cuando las importaciones procedentes de EUA alcancen un determinado porcentaje del contingente arancelario

negociado. Sin embargo, la SAE solamente se aplicará durante los años que dure la desgravación, y tendrá una vigencia limitada de cuatro años.

Otro factor importante que puede derivar en fuertes impactos para el sector agropecuario salvadoreño, se relaciona con los cambios establecidos dentro del CAFTA relativos a los Convenios de Comercialización. Los convenios se firman entre productores e industriales, principalmente para los rubros de maíz blanco, sorgo, arroz y lácteos -que garantiza a los productores nacionales un precio pre-establecido al que el industrial les comprará a cambio de poder acceder a un porcentaje de la cuota de importaciones libre del pago de aranceles. Dentro del CAFTA, los convenios estarán vigentes durante los 15 años de transición, sin embargo, después, los industriales nacionales no estarán obligados a comprar productos nacionales para poder acceder a importaciones libre de aranceles dentro de la cuota.

IV. APROXIMACIÓN DE LOS POSIBLES IMPACTOS DEL CAFTA EN LA MIPyME

A partir de un análisis preliminar de los textos del Tratado, se pueden aproximar las siguientes valoraciones generales sobre el tratamiento de la MIPyME en la negociación del CAFTA:

1. El principio de asimetría. En las negociaciones del CAFTA el tema de las asimetrías, debió haber sido la piedra angular del acuerdo para el tratamiento de los sectores más vulnerables de la región. Sin embargo, su tratamiento se vio reducido a periodos de desgravación más largos y más favorables para los países centroamericanos, en el caso de ciertos productos.

Lo anterior significa que el Tratado no contempla ningún trato especial para la MIPyME centroamericana. Como lo contemplaba nuestra propuesta de Trato Especial Diferenciado y Preferente para la MIPyME centroamericana, basado en el reconocimiento de las asimetrías que existen en los niveles de desarrollo entre Estados Unidos y Centroamérica y las que existen al interior de los países de la región, entre los diferentes segmentos productivos.

2. En el tema de acceso a mercados. Hasta donde conocemos, se abren posibilidades para algunos productos de la región que son considerados como productos étnicos en el mercado de Estados Unidos, entre ellos: los dulces y confites (canillitas, dulce de panela, dulce de atado, leche burra, mazapán y horchata) que entrarán libre de arancel a la puesta en vigencia del Tratado.

Esta, que pudiera ser una oportunidad para los productores de dulces típicos. No podrá ser aprovechada en las mejores condiciones por la MIPyME centroamericana. Por una parte, por las mayores dificultades que las empresas del sector enfrentan para asegurar volúmenes de producción y exportación y superar las barreras no arancelarias al ingresar en el mercado de Estados Unidos y por la otra, debido a la protección acordada para el azúcar centroamericana, que obliga a los productores de dulces a proveerse de una azúcar nacional más cara.

En el caso del mercado interno, cerca del 97% de los productos industriales procedentes de Estados Unidos entrarán con cero arancel. Sin embargo, nos parece que lejos de promover la libre competencia, contribuye a mantener las estructuras de mercado imperfectas que prevalecen en el país, al proteger los monopolios y oligopolios. Para el caso, la harina de trigo, la cual conservará en el CAFTA un arancel consolidado de 10 puntos desgravado progresivamente, por un periodo de 12 años, mientras el trigo entra con arancel cero desde la puesta en vigencia del Tratado, lo que favorece a los dos únicos molinos que existen en El Salvador, MOLSA (con 55% del mercado) y HARISA; pero actúa en detrimento de más de 4 mil panaderías que en su mayoría son micros y pequeñas empresas, que se ven obligadas a seguir comprando harina de trigo en condiciones menos favorables.

3. En el tema de participación en las compras del gobierno de Estados Unidos. Muy a pesar que el CAFTA abre oportunidades para participar en las compras de 25 Estados. Nuevamente, estas oportunidades no son accesibles para la MIPyME salvadoreña o centroamericana quienes ni siquiera tienen la posibilidad de calificar en las licitaciones del gobierno salvadoreño, ya que los requerimientos que exige la ley están muy por encima de las capacidades reales del sector.

4. Marco Jurídico Legal. La mayoría de las empresas de la MIPyME presentan dificultades para cumplir todos los requisitos que la ley exige para registrarse. Mientras esta situación prevalezca, sólo un pequeño número de empresas de este segmento productivo podrá aprovechar las oportunidades que ofrece el CAFTA.

En tal sentido, el CAFTA como marco jurídico legal que establece reglas transparentes y claras, pues promueve la libre competencia, debiera ser aprovechado para impulsar una reforma del marco jurídico nacional más acorde a la realidad de la actividad empresarial y a la igualdad de condiciones y oportunidades para competir para la MIPyME salvadoreña..

5. En el tema de Cooperación. Dos son los puntos centrales que preocupan: en primer lugar, los montos que estos organismos ofrecen para contribuir a crear y desarrollar las capacidades comerciales de los países centroamericanos, de cara a las necesidades son insignificantes. En Segundo lugar, dado que estos son acuerdos bilaterales y/o multilaterales concluidos con el gobierno de El Salvador, queda a discrecionalidad de este último, el nivel de participación que tendrán las organizaciones de la sociedad civil en el tema de cooperación.

En base a estas consideraciones, es posible decir que aunque existen algunas oportunidades para la promoción de algunos sectores, sobre todo de la pequeña y mediana producción, en general, para este sector predomina el riesgo de exclusión a las oportunidades que ofrece el CAFTA.

Elaborado por el Equipo de Investigación del
Área de Macroeconomía y Desarrollo de
FUNDE, miembro de la Iniciativa CID en El
Salvador.