

El Aporte del Ministerio de Agricultura y Ganadería en el Comercio Agropecuario y su Relación con el Sector Privado



Consultoría “Fortalecimiento de la Capacidad de Análisis y Asesoría del MAG en Materia de Tratados Comerciales Agropecuarios”: Gestión de Tratados Comerciales

Consultora: Amy Angel

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

abril 2005

Índice

Resumen ejecutivo.....	6
I. Introducción.....	7
A. Tendencias en la agricultura mundial y el comercio agroalimentario.....	8
B. La evolución de la política comercial y sus efectos sobre el sector agroalimentario.....	9
C. Estrategias de política comercial.....	14
II. La institucionalidad de los procesos de negociación y administración de tratados comerciales.....	20
A. Relaciones institucionales en otros países.....	20
B. Marco institucional actual en El Salvador.....	25
C. Funcionalidad de las instituciones en El Salvador.....	27
III. La institucionalidad de la promoción de exportaciones.....	30
A. Relaciones institucionales en otros países.....	30
B. Marco institucional actual en El Salvador.....	32
C. Funcionalidad de las instituciones en El Salvador.....	34
IV. La participación del sector privado en los tratados comerciales y promoción de exportaciones.....	36
A. Capacidad técnica de las instituciones privadas.....	36
B. Procesos de consulta y su metodología.....	37
C. Capacidad de participación de organizaciones de pequeños productores.....	37
V. Cooperación y asistencia técnica sobre tratados comerciales y promoción de exportaciones.....	39
A. Cooperación recibida por parte de instituciones públicas y privadas.....	39
B. Identificación de necesidades para futura cooperación.....	40
VI. Propuesta del papel del MAG y el sector privado en los tratados comerciales y la promoción de exportaciones, y la estrategia a seguir.....	42
Referencias.....	45
Anexo A. Personas entrevistadas.....	48
Anexo B. Propuesta de decreto para la Comisión Facilitadora de Comercio Leal de Productos Agropecuarios.....	50
Anexo C. Propuesta de un agregado agrícola de El Salvador en los Estados Unidos..	54

Cuadros

Cuadro 1. Descomposición del cambio de precios relativos al productor para los principales productos agrícolas..... 15

Gráficas

Gráfica 1. Niveles arancelarios para la mayoría de productos en El Salvador..... 10
Gráfica 2. Relación de deflactor del PIB agropecuario con otros sectores económicos, base 1979..... 13
Gráfica 3. Índice de precios reales al productor de granos básicos..... 14

Siglas y abreviaturas

ALCA	Area de Libre Comercio de las Américas
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (por sus siglas en inglés)
CAMAGRO	Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador
CID	Iniciativa Comercio, Integración y Desarrollo
COEXPORT	Corporación de Exportadores de El Salvador
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior de la República de Costa Rica
CONADEI	Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones e Inversión
CONATCO	Comisión Nacional Administradora de Tratados Comerciales
DAACI	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales, Costa Rica
DATCO	Dirección de Administración de Tratados Comerciales
DATCO	Dirección de Administración de Tratados Comerciales del Ministerio de Economía
DGSVA	Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal del Ministerio de Agricultura y Ganadería
EXPORTA	Dirección de Promoción de Exportaciones, El Salvador
EXPRO	Programa de Exportaciones para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe de los Estados Unidos de América
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

IPPC	Convención Internacional para la Protección de Plantas (por sus siglas en inglés)
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio de la República de Costa Rica
MINEC	Ministerio de Economía
MSF	Medidas sanitarias y fitosanitarias
ODASP	Oficina de Apoyo al Sector Privado
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la República de Chile
OIE	Oficina Internacional de Epizootias
OMC	Organización Mundial del Comercio
OPE	Oficina de Políticas y Estrategias del Ministerio de Agricultura y Ganadería
PIB	Producto interno bruto
PRIDEX	Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones
PROCHILE	Dirección de Promoción de Exportaciones, República de Chile
PROESA	Comisión Nacional de Promoción de Inversiones
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de los Estados Unidos de México
SGP	Sistema generalizado de preferencias
TLC	Tratado de libre comercio
UPCA	Unidad de Política Comercial Agropecuaria de la Oficina de Políticas y Estrategias del Ministerio de Agricultura y Ganadería
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos

Resumen ejecutivo

Este estudio evalúa la gestión institucional del Ministerio de Agricultura y Ganadería en los procesos de identificación, negociación y administración de tratados comerciales, así como la promoción de exportaciones, y como logra articular sus actividades con los otros ministerios y organizaciones del sector privado. El papel del MAG es relevante porque es la única institución que mantiene contacto día a día con los productores, lo cual le permite tener más claridad sobre sus necesidades, expectativas y posiciones.

Al conocer las experiencias de Chile, México y el resto de Centroamérica, es necesario contar con equipos multidisciplinarios y multi institucionales para la preparación, negociación y administración de acuerdos comerciales. En El Salvador, el MAG ha aportado a estos procesos, pero se requiere de fortalecimiento en la relación de trabajo entre MAG y MINEC, lo cual puede ser apoyado con la formalización de esa relación.

Es importante el fortalecimiento de la UPCA, con incremento de personal, presupuesto ordinario para viajes, separación de sus funciones del resto de la OPE, mejoramientos en su capacidad de usar métodos cuantitativos de análisis, y la creación de un observatorio comercial para dar seguimiento a las políticas de los socios comerciales, así como cumplimiento de los acuerdos comerciales. Asimismo, se propone la creación de una Comisión Facilitadora de Comercio Leal de Productos Agropecuarios para canalizar las demandas de los sectores afectados por prácticas de comercio desleal.

En la promoción de exportaciones, la formación del CONADEI para agrupar los esfuerzos gubernamentales es un paso positivo hacia una Estrategia Nacional de Exportaciones. Para no duplicar los esfuerzos de otras instancias, como EXPORTA y Trade Point, el MAG debe concentrar sus esfuerzos en la generación de una mayor oferta exportable, facilitando procesos que llevan a los agroempresarios a un punto donde se conviertan en exportadores potenciales y puedan explotar la ayuda de las otras instituciones gubernamentales. El MAG también puede facilitar procesos de acceso sanitario para los exportadores a través de un Agregado Agrícola en los Estados Unidos.

El sector privado agropecuario ha logrado amplia participación en los procesos de negociación de los tratados comerciales, a través de ODASP y CAMAGRO; sin embargo, requiere una mayor capacidad técnica para velar por sus intereses en los temas de administración, como los mecanismos de defensa comercial. Los pequeños productores tienen dificultades organizacionales y carecen de suficiente capacidad técnica para lograr una adecuada participación en los procesos de negociaciones, pero hay ciertos avances que pueden indicar mejoramientos en su capacidad en el futuro. Para ambos componentes del sector privado, la capacitación es clave.

I. Introducción

Los productores agropecuarios en El Salvador perciben al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) como su referente natural para todos los temas relacionados con sus actividades productivas, incluso el comercio internacional, sea eso para protegerse frente a las importaciones o para lograr ser competitivos en las exportaciones. Sin embargo, el MAG tiene una diversidad de obligaciones en un ambiente con recursos cada vez más limitados.

Este informe busca evaluar su gestión institucional en el sector agropecuario durante el proceso de identificación, negociación y administración de tratados comerciales, así como la promoción de exportaciones, y cómo logra articular sus actividades con los otros ministerios y organizaciones del sector privado.

Aunque la tendencia nacional es hacia la compartimentalización de las responsabilidades gubernamentales, evitando la duplicación de esfuerzos, todavía existe un papel único en el comercio internacional que el MAG debe cumplir. Las ventajas de su participación en la negociación y administración de tratados incluyen:

- Es la única institución que mantiene un contacto día a día con los productores, lo cual le permite tener más claridad sobre sus necesidades, expectativas y posiciones.
- Los técnicos del MAG pueden brindar una asesoría especializada a los negociadores y administradores de tratados debido a sus conocimientos del sector.
- La participación del MAG puede generar más confianza entre los productores de que sus intereses serán valorados, reduciendo la posibilidad de inconformidad con los acuerdos.
- Cuando se requiere alguna reconversión productiva debido a la necesidad de competir ante la nueva situación creada por los compromisos en materia comercial, el MAG puede facilitar el acompañamiento del sector productivo.

En el resto de este documento, se revisará la evolución de la política comercial en El Salvador y sus efectos en el sector agropecuario. Luego, se examinan experiencias y relaciones interinstitucionales en la negociación y administración de tratados comerciales en otros países en lo concerniente al comercio agropecuario, así como la institucionalidad en El Salvador y su desempeño. A continuación, se otorga un tratamiento semejante al tema de la promoción de exportaciones y de la participación

del sector privado. Finalmente, se concluye con sugerencias para futura cooperación técnica y una propuesta para la gestión del MAG en estos temas, así como del sector privado agropecuario y agroindustrial.

A. Tendencias en la agricultura mundial y el comercio agroalimentario

Antes de proceder con la evaluación, es pertinente revisar algunas de las grandes tendencias en la agricultura y el comercio agroalimentario a nivel global para clarificar el entorno. Esta información ha sido extraída de varias fuentes, incluyendo Pleitez (2000 y 2004), y Berdegué, et al (2003) y las experiencias de la autora.

- La creciente liberalización de mercados de bienes y servicios mediante tratados de libre comercio, compromisos adquiridos en las negociaciones multilaterales, y la apertura unilateral.
- La reducción de apoyos internos y subsidios a la exportación en los países desarrollados, aunque todavía existe mucha incertidumbre sobre la evolución de este factor.
- La globalización de los mercados, influido por la fluidez y acceso a información sobre los sucesos en otros países y las facilidades proporcionadas por los avances en las telecomunicaciones para realizar negocios virtuales.
- La importancia de las corporaciones multinacionales en el comercio nacional e internacional, donde en muchos productos, estas compañías dominan el mercado como vendedores y/o compradores.
- El mayor flujo comercial genera una mayor preocupación por la propagación de plagas y enfermedades que afectan la salud animal o sanidad vegetal, así como su posible zoonosis.
- La mayor participación de las exportaciones de productos de alto valor agregado en el comercio total de alimentos.
- Un mayor reconocimiento de la importancia de las cadenas alimentarias y la integración y coordinación vertical y horizontal, para reducir costos y aprovechar economías de escala.
- La creciente importancia de estándares (públicos y privados) y certificaciones como requisitos de participación (obligatorios o de facto) en los mercados.

- La mayor presencia de los supermercados en la comercialización de alimentos en todo el mundo, pero con un crecimiento de su participación especialmente notable en los países en desarrollo. Asimismo, se nota una concentración de mercado en este segmento (menos cadenas de supermercados), la participación de capital extranjero en las inversiones, y prácticas más exigentes para la compra de frutas y hortalizas frescas.
- Las innovaciones tecnológicas, que proporcionan mejoras en rendimientos, apalancado por el uso de la ingeniería genética, incluyendo organismos genéticamente modificados.
- Los cambios en las exigencias de los consumidores, quienes demuestran un mayor interés en la inocuidad, mayor exigencia de calidad, más atención a los aspectos de salud, y preocupación por la conservación del medio ambiente, los cuales se reflejan en la demanda de estos atributos en los alimentos.
- La disminución de los precios relativos de productos básicos comparado con productos no agropecuarios, lo cual indica la importancia de la diferenciación y la diversificación.
- La reducción del Estado en muchos países en desarrollo, y la consecuente reducción en el gasto fiscal agropecuario.

B. La evolución de la política comercial y sus efectos sobre el sector agroalimentario

1. Evolución de la política

La evolución de la política comercial en El Salvador coincide con la experiencia en casi todos los países de América Latina, con la mayoría de reformas comerciales al final de los años 80 y el inicio de los 90, e incluyendo la reducción de aranceles y el desmantelamiento de barreras no arancelarias. En una muestra de 14 países latinoamericanos, se encontró que el arancel promedio se redujo desde 52% en 1985 al 14% en 1991-92, y la presencia de barreras no arancelarias se redujo desde 29% de las líneas arancelarias en 1985-87 a solamente 4% en 1991-92 (IATRC, 1994).

Las reformas de la política comercial en El Salvador en su primera fase se concentraron en la reducción unilateral y simplificación de la estructura arancelaria y la eliminación de barreras no arancelarias, como cuotas o permisos para la importación.

Antes de 1989, la estructura arancelaria en El Salvador contemplaba un rango desde 0% hasta 290% e incluía 25 categorías de bienes. Además, estaba prohibida la importación

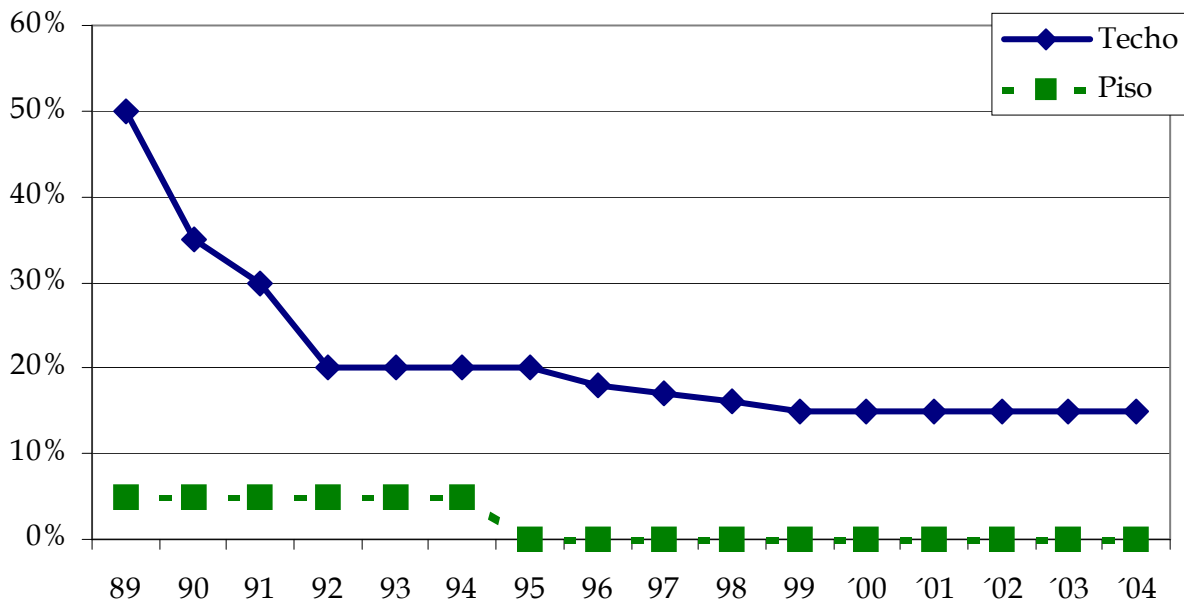
de 170 productos. A partir del 1989, la nueva estructura arancelaria fue simplificada, agrupando los bienes en cuatro categorías, bienes de capital, materias primas, bienes intermedios y bienes finales, con un rango desde 5 al 20% para la gran mayoría de los productos. En 1993, el arancel promedio simple para productos agropecuarios era de 12.1%, y 11.8% para bienes de manufactura. En 1996, una nueva fase de reducción arancelaria inició, resultando en un arancel de 15% para productos finales y 0% para bienes de capital y materias primas al finalizar la década (gráfica 1).

En el año 2000, el arancel promedio de El Salvador para los productos agropecuarios fue uno de los menores en el hemisferio, menor incluso que el de los Estados Unidos y superior solamente al de Bolivia, Guatemala, Chile y Nicaragua (BID, 2002).

Después de la apertura unilateral, El Salvador inició una segunda fase de apertura comercial, siendo un participante activo en la negociación de tratados de libre comercio. Las negociaciones concluidas hasta la fecha incluyen:

- Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) con los Estados Unidos de México, vigente a partir del 15 de marzo de 2001.

Gráfica 1. Niveles arancelarios para la mayoría de productos en El Salvador



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Arancelario Centroamericano.

- Centroamérica con República Dominicana, vigente en forma bilateral con El Salvador a partir del 4 de octubre de 2001.
- Centroamérica con Chile, vigente en forma bilateral con El Salvador a partir del 3 de junio de 2002.
- Centroamérica con Panamá, vigente en forma bilateral con El Salvador a partir del 12 de abril de 2003.
- Tratado de Libre Comercio Estados Unidos - Centroamérica - República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), suscrito el 5 de agosto de 2004; y ratificado por El Salvador el 17 de diciembre de 2004.

A nivel regional, El Salvador también participa como parte del bloque de cuatro países de la región, o CA4, con Guatemala, Honduras y Nicaragua, en negociaciones con Canadá. Asimismo, negocia en el foro del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y el foro multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Adicionalmente, la integración económica centroamericana avanza hacia una unión aduanera. El Mercado Común Centroamericano, iniciado en 1960, tomó nuevo auge con el Protocolo de Guatemala de 1991.

Con la combinación de la reducción arancelaria unilateral, la eliminación de barreras no arancelarias y la desgravación arancelaria relacionada con los TLCs y la integración regional, el mercado salvadoreño es relativamente abierto para la importación de la mayoría de productos agropecuarios. Un indicador de la apertura externa es el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) que representa el comercio total, es decir la suma de las importaciones y exportaciones. En el caso de El Salvador, la apertura externa ha crecido en casi 16 puntos porcentuales entre 1990 y 2002, aunque el crecimiento de las exportaciones ha sido modesto (Acevedo, 2004).

Otra área de política macroeconómica que influye mucho en el comercio es la política monetaria. Un eje central de la estrategia económica a partir de 1989 fue el crecimiento económico basado en las exportaciones, pero luego se enfocó más en la preocupación de las autoridades gubernamentales con la inflación. En política monetaria, se realizaron algunas devaluaciones del colón después de 1989, pero a partir del 1993, el Banco Central de Reserva mantuvo una fuerte intervención en el mercado cambiario para estabilizar el tipo de cambio nominal. Como resultado, la inflación en El Salvador se redujo, pero siempre era superior a la de los Estados Unidos.

Este diferencial señalaba que el tipo de cambio real se apreciaba. Usando como base 1997, el tipo de cambio sufrió una apreciación real de aproximadamente 45% entre 1990 y 1995. Desde 1996, la tasa real ha estado relativamente estable. Con el reconocimiento

del dólar estadounidense como otra moneda oficial en enero 2001, la sobrevaloración acumulada se consolidó. Un tipo de cambio sobrevalorado significa que las importaciones son relativamente más baratas, y las exportaciones relativamente menos competitivas, lo cual perjudica a los sectores cuya producción puede ser comercializada tras las fronteras, es decir, los productos transables. Concretamente, en El Salvador, el déficit del balance comercial se ha empeorado en la última década, e incluso, en 1999, el sector agropecuario experimentó un déficit comercial de US\$84.1 millones, creciendo a \$398.1 en 2004, según cifras del Banco Central de Reserva.

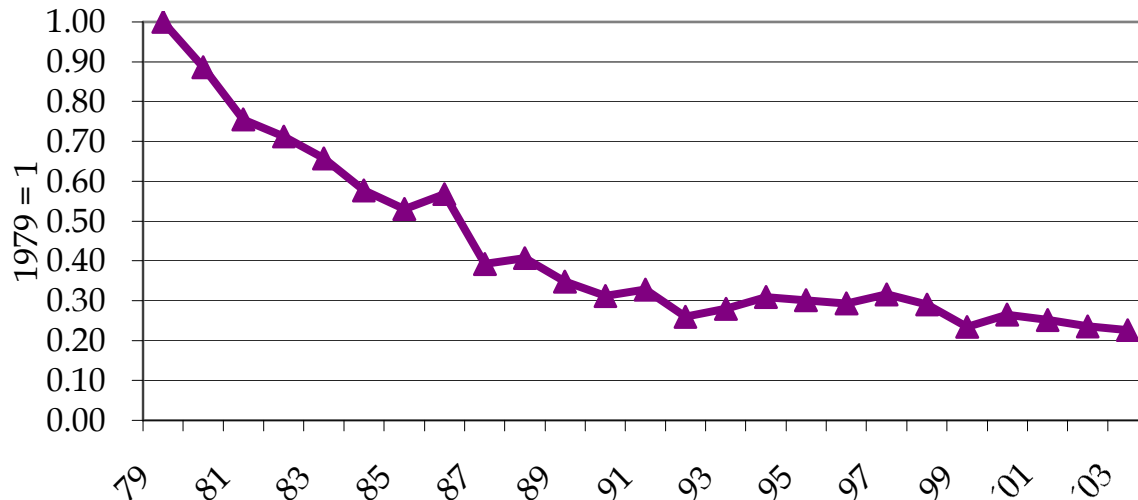
Otra implicación de la oficialización del dólar ha sido la necesidad de un control aún más estricto del déficit fiscal. Con menos flexibilidad presupuestaria, el gasto fiscal para desarrollar actividades a favor del sector agropecuario es aún más limitado, reduciéndose desde 5.2% del gasto fiscal total en 1990 a 1.2% en 2002, descendiendo a 0.94% en 2004.

2. Efectos de las políticas en el sector agropecuario

En la década de los 90, en El Salvador se presentó una coincidencia, algunos dirían de mala suerte, la apertura comercial con el aumento de las inyecciones de capital extranjero, principalmente por las remesas familiares, a la misma vez que el gobierno actuaba con el objetivo de mantener una tasa de cambio fija para reducir la inflación. Ante la presencia de menores aranceles y mayores flujos de divisas, el consumo crece, mientras que las exportaciones y la producción nacional de bienes transables tienen dificultades en competir debido a la apreciación real de la moneda.

El efecto de esta situación también se manifiesta en los términos de intercambio intersectoriales. Por ejemplo, la relación de precios transables a precios no transables en la economía se ha reducido en aproximadamente 20% en los últimos diez años (Trigueros, 2004), es decir, el poder de compra de los sectores transables, incluyendo el sector agropecuario, se ha erosionado frente a los sectores no transables, como servicios y construcción. En el caso específico de los productos agropecuarios primarios, usando 1990 como año base, se observa que desde 1997, los precios nominales agropecuarios se han aumentado en 1.6 veces, sustancialmente menos que los de los sectores industriales y de servicios, que han incrementado a un nivel 2 veces superior al año base (Norton y Angel, 2004). Ampliando el período de análisis desde 1979, la divergencia de los precios nominales agropecuarios con los otros sectores de la economía es aún más evidente. Usando el deflactor sectorial como un proxy para el nivel general de precios en cada sector de la economía, se puede apreciar que los precios de los bienes agropecuarios logran una relación cada vez menor comparado con los otros sectores de la economía, lo cual significa que los productores han perdido el 80% su paridad de compra en los últimos 25 años, *ceteris paribus* (gráfica 2).

Gráfica 2. Relación de deflactor del PIB agropecuario con otros sectores económicos, base 1979



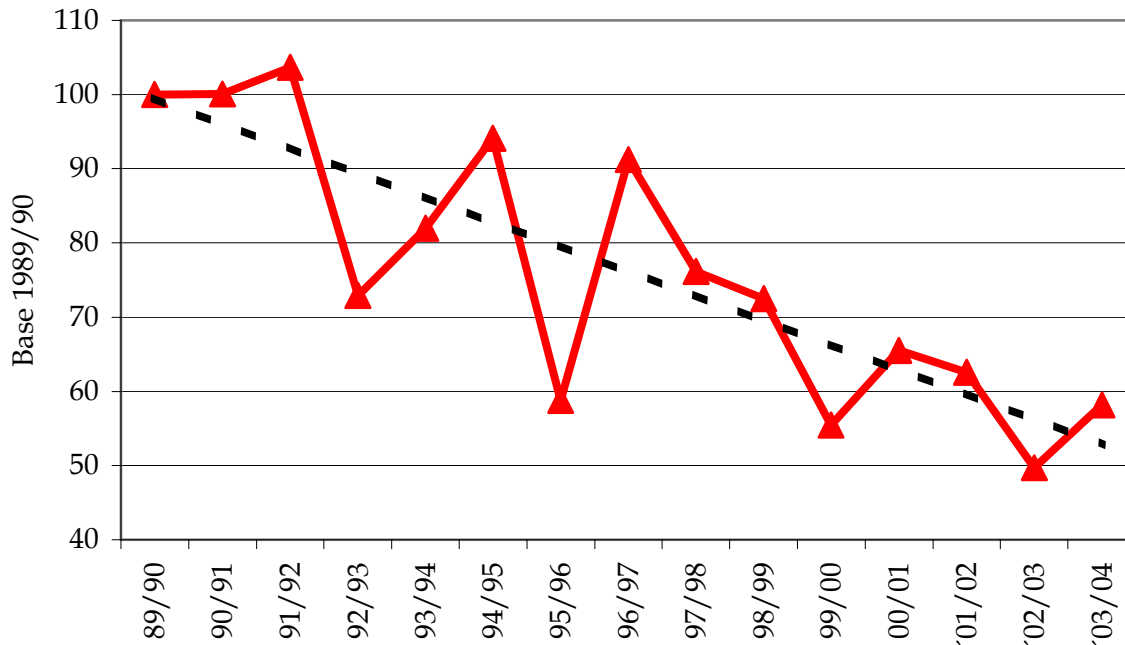
Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR.

Igual a los términos de intercambio intersectoriales, los precios reales al productor agropecuario han experimentado un deterioro durante los últimos quince años, desde el inicio del ajuste estructural y la apertura externa. El precio real al productor de granos básicos en El Salvador se ha reducido en más de 40% desde 1989/90 (Norton y Angel, 2004) (gráfica 3), a pesar de los aumentos arancelarios para la mayoría de ellos durante el último quinquenio.

Para mayor precisión, se puede determinar la causalidad de estas reducciones en precios e ingresos reales a través de la descomposición de los precios reales. Para el período 1991-2002, el cambio de los precios domésticos reales de los principales productos agropecuarios (maíz, frijol, arroz, sorgo, café y azúcar) se debe, en mayor parte, a la reducción de los precios internacionales reales para los productos y a la apreciación real del colón, especialmente en el período 1991-1997. El impacto de los cambios arancelarios es variable según el producto; algunos productos han experimentado, incluso, aumentos en la protección nominal, especialmente durante 1997-2002 (Trigueros, 2004) (cuadro 1).

Entonces, el sector agropecuario productivo enfrentó una mayor competencia de importaciones más baratas debido a la eliminación de barreras no arancelarias, la reducción de aranceles, un tipo de cambio sobrevalorado, y, además, reducciones en los precios internacionales. Los últimos dos factores fueron los más relevantes y también incidieron en el desempeño de las exportaciones del sector.

Gráfica 3. Índice de precios reales al productor de granos básicos



Fuente: Norton y Angel, 2004

Obviamente, no existen garantías que una actividad económica siempre será rentable o competitiva. Frente al desafío de la política macroeconómica, el Gobierno impulsó una serie de programas y proyectos para mejorar la productividad y competitividad del sector agropecuario. Por ejemplo, el proyecto PRISA, de un préstamo multimillonario del Banco Mundial, buscaba una reingeniería del sistema de extensión y asistencia técnica del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA) desde el inicio de los 90. Programas intensivos de desarrollo, financiados por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agropecuario (FIDA), han trabajado en zonas como Chalatenango y San Vicente. Lastimosamente, muchos de esos esfuerzos no fueron fructíferos. Los programas más recientes para impulsar la diversificación hacia frutales, hortalizas y forestales, así como los esfuerzos de promoción de exportaciones por parte de la agroindustria de productos no tradicionales, podrían ser excepciones a esta observación. Incluso, en los últimos años, se nota un aumento en las exportaciones de productos agropecuarios no tradicionales.

C. Estrategias de política comercial

Tomando en cuenta los sucesos en el pasado, pero reconociendo la filosofía del Gobierno actual que continúa con las líneas gruesas de política comercial de las administraciones anteriores, ¿cómo se debe proceder de ahora en adelante en las negociaciones comerciales y qué se debe hacer para potenciar los acuerdos existentes?

Cuadro 1. Descomposición del cambio de precios relativos al productor para los principales productos agrícolas

Período	Maíz	Frijol	Arroz	Sorgo	Caña	Café
Cambio porcentual en el precio doméstico real						
1991-2002	-48.7%	-49.6%	-60.5%	-54.2%	-36.3%	-80.0%
1991-1997	-12.4%	-10.0%	-38.5%	-23.3%	-21.0%	-6.9%
1997-2002	-41.4%	-44.0%	-35.8%	-40.2%	-19.3%	-78.5%
Cambio porcentual en el precio internacional real						
1991-2002	-33.4%	-35.9%	-50.5%	-21.9%	-38.9%	-47.6%
1991-1997	-21.5%	46.4%	-12.6%	-5.7%	-14.3%	13.7%
1997-2002	-45.2%	-56.2%	-43.4%	-17.2%	-28.7%	-53.9%
Cambio porcentual en el arancel						
1991-2002	17.6%	-25.0%	150.0%	-25.0%	100.0%	0.0%
1991-1997	-32.4%	-12.5%	118.8%	-12.5%	0.0%	0.0%
1997-2002	73.9%	-14.3%	14.3%	-14.3%	100.0%	0.0%
Cambio en el índice del tipo de cambio real						
1991-2002	-28.7%	-28.7%	-28.7%	-28.7%	-28.7%	-28.7%
1991-1997	-28.6%	-28.6%	-28.6%	-28.6%	-28.6%	-28.6%
1997-2002	-0.1%	-0.1%	-0.1%	-0.1%	-0.1%	-0.1%
Otros factores						
1991-2002	-4.2%	60.1%	-110.4%	53.2%	-43.2%	3.9%
1991-1997	27.0%	-31.6%	-134.7%	33.4%	16.7%	0.4%
1997-2002	-70.0%	68.0%	37.3%	27.0%	-50.4%	-5.2%

Fuente: Trigueros (2004)

Un primer punto de discusión es la selección de socios para entrar en negociaciones para un tratado de libre comercio. Según la teoría económica tradicional, la integración económica tenderá a crear más comercio y aumentar el bienestar, bajo las siguientes condiciones:

- Cuando las barreras comerciales *ex ante* son más altas.
- Cuando las barreras de los miembros con el resto del mundo son más bajas (sería menos probable el desvío del comercio).

- Cuando el número de países y su tamaño son mayores (sería más probable que los productores de menor costo se encuentran en el grupo).
- Cuando las economías son más complementarias en lugar de competitivas (menor probabilidad de sectores perdedores).
- Cuando los países están más cerca en términos geográficos.
- Cuando la relación económica y comercial *ex ante* es mayor (Salvatore, 1987).

Cuando dos países forman un área de libre comercio, el país más pequeño generalmente se beneficia más al poder acceder a un mercado relativamente mayor y por poder importar bienes más cercanos al precio mundial. Asimismo, las ganancias son mayores cuando el comercio *ex ante* es más complementario en lugar de competitivo, lo cual también reduce la posibilidad de pérdidas en las economías participantes (Schiff, 1999).

Entonces, en el caso de El Salvador, ¿cuál debe ser su estrategia al escoger socios para acuerdos comerciales? La importancia de Centroamérica es evidente debido a su cercanía, pero los beneficios son limitados por las similitudes en las economías, es decir, las actividades económicas tienden a ser más competitivas que complementarias. Sin embargo, debido a la amplia relación comercial con el resto de la región, es conveniente dedicar los recursos necesarios para profundizar en la integración económica centroamericana. Con la integración del comercio, se fomenta una verdadera integración de las economías, permitiendo la reducción de costos, más comercio intraindustrial y la explotación de economías de escala, mejorando la competitividad para exportar fuera de la región. También es interesante notar que cuando países tienen una relación económica más estrecha, su relación política tiende a ser más fuerte y más estable. El Salvador es el país de la región que más depende del resto de Centroamérica en su comercio, entonces, su participación es aún más estratégica.

Gitli y Arce (2003) señalan su extrañeza con las decisiones anteriores de Centroamérica, por ejemplo, de negociar con Chile, con quien hubo poca relación bilateral. Canadá es un caso semejante, pero tal vez con mayor justificación por su cercanía física y económica a los Estados Unidos. Las cifras de exportaciones de El Salvador a Chile, México y Panamá demuestran poco dinamismo. Hasta la fecha, estos TLCs solamente han reducido las barreras al comercio, especialmente aranceles, y proporcionan reglas claras para las relaciones comerciales. El problema de la productividad nacional y la ausencia de un sistema que apoya la innovación productiva resultan en la falta de aprovechamiento de las oportunidades que podrían existir en estos TLCs. ¿Por qué dedicar, entonces, tantos recursos a las negociaciones de estos acuerdos? Una posible explicación es que se decidió negociar en un contexto que buscaba crecimiento en el

más largo plazo. Otra es que estas negociaciones sirvieron como fogueos para el equipo negociador, fortaleciéndose y entrenando para el partido mayor con los Estados Unidos.

Estos criterios de cercanía geográfica y comercial también ponen en duda la justificación económica para una posible negociación con la República de China (Taiwán), que actualmente se está realizando con Nicaragua y Guatemala, aunque esta negociación tiene consideraciones políticas y está relacionada a los numerosos programas de cooperación que Taiwán ha proporcionado a la región.

El caso de los Estados Unidos es más claro, siendo el mayor socio comercial para los países de la región, y con otros factores geopolíticos entrando en consideración. Algunos critican al CAFTA-DR como poco valor agregado a los programas existentes de preferencias comerciales unilaterales, especialmente la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Sin embargo, las preferencias unilaterales son problemáticas, ya que las fuerzas proteccionistas en los países desarrollados logran restringir los beneficios del sistema en productos sensibles (Ozden y Reinhardt, 2002), y con frecuencia son los productos que más le interesan a los países en desarrollo para exportar. Por otro lado, la justificación de negociar con los Estados Unidos para evitar el riesgo de la eliminación de la ICC ha sido calificada por algunos analistas como exagerada; por lo tanto, se debe considerar como una justificación de menor importancia.

Para el azúcar, la pesca industrial, y muchos productos no tradicionales que actualmente están sujetos a aranceles a entrar a los Estados Unidos, el CAFTA-DR representa un mejoramiento sustancial en su acceso a ese mercado. Muchos otros productos que serían interesantes exportar, especialmente frutas y hortalizas frescas, no cuentan con admisibilidad sanitaria. Superar estos obstáculos será una acción estratégica del país, donde el MAG es la institución gubernamental responsable.

Asimismo, cuando se considera CAFTA-DR y las negociaciones con Canadá, resurge la preocupación con lo que los cooperantes internacionales han designado la “agenda complementaria”, es decir, todas las acciones necesarias para que el país pueda aprovechar las oportunidades comerciales que se presentan, como infraestructura, recursos humanos, tecnología, marco regulatorio, etc., que están fuera del contexto de este estudio. Pero es válido reafirmar su importancia.

Las negociaciones de Centroamérica con la Unión Europea, actualmente en una fase exploratoria, se vuelven más interesantes cuando se considera su potencial para mejorar el acceso de productos. En forma diferente al caso de los Estados Unidos, la preferencia unilateral otorgada a El Salvador por el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) se encuentra en una situación precaria debido a impedimentos constitucionales en El Salvador para ratificar ciertos protocolos en el tema laboral que son exigidos por la

Unión Europea. Entonces, consolidar ese acceso y mejorarlo con negociaciones con Europa tiene una mayor justificación.

Otro foro de negociación en el que ha participado El Salvador es el ALCA, aunque las discusiones están estancadas. Considerando que El Salvador ya tiene o tendrá acuerdos de libre comercio con sus principales socios comerciales, el resto de Centroamérica y los Estados Unidos, y tomando en cuenta que su relación comercial con Sur América y el Caribe es escasa, los beneficios del ALCA para El Salvador son limitados, e incluso significarían una erosión de las preferencias obtenidas a través de los acuerdos con sus principales socios. Entonces, el entorno actual de las negociaciones del ALCA realmente favorece al país.

Finalmente, el otro foro de negociación es a nivel multilateral, la OMC. Como muchos países del hemisferio, en el 2000, el arancel promedio ponderado para las exportaciones agropecuarias de El Salvador fue aproximadamente 30% mayor que el promedio de las importaciones (BID, 2002). Suponiendo que la reducción arancelaria en el país es una estrategia de largo plazo, le conviene al país participar en forma constructiva en las negociaciones multilaterales para buscar reducciones transversales de estas cargas que reducen la competitividad de las exportaciones agropecuarias salvadoreñas. Asimismo, la OMC es el único foro donde se puede incidir en otros aspectos que afectan la competitividad del sector agropecuario, los apoyos internos a la producción en los países desarrollados y la definición de los subsidios a la exportación.

Otras instituciones a nivel multilateral importantes para el comercio agropecuario son las organizaciones de referencia para los temas sanitarios y de inocuidad, conocidas como las "tres hermanas", el *Codex Alimentarius*, la Oficina Internacional de Epizootias (OIE), y la Convención Internacional de Protección de Plantas (IPPC, por sus siglas en inglés). Por varios años, el IICA, con el apoyo del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, ha financiado los viajes y la asistencia de las autoridades sanitarias de América Latina a las reuniones del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. Sin embargo, este programa está por terminarse, y será necesario incluir el financiamiento de estas actividades en el presupuesto de los países, incluyendo El Salvador.

A las reuniones de las "tres hermanas", la asistencia por parte de Centroamérica, incluyendo El Salvador, es casi nula. El país tiene la posibilidad de incidir en las decisiones adoptadas que pueden afectar el nivel de acceso a mercados que El Salvador debe otorgar y que puede obtener debido a las regulaciones sanitarias, fitosanitarias y de inocuidad. Reconociendo las dificultades financieras de los países de la región, y dado el auge en la integración, se podría buscar un representante centroamericano para asistir a estos foros, con responsabilidad de informar a todos los países.

Finalmente, El Salvador debe considerar seriamente formar parte del Grupo Cairns, una coalición de 17 países agroexportadores quienes aportan en conjunto, más de un tercio de las exportaciones agropecuarias del mundo. Sus miembros incluyen: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, las Filipinas, Sud Africa, Tailandia y Uruguay. La visión del Grupo Cairns para los productos agropecuarios en la OMC, incluye reducciones fuertes en aranceles y la eliminación de escalonamiento arancelario, la eliminación de apoyos internos que distorsionan el comercio, la eliminación de subsidios a la exportación y reglas claras para prevenir la evasión de los compromisos en la reducción de subsidios a la exportación. También apoyan al principio de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. A pesar de que El Salvador no es un agroexportador, sus posiciones sobre las reformas a nivel multilateral son muy consistentes con el Grupo Cairns, y formar parte de esta poderosa alianza permitiría a El Salvador incidir más en los asuntos de política agropecuaria y comercial en el sistema global.

II. La institucionalidad de los procesos de negociación y administración de tratados comerciales

Esta sección examina la participación de los ministerios de agricultura de otros países en los procesos de negociación y administración de los tratados comerciales, siendo más relevantes los casos de Chile y México, debido a su alta experiencia en tratados y por ser referentes naturales en El Salvador para varios procesos de reforma institucional. También se describen las relaciones interinstitucionales en el resto de la región centroamericana. Luego, se detalla el marco institucional actual en El Salvador y se analiza el desempeño de los actores.

A. Relaciones institucionales en otros países

1. Chile

En Chile, la responsabilidad de la negociación de sus varios acuerdos comerciales ha sido organizada bajo el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la Dirección Económica de Relaciones Internacionales, que trabajan con expertos nacionales del sector público en temas especializados. Las relaciones más estrechas son con los Ministerios de Hacienda, Economía y Agricultura.

En 1992, se formó el Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales para asesorar al Presidente sobre las cuestiones relacionadas con las negociaciones económicas internacionales. Este comité cuenta con dos grupos de apoyo, el Comité de Negociaciones y el Comité de Participación del Sector Privado. En este último, participan los Ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Presidencia, Economía y Agricultura, además de dos representantes del sector privado, dos de los sindicatos, y tres expertos en negociaciones internacionales. Su función es informar al sector privado sobre la evolución de las negociaciones comerciales y recoger sus opiniones (López, 2004).

En la administración de los tratados, existe una comisión nacional para investigar la existencia de distorsiones de competencia desleal en las importaciones. La comisión es presidida por el fiscal nacional económico y participan además, el banco central, los ministerios de hacienda, agricultura, relaciones exteriores y economía, así como el director de aduanas. También cuenta con la Comisión Nacional de Obstáculos Técnicos al Comercio presidida por el Ministerio de Economía para mejorar la coordinación en la elaboración de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad. Asimismo, existe la Comisión Nacional para la Coordinación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

En el Ministerio de Agricultura, la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), tiene entre sus funciones la de “participar en la definición de criterios para sustentar las negociaciones del país en materia de comercio exterior”. Cuenta con un Departamento de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior y un comité permanente de consulta público-privado en materias internacionales, con el objeto de fijar las posiciones negociadoras, evaluar resultados y orientar la conducción del sector. Representantes de la ODEPA han acompañado a funcionarios de Relaciones Exteriores directamente en las mesas de negociación. La ODEPA tiene programado reforzar su personal especializado en negociaciones internacionales.

En general, la posición negociadora de Chile en materia agrícola persigue: “incorporar al sector en la negociación general de cada acuerdo, reconociendo sus sensibilidades y particularidades; superar algunas normativas de la OMC donde sea posible y recomendable; proceder de manera congruente en las negociaciones agrícolas con diferentes países o grupos de países, reconociendo la especificidad de los mismos; y avanzar simultáneamente en las negociaciones arancelarias y no arancelarias” (ODEPA, 2003).

Además de la ODEPA, el Servicio de Agricultura y Ganadería controla los permisos sanitarios de importación de bebidas alcohólicas y productos vegetales y animales. El Servicio de Salud también incide en la aprobación de productos alimenticios, velando por su inocuidad. La Subsecretaría de Pesca debe aprobar la importación de recursos hidrobiológicos, y el Servicio Nacional de Pesca administra la importación de los productos de la pesca (López, 2004).

2. México

La Ley de Comercio Exterior de México faculta a la Secretaría de Economía para ejecutar la política comercial, incluyendo las negociaciones y la administración de tratados, así como la promoción de exportaciones. Existe una serie de comités interinstitucionales relacionados con el comercio. La Comisión de Comercio Exterior es un órgano consultivo común para todas las entidades públicas relacionadas con la formación de política comercial y está integrada por el Banco de México, la Comisión Federal de Competencia y las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda, Desarrollo Social, Economía, Agricultura, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y Salud (López, 2004).

El Consejo Asesor para las Negociaciones Comerciales Internacionales apoya a la Secretaría de Economía y está integrado por cuatro representantes de cada uno de los siguientes sectores: académico, agropecuario, laboral y empresarial. El Consejo analiza los tratados y convenios internacionales y formula opiniones sobre ellos.

Para la administración de tratados, en los temas relacionados con prácticas desleales de comercio, como *dumping* y subsidios, la legislación mexicana pertinente es la Ley de Comercio, y la institución investigadora es la Secretaría de Economía, en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales. La unidad cuenta con su Director General, cinco Directores Generales Adjuntos, especializados por área, y veinte Directores de Procedimientos y Proyectos, incluyendo uno para Investigaciones de *Dumping* y Subsidios de Productos Agropecuarios y Bienes de Consumo Final, y otro de Análisis de Daños de Otros Productos Manufacturados y Agropecuarios. Las resoluciones finales de la unidad deben ser sometidas a consulta ante la Comisión de Comercio Exterior (Orellana Merlos, 2002). Se pone a disposición pública, información sobre todos los casos por medio del internet.

En la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), existe la Dirección General de Estudios Agropecuarios y Pesqueros, la cual tiene entre sus funciones estudiar la evolución de los mercados internos y externos de insumos, bienes y productos agropecuarios y dar seguimiento y análisis de los programas agropecuarios de los principales socios comerciales del país. La dirección cuenta con cuatro directores y dos subdirectores, en adición al personal técnico.

La SAGARPA también fundó Consejerías Agropecuarias de México en el Exterior, en Washington, D.C., en Ottawa, Canadá, en Bruselas, Bélgica (para Europa), y en Guatemala con responsabilidad sobre todo Centroamérica. Estas oficinas informan a la capital sobre acontecimientos en los países bajo su cobertura que pueden afectar al comercio agropecuario. También representan a los intereses de los agroexportadores de su país, cuando enfrentan alguna dificultad comercial. A partir de 2001, cuando las representaciones pasaron a la División de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), se reorientó su actividad para dar mayor énfasis a la promoción comercial, sirviendo como pieza fundamental en la identificación de la demanda exportable, información de mercados, organización de misiones de negocios y en la promoción de los productos agroalimentarios mexicanos.

Para otros aspectos de administración de tratados, existe la Comisión Nacional de Normalización, encargada de elaborar la política en materia de normalización y la coordinación de medidas en reglamentos técnicos y normas. La SAGARPA participa en esta comisión junto con otros ministerios relevantes, a través de su Dirección de Salud Animal y Sanidad Vegetal. También existe el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, un organismo descentralizado de la SAGARPA y encargado de la administración de los reglamentos sanitarios y fitosanitarios (López, 2004).

3. Resto de Centroamérica

Al evaluar la participación de las instituciones gubernamentales del resto de Centroamérica en los procesos de negociación y administración de tratados comerciales, es importante conocer la institucionalidad existente y analizar la relación funcional entre los ministerios de comercio exterior y de agricultura, enfatizando la participación en el CAFTA-DR por ser la experiencia más reciente y que sirve como referencia de su capacidad actual.

En Costa Rica, el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), creado en 1996, es el responsable de la política comercial del país. Las funciones de COMEX incluyen participar, con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el de Agricultura y Ganadería y el de Hacienda, en la definición de la política arancelaria. Cuenta con la Dirección de Negociaciones Comerciales Internacionales para los procesos de negociación de acuerdos, y la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (DAACI) para su administración. En MEIC, también existe la Oficina de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia, que ha firmado un convenio de cooperación técnica con DAACI para facilitar la coordinación entre ambas dependencias y definir los procedimientos en estos casos de regulación comercial.

La administración del comercio en Costa Rica comprende una serie de instituciones, incluyendo un Consejo Asesor Intergubernamental, integrado por representantes de COMEX, MEIC, Agricultura y Ganadería, Hacienda y Salud. Costa Rica también tiene un vínculo formal entre los representantes públicos y privados de instituciones relacionadas con el comercio, con su Consejo Consultivo de Comercio Exterior. Asimismo, existen convenios de cooperación técnica entre el COMEX y otras entidades gubernamentales para formar grupos técnicos para fines específicos, como la verificación de origen o la inspección de plantas de procesamiento.

El MAG en Costa Rica tiene entre sus funciones, la de apoyar los procesos de negociaciones comerciales del país en materia agropecuaria, en la búsqueda para incrementar los niveles de competitividad de las exportaciones agropecuaria y de contribuir eficazmente al desarrollo de la economía nacional, y promover el desarrollo de productos no tradicionales con fines de exportación en buen estado sanitario, participando activamente en el mejoramiento de la gestión de los procesos productivos. El MAG cuenta con la Unidad de Comercio y Competitividad Agrícola, en la Secretaría de Planificación Sectorial Agrícola. Las funciones de la unidad incluyen:

- Analizar y dar seguimiento a la política comercial agropecuaria y los procesos bilaterales, multilaterales y regionales de negociación.

- Realizar estudios de competitividad, simulación de escenarios en las actividades productivas agropecuarias.
- Coordinar con COMEX y MEIC, los temas relacionados con el comercio de productos agropecuarios.
- Conformar equipos de trabajo público-privado para la elaboración de posiciones consensuadas.
- Apoyar en la formación del recurso humano público-privado en el tema de las negociaciones comerciales agropecuarias.
- Identificar las oportunidades que ofrecen los procesos de apertura comercial a las diferentes actividades productivas.

El MAG tiene competencia en la investigación que justifica la aplicación de una salvaguardia agrícola especial bajo el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. También participa en la administración de cuotas de importación en casos de desabastecimiento de productos agroalimenticios, junto con COMEX y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (López, 2004).

A pesar de los vínculos formales entre las instituciones en Costa Rica, la tendencia ha sido centralizar las decisiones de negociación en COMEX. Por ejemplo, la participación del MAG en las negociaciones del CAFTA-DR fue limitada a un papel de observador en las mesas de negociación de acceso agrícola y de medidas sanitarias y fitosanitarias.

En Honduras, la Secretaría de Agricultura y Ganadería ha participado con otras instituciones del Estado en la formulación y la gestión de la política comercial. En 2002, se creó la Unidad de Comercio Agrícola, para analizar las propuestas de política comercial y apoyar los esfuerzos de negociación de tratados en materia agropecuaria. Aunque es una unidad con personal limitado, participaron activamente en las negociaciones del CAFTA-DR, compartiendo la vocería con los representantes de Ministerio de Economía. Expertos del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria de Honduras también asistieron a la mesa de medidas sanitarias y fitosanitarias, llevando la vocería.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación en Guatemala tiene entre sus funciones, la de diseñar, en coordinación con el Ministerio de Economía, las políticas de comercio exterior de productos agropecuarios, forestales e hidrobiológicos. La Unidad de Políticas e Información Estratégica tiene la responsabilidad de representar al ministerio en foros de negociación y coordinación técnica y financiera internacional. Sin embargo, aparte de los servicios de normalización y sanidad agropecuaria relacionados

con el comercio, no hay mención de esta función en la Política Agrícola 2004-2007 (MAGA, 2004). En la práctica, los representantes de MAGA participaron activamente en las negociaciones del CAFTA-DR.

En Nicaragua, el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio es el encargado de promover el acceso a mercados externos a través de la negociación y administración de acuerdos comerciales. Esta función la realiza la Dirección General de Comercio Exterior. En el Ministerio Agropecuario y Forestal, existe un Departamento de Comercio en la Dirección de Análisis Económico. Es una unidad relativamente pequeña y con severas limitaciones de recursos financieros para su desarrollo futuro sin extensiva cooperación internacional. Sin embargo, asesoraron directamente a los negociadores en CAFTA-DR, y fueron especialmente activos en la mesa de medidas sanitarias y fitosanitarias.

B. Marco institucional actual en El Salvador

El Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo en El Salvador señala que corresponde al Ministerio de Economía (MINEC) promover el comercio regional e internacional y la apertura o expansión de mercados para los productos nacionales, mediante la definición de la política comercial. La Dirección de Política Comercial es la responsable de dirigir los procesos de negociación de tratados comerciales. Sus funcionarios están especializados por tema; participan y tienen la vocería en las mesas de negociación. Esta dirección también está vinculada directamente a la Misión de El Salvador en Ginebra que atiende los temas de la OMC.

Otra instancia en MINEC es la Dirección de Administración de Tratados Comerciales (DATCO), creada mediante Acuerdo Ejecutivo No.925 BIS, publicado en el Diario Oficial No.239, Tomo 349, de fecha 20 de diciembre de 2000. Esta Dirección se encarga de dirigir y supervisar la administración de los acuerdos, convenios, tratados y otros instrumentos en materia comercial que se encuentran en vigor y los derivados de la integración económica centroamericana. La separación de sus funciones de las de la Dirección de Política Comercial debe permitir una mayor especialización, incluyendo la administración de cuotas y contingentes, en adición a las investigaciones sobre prácticas desleales. La responsabilidad de las investigaciones de incumplimiento de reglas de origen se está transfiriendo a la Dirección General de Renta de Aduanas del Ministerio de Hacienda.

El Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo señala que entre las funciones del MAG, se encuentra la de “formular, dirigir y controlar la política de desarrollo del sector agropecuario; evaluar el impacto de su aplicación, así como la repercusión de las políticas macroeconómicas en el sector”. El Reglamento Interno del MAG expone que

le corresponde participar en el proceso de seguimiento de la integración económica centroamericana en temas vinculados al sector agropecuario, forestal y pesquero, así como en negociaciones comerciales internacionales, en su calidad de asesores al equipo negociador oficial del MINEC. Esta función se realiza por medio de la Unidad de Política Comercial Agropecuaria (UPCA) de la Oficina de Políticas y Estrategias (OPE). La UPCA cuenta con un presupuesto de \$109,230 para el año 2005, equivalente al 0.3% del presupuesto total para el Ramo de Agricultura.

La Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal (DGSVA) del MAG es la instancia encargada de la regulación e instrumentos de la salud animal y la sanidad vegetal. Se encuentra en un proceso de reestructuración y readecuación de sus actividades frente a la mayor importancia del comercio agropecuario y las preocupaciones sobre inocuidad. A parte de la protección sanitaria, los servicios de sanidad pueden jugar un papel importante para abrir mercados para los productos salvadoreños, por medio de estudios de análisis de riesgo y programas ofensivos de monitoreo de plagas y enfermedades. Sin embargo, estas funciones todavía se encuentran en un estado conceptual.

La relación entre MAG y MINEC ha pasado por períodos de colaboración muy cercana, así como períodos de distanciamiento. En el quinquenio pasado, se formalizó la relación entre las dos carteras por medio de la “Carta de Entendimiento entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Economía”, del 15 de mayo de 2002, donde se reconoce que “la agricultura tiene un carácter de especial relevancia, por lo que adquiere mucha importancia, coordinar los esfuerzos entre MINEC y MAG...en los procesos de negociaciones comerciales.” En base a ese reconocimiento, la carta de entendimiento buscaba fortalecer la coordinación existente entre MAG y MINEC, y asegurar la participación continua del MAG, en su calidad de asesor en materia agrícola, en foros de negociación, en apoyo al equipo negociador del MINEC. Esa participación incluye la colaboración de la UPCA con la Dirección de Política Comercial en la identificación de posiciones de negociación, y apoyo a la DATCO en la administración de los acuerdos comerciales. El convenio muestra las buenas intenciones de las instituciones, pero no tiene fuerza legal.

La participación del MAG, por medio de la DGSVA en temas sanitarios y la UPCA en otros temas comerciales, en los procesos de consolidación de la unión aduanera centroamericana, es respaldada por medio de los acuerdos de una reunión entre el Consejo de Ministros de Integración Económica y del Consejo de Ministros de Agricultura en Tegucigalpa, Honduras, el 31 de enero del 2005. Sin embargo, el acuerdo regional todavía no cuenta con un acuerdo nacional complementario.

El Salvador también posee ejemplos de grupos interinstitucionales relacionados con la administración de tratados. Por ejemplo, el Reglamento sobre la Apertura y

Administración de Contingentes, Decreto Ejecutivo No. 46, del 28 de octubre de 1999, publicado en el Diario Oficial No. 203, Tomo No. 345, del 29 del mismo mes, crea la Comisión Técnica de Contingentes y Procedimientos en Bolsa, conformado por funcionarios de la Dirección de Administración de Tratados Comerciales del Ministerio de Economía, de la OPE/MAG, y de la Dirección General de la Renta de Aduanas del Ministerio de Hacienda. Sus funciones incluyen hacer recomendaciones a los ministros respectivos sobre la apertura de contingentes, su administración y distribución.

Además, existe la Comisión Nacional Administradora de Tratados Comerciales (CONATCO), creada en 2000 y “relanzada” por el Decreto Ejecutivo No. 78, del 23 de diciembre de 2004, publicado en el Diario Oficial Tomo No. 366, del 17 de enero de 2005. En ella participan, por parte del sector público, los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda, Economía y Agricultura y Ganadería, y por parte del sector privado, un representante de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). La Comisión es presidida por el Ministerio de Economía y funciona a nivel ministerial (medidas de política comercial), viceministerial (aspectos técnicos, de política y estrategia comercial) y de directores (aspectos operativos de carácter técnico). También crea comités con representación del sector público y privado, para el análisis de temas especializados, incluyendo un Comité Agrícola y un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

C. Funcionalidad de las instituciones en El Salvador

Antes de un análisis específico sobre las instituciones de El Salvador en la negociación y administración de tratados comerciales, es importante acordar los frutos de la inversión pública en el recurso humano y en las instituciones de los ministerios de agricultura de México y Chile, como miembros de alto nivel del equipo de negociación de estos países. Para tener una institución en el MAG que contribuye fuertemente a estos procesos, es fundamental dedicarle más recursos, para más técnicos, capacitación y especialmente viajes.

En el MINEC, en el pasado, el equipo negociador de la Dirección de Política Comercial fue fortalecido por una serie de capacitaciones y pasantías. Sin embargo, salidas recientes de personal han traído a nuevos integrantes, que requieren capacitación especializada antes de embarcarse en otros procesos de negociación.

Por otro lado, Anderson (2004) argumenta que a nivel mundial, no se realiza suficiente análisis ex ante de los acuerdos de libre comercio, especialmente con modelos econométricos de equilibrio general. La mayoría de los negociadores de MINEC son abogados, y la dirección no cuenta con una capacidad instalada de estimación de los impactos económicos de las varias propuestas de política comercial. Es allí donde la UPCA puede brindar un aporte clave para las negociaciones, siempre y cuando se

refuerza su nivel técnico para realizar dichos análisis, con modelos econométricos y otras metodologías estadísticas. La UPCA cuenta con técnicos que son economistas o con experiencia en análisis de estadísticas, pero en la práctica, no hacen mucho uso de sus habilidades cuantitativas. Es probable que se requiera una actualización o refuerzo en este tema.

Por el lado de la administración de tratados, El Salvador ya cuenta con un andamiaje complejo de acuerdos comerciales, con un programa de desgravación diferente para cada uno, mientras que los desafíos para la administración de los tratados solo se aumentarán en el futuro con la entrada en vigencia del CAFTA-DR. Por ejemplo, con la entrada en vigencia del DR-CAFTA, se espera un fuerte aumento en las denuncias de incumplimiento de normas de origen. Esta situación se genera debido a que el 28.3% de los productos agropecuarios no tienen un arancel base armonizado en el tratado, y que 54.5% de estos productos no enfrentarán el mismo programa de desgravación arancelaria en los cinco países centroamericanos (Angel y Hernández, 2004). Se ha estimado que el 5.71% de las líneas arancelarias de productos agropecuarios tendrán las condiciones propicias para que sean triangulados hacia El Salvador desde el resto de la región. Por ello, es clave formalizar la participación del MAG en los procesos de investigación de origen que realiza la Dirección General de Renta de Aduanas.

En términos de la funcionalidad de CONATCO, a nivel ministerial, la comisión debe reunirse una vez cada seis meses ordinariamente; a nivel viceministerial, cada dos meses; y a nivel de directores, dos veces cada mes. Sin embargo, en sus años iniciales, las reuniones fueron en promedio, menos de una por año, y en su nueva versión, hasta la fecha, solamente se han realizado reuniones para instalar la comisión y discutir la agenda de trabajo.

Otra actividad de administración con mucha relevancia para el sector agropecuario es la administración de las cuotas arancelarias en CAFTA, especialmente las que tienen requisitos de desempeño. Este componente consolida el papel de los convenios de comercialización en la distribución de los contingentes. Sin embargo, la participación del MAG en los comités de administración de los convenios ha sido irregular, con técnicos que no poseen las habilidades interpersonales apropiadas o sin suficiente tiempo para dedicar al esfuerzo. El MAG también puede aportar mucho en la determinación de los volúmenes de contingente y la distribución en el año calendario de ellos, para lograr el objetivo de reducir su impacto en los sectores productivos. La UPCA cuenta con personal para realizar estas actividades, pero su disponibilidad de tiempo es limitada.

Otro tema que presenta desafíos grandes para las instituciones de administración de tratados son las investigaciones de salvaguardias, subsidios y *dumping*. Para estos procesos, la determinación de daño requiere una capacidad técnica/económica muy

significativa. La capacidad de la UPCA para apoyar en estos casos a la DATCO puede ser determinante para la aplicación de medidas justificadas.

Finalmente, al evaluar el papel y desempeño del MAG en las negociaciones, es relevante considerar las opiniones de diferentes elementos del sector privado. Muchos perciben que la incidencia del MAG es baja en la política comercial, y que hay una reducida coordinación entre MAG y MINEC. Se sugiere un mayor protagonismo, pero para ser efectivo, es necesario trabajar dentro del sistema establecido y desde una perspectiva de participación constructiva, dedicando los recursos humanos necesarios.

En El Salvador, es aceptado que el MINEC debe apoyarse con especialistas por tema, incluyendo el MAG en los temas relacionados con la agricultura. La negociación se enriquezca con la participación de otros elementos, y se mejora la toma de decisiones. Sin embargo, la relación actual entre MAG y la Dirección de Política Comercial de MINEC podría fortalecerse. Por ejemplo, el MAG no participa en todas las reuniones de consulta por sector de ODASP; es posible que la invitación extendida a MINEC no sea comunicada al MAG o que el MAG no la considere prioritaria.

Sobre las negociaciones a nivel multilateral en la OMC, donde se toma decisiones que afectan a la agricultura a nivel mundial, el MAG proporciona información a la Misión en Ginebra para temas concretos, pero no existe una comunicación regular con la institución. La participación de la UPCA en la formulación de propuestas de la Misión es casi nula, aparentemente por priorizar el uso del recurso humano en otros temas.

En el tema de las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), se percibe que la DGSVA no dedica suficientes recursos para tener una suficiente capacidad de respuesta de información sobre medidas aplicadas, ni para una adecuada preparación de posiciones para las reuniones de unión aduanera. Por el lado proactivo, no existe un seguimiento sistemático en la DGSVA de las notificaciones de MSF en la OMC, para detectar medidas que podrían afectar a las exportaciones salvadoreñas y sobre las cuales el país debe enviar observaciones al país que la aplica por medio de la OMC.

Se sugiere un trabajo en equipo y coordinación mucho más estrecho entre MAG y MINEC para definir posiciones en temas de MSF. Asimismo, en algunos momentos, se ha notado una falta de coordinación entre las diferentes oficinas del MAG relacionadas con el comercio, resultando en inconsistencias en las posiciones presentadas.

III. La institucionalidad de la promoción de exportaciones

A. Relaciones institucionales en otros países

1. Chile

En Chile, la Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE) depende de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Fue creada en 1974 con la finalidad de contar con una institución de apoyo a la política de diversificación y expansión de las exportaciones. PROCHILE tiene tres líneas de acción: incorporar nuevas empresas al proceso exportador, apoyar a los exportadores que enfrentan problemas de competitividad, y apoyar a empresas en el proceso de internacionalización de su negocio.

Las actividades de PROCHILE incluyen: organización de misiones comerciales, estudios de mercado, visitas a y participación en ferias, seminarios, elaboración de material promocional, y diseño y desarrollo de campañas de posicionamiento. Su estructura orgánica incluye la Dirección; la Subdirección de Planificación y Control de Gestión; cuatro Departamentos Sectoriales, definido por sector productivo; cuatro Departamentos Internacionales que trabajan con la Red Externa; y el Departamento de Promoción Comercial, responsable del sistema de información e inteligencia de mercado para el sector exportador.

La Red Externa es el elemento que más diferencia a PROCHILE de los esfuerzos de otros países; cuenta con 51 Oficina Comerciales en los cinco continentes y se esfuerzan por conectar la oferta exportable a las oportunidades detectadas en el extranjero (JCPP, 2004). Las Oficinas Comerciales proporcionan análisis de mercado, recopilan información económica y comercial del país, buscan contrapartes para empresas chilenas y prestan asistencia a empresas para facilitar su comercio. En los países donde no hay Oficinas Comerciales y cuyos mercados son de interés, los Cónsules colaboran con PROCHILE.

Aparte de los portales tradicionales de Internet, PROCHILE también ofrece un sistema de videonegocios, que permite reuniones virtuales con compradores potenciales. Otras herramientas incluyen el Concurso Nacional de Promoción de Exportaciones, que proporciona cofinanciamiento al sector privado para actividades elegibles; e INTERPAC, una iniciativa con el MAG y organizaciones campesinas, que apoya a estos grupos a participar en el concurso de promoción de exportaciones.

El MAG también tiene un programa muy interesante de agregadurías agrícolas, funcionarios con estatus diplomático y que tienen el rango de consejeros, destacados en varias embajadas, pero que dependen del MAG por su financiamiento. Sus funciones

incluyen el estudio de los mercados locales, análisis de las exigencias sanitarias y de calidad, investigación de apoyos internos y subsidios, la evolución de precios de los principales productos de interés exportador, entre otros.

Actualmente hay Agregados Agrícolas en Bruselas, Washington, Japón, China, Argentina y Brasil, con planes para expandir esta red a incluir nuevos mercados en el mediano plazo, como México, Europa del Este, y la India. También se busca profundizar los vínculos con los agregados comerciales. Finalmente, el MAG cuenta con un Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias.

2. México

La Secretaría de Economía de México atiende las funciones de promoción de exportaciones. Cuenta con una Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones, que coordina las actividades de fomento de las exportaciones. La comisión es dirigida por la Secretaría de Economía y participan otras secretarías, incluyendo SAGARPA, el Banco de México, y el sector privado. Las actividades de la comisión han incluido el establecimiento del Sistema Nacional de Orientación al Exportador, una red de 90 oficinas distribuidas en todo el país.

La Secretaría de Economía también administra otros programas para fomentar las exportaciones, incluyendo el “drawback”, o compensación a exportadores por los impuestos de importación cancelados; programas de importación temporal; y cuatro representaciones en el extranjero responsables de promover los productos mexicanos.

La SAGARPA también ofrece una serie de apoyos a las exportaciones agropecuarias a través de ASERCA, bajo la Coordinación General de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones. El Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros Mexicanos proporciona subsidios complementarios a las inversiones de los productores agropecuarios y pesqueros que se canalizan para la transformación, el fortalecimiento de la oferta y la integración a los mercados de las cadenas productivas. Los proyectos a cofinanciar pueden incluir estudios y asesorías, servicios de inspección de calidad, inversiones en sistemas de información comercial, costos para la solución de controversias, campañas de promoción nacionales e internacionales, promoción genérica en eventos nacionales e internacionales y misiones comerciales. ASERCA también ha organizado un Directorio de Agroexportadores Mexicanos.

También se ha formado un Subgrupo para el Fomento de las Exportaciones Agroalimentarias, con participación de diversas dependencias federales con responsabilidades relacionadas al tema. Su función es acordar políticas y coordinar

acciones para el fomento de las exportaciones agroalimentarias y pesqueras, con el fin de promover la integración de los productores a los nuevos esquemas de comercialización que exigen las economías globalizadas.

Finalmente, ASERCA administra el Programa de Desarrollo de las Capacidades Humanas, que incluye becas a congresos, convenciones, ferias y exposiciones; becas a cursos diplomados, seminarios y maestrías; desarrollo y ejecución de eventos de capacitación; y actividades de capacitación a capacitadores. Busca promover el desarrollo de especialistas comerciales, administradores, promotores comerciales y de calidad, manejo post cosecha y presentación del producto.

B. Marco institucional actual en El Salvador

Las instituciones públicas involucradas en la promoción de exportaciones incluyen instancias del MINEC, MAG, Relaciones Exteriores y la Vicepresidencia de la República.

En la Dirección de Desarrollo Competitivo Empresarial del MINEC, la Unidad de Inteligencia Competitiva es una unidad organizacional que genera información estratégica para fortalecer la formulación de políticas y proyectos, así como la toma de decisiones de los empresarios, para así aprovechar mejor las oportunidades comerciales. Inteligencia Competitiva busca tener un sistema coordinado para identificar oportunidades y amenazas, y comunicarlas por medio de alertas tempranas; así como estudiar los cambios en el entorno global y relacionarlos a la realidad salvadoreña. Una gran proporción de los boletines que envían están relacionados a productos agropecuarios. Las alertas tempranas consisten en artículos o noticias, usualmente de fuentes secundarias, y luego el análisis de la institución sobre como afecta al sector nacional, así como recomendaciones de acciones del sector público y privado. Su difusión es a través de una red de contactos electrónicos.

El Centro de Servicios de Comercio Exterior, conocido como Trade Point El Salvador, fue iniciado por medio de un programa de las Naciones Unidas. Actualmente existen 150 Trade Points en 90 países coordinados por la Federación Mundial de Trade Points. Sus servicios incluyen el desarrollo del perfil del producto de interés a nivel nacional e internacional, una estrategia de posicionamiento, y la formulación del plan de exportación. Trade Point también cuenta con Exporta-Negocios, con información sobre agentes, distribuidores y empresas importadoras a nivel internacional, validación de estos contactos, y acceso a bases de datos especializadas. Finalmente, el servicio Info-Comer brinda información sobre condiciones de acceso a mercados internacionales, referente a medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, y asesoría sobre barreras no arancelarias y procedimientos generales de exportación.

El Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con su Dirección General de Promoción y Relaciones Económicas, que fue formada para realizar actividades de promoción económica del país y defender sus intereses económicos en el exterior. Sus funciones originales fueron las de promover los productos y servicios salvadoreños en los mercados internacionales y atraer inversión extranjera directa al país. Existía la intención de aprovechar la red de embajadas de El Salvador alrededor del mundo para promocionar los productos salvadoreños. Sin embargo, los frutos de las actividades no fueron notables, debido a recursos limitados, falta de compromiso por parte de las embajadas, y por no tener una institucionalidad nacional vinculada con los sectores productivos. Sus acciones han sido duplicadas por EXPORTA, como se detalla abajo.

La Dirección de Promoción de Exportaciones (EXPORTA El Salvador) es la agencia primaria para los servicios a exportadores en las actividades comerciales directas. Fue creada en 2004 por el Ministerio de Economía. Entre sus actividades se incluye la de facilitar a los sectores productivos la participación en ferias y misiones comerciales a fin de promover las exportaciones y la apertura de mercados internacionales; coordinar, investigar, analizar y difundir la información de los mercados externos, haciendo uso de inteligencia comercial y eventualmente agregadurías comerciales en mercados estratégicos, vinculando los sectores productivos del país con las oportunidades y amenazas.

A final del 2004, el Gobierno hizo una reestructuración de la institucionalidad de la promoción de las exportaciones, poniendo el tema bajo la responsabilidad de la Vicepresidencia de la República con la formación del Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones e Inversión (CONADEI). Formado por medio del Decreto Ejecutivo No. 57, del 23 de octubre de 2004, publicado en el Diario Oficial Tomo No. 365, Número 218, el 23 de noviembre del mismo año, el CONADEI absorbe a la Comisión Nacional de Promoción de Inversiones (PROESA), EXPORTA El Salvador, y Trade Point El Salvador. CONADEI cuenta con un Consejo Asesor integrado por la Vicepresidenta de la República, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Economía, el Presidente de la Asociación Nacional de la Empresa privada, y tres otros representantes del sector privado.

En el MAG, la Oficina de Agronegocios ha realizado una serie de actividades para apoyar a los exportadores actuales y potenciales. En el pasado, apoyó a las plataformas de exportación, esfuerzos de capacitación a los exportadores, validación de productos en el mercado meta y participación en ferias alimenticias internacionales, facilitando contactos con compradores potenciales. El nivel de actividad siempre dependía del financiamiento disponible, ya que los fondos provenían del presupuesto extraordinario de proyectos o de la cooperación internacional. La oficina también demostró mucha proactividad en su apoyo a exportadores al mercado estadounidense en su cumplimiento con la ley de bioterrorismo, capacitando y brindando asistencia técnica

en el proceso de registro requerido por la ley. Su presupuesto para el año 2005 es de \$179,035, equivalente a 0.5% del presupuesto total del Ramo de Agricultura. De ese monto, el 83.8% es para remuneraciones.

Otra área de las actividades que incide en las exportaciones en forma indirecta son los esfuerzos para obtener acceso a mercados en otros países que están restringidos por razones sanitarias o por normas técnicas. En el documento de estrategia quinquenal, *El Salvador: estrategia de crecimiento económico rural y reducción de la pobreza, documento de consulta*, en el Eje 7, "Mejoramiento de la competitividad y la comercialización interna y externa" se menciona las actividades de promoción de exportaciones como esfuerzos compartidos con otras instituciones. Pero en forma más definitiva, se habla de la necesidad de establecer la "institucionalidad pública/privada para lograr la admisibilidad sanitaria en los mercados de destino, implementar programas de control de plagas y enfermedades y facilitar las certificaciones que sean reconocidas en el exterior." Luego, se menciona la necesidad de "Establecer enlaces en puerto, para evitar contratiempos en la exportación, facilitar procesos con FDA y APHIS." Por sus exigencias, la DGSVA debe ser la instancia que dirija estos esfuerzos.

C. Funcionalidad de las instituciones en El Salvador

El Salvador tiene pocos años de realizar esfuerzos gubernamentales de promoción de exportaciones, especialmente comparado con países como Chile. Este antecedente explica en parte porque las exportaciones agropecuarias todavía dependen de un número relativamente menor de productos. Utilizando el índice de Hirschmann-Herfindahl, se ha determinado que las exportaciones agropecuarias del país son las menos diversificadas en términos del número de productos en el hemisferio, con la excepción de Honduras, Ecuador y algunas islas del Caribe (BID, 2002).

El desempeño del sector exportador tiene mucho que ver con el desafío adicional del tipo de cambio sobrevalorado, además de incipientes esfuerzos nacionales para promover la innovación técnica en las actividades productivas. El sector exportador también sufre de esfuerzos diversos y poco coordinados a nivel público y privado. En los últimos años, se han realizados varias reuniones con el objetivo de trabajar hacia una estrategia nacional de promoción de exportaciones, pero existen muchos celos institucionales y poca apertura para realizar esfuerzos conjuntos. Se espera que con la creación del CONADEI y el liderazgo de la vicepresidencia, se pueda llegar a una división clara de responsabilidades y mayor coordinación entre las entidades involucradas.

Un factor clave en la estrategia sería la presencia permanente de actividades de promoción en otros mercados. Actualmente, las embajadas realizan pocos esfuerzos de

promoción de exportadores; es de suma importancia desarrollar la red externa de EXPORTA.

El país ha avanzado en la creación de una institución con recursos adecuados para apoyar en los esfuerzos directos de promoción de exportaciones, incluyendo los de inteligencia competitiva, los estudios de mercado, la participación en ferias y ruedas de negocios con compradores potenciales. Actividades semejantes por parte de una institución del MAG serían una duplicación de esfuerzos, aunque el MAG debe aportar en el diseño de estos esfuerzos en las otras instituciones y apoyar en su ejecución.

Sin embargo, el MAG tiene un papel muy importante a jugar, específicamente a través de la Oficina de Agronegocios, y es el de apoyar en la creación de una masa crítica de exportadores potenciales. En forma consistente, se señala que los esfuerzos de promoción no cuentan con suficiente demanda, o que siempre son las mismas empresas que participan. Se requieren incubadoras para exportar, proyectos sobre la gestión de agronegocios, e innovación tecnológica (ámbito de otras divisiones del ramo de agricultura). El MAG también puede aportar mucho por medio de Agronegocios y la DSGVA a otros aspectos de preparación de productos para que puedan ser exportados, como la calidad, normas técnicas y la sanidad. No se debe olvidar que todavía hay un amplio mercado interno para conquistar, particularmente en las actividades de diversificación siendo impulsadas por el MAG, como las frutas y hortalizas.

IV. La participación del sector privado en los tratados comerciales y promoción de exportaciones

A. Capacidad técnica de las instituciones privadas

Los esfuerzos del sector privado en la negociación de tratados se enfocan en canalizar información a sus miembros y retroalimentar las posiciones del Gobierno en base a las observaciones de sus clientes. En El Salvador, la participación privada está coordinada por la Organización de Apoyo al Sector Productivo para las Negociaciones Comerciales Internacionales (ODASP), que nació durante las negociaciones con México, como una opción del sector privado para organizarse. Sus objetivos incluyen coordinar la participación del sector privado en las negociaciones comerciales; identificar oportunidades y debilidades de las negociaciones desde la óptica del sector privado; fortalecer la coordinación con los sectores privados de la región; contribuir a la divulgación y capacitación del sector privado en materia de tratados comerciales; y hacer monitoreo a la CONATCO.

La Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO) tiene una relación estrecha con ODASP para los temas relacionados con el sector agropecuario en la negociación y administración de tratados. Sin embargo, de manera transversal, en el sector privado aún hay desconocimiento de la materia técnica que implican los temas de comercio y apertura de mercado. Muy pocas gremiales en el país tienen especialistas en comercio agropecuario para poder justificar medidas de protección, como salvaguardias o medidas antidumping. Parece ser un mal común; aún en Chile, se reconoce que el sector privado tiene deficiencias importantes para participar en la defensa comercial, dependiendo casi exclusivamente del Estado.

Sobre la promoción de exportaciones, instituciones privadas como la Corporación de Exportadores de El Salvador (COEXPORT) y el Programa de Promoción de Inversiones y Exportación (PRIDEX), se encuentran en una búsqueda de protagonismo frente a la asunción de mayor responsabilidad por parte del Gobierno de las actividades de promoción de exportaciones con la formación de EXPORTA y CONADEI. COEXPORT tiene una larga tradición de organizar capacitaciones y seminarios sobre técnicas de exportación. También es miembro de la Federación de Exportadores de Centroamérica y el Caribe.

La capacidad técnica de las instituciones privadas en la promoción de exportaciones es adecuada; sus mayores dificultades provienen de una oferta exportable limitada, recursos escasos para sus actividades, y una falta de coordinación pública-privada.

B. Procesos de consulta y su metodología

Los procesos de consulta forman una parte integral de las negociaciones comerciales. Como señala Lafer (2004), “La sostenibilidad de una política externa pasa por la agenda de la opinión pública y, por consecuencia, por la capacidad del gobierno de explicar y justificar sus acciones en la arena internacional”.

Las negociaciones comerciales van más allá del tema arancelario, con mecanismos complejos como anti-*dumping* y salvaguardias y asuntos como normas de origen, y otras reglas que afectan el quehacer de los empresarios nacionales. Continúa Lafer (2004), “Estas negociaciones exigen un conocimiento muy preciso del funcionamiento de las cadenas productivas, de sus puntos fuertes y débiles. Este conocimiento, en el grado de especificidad necesaria, solo existe en el ámbito del sector productivo”.

Los procesos de consulta con el sector privado a nivel nacional han sido coordinados a través de la ODASP, con la cooperación de CAMAGRO para los sectores agropecuarios y agroindustriales. Siempre participan negociadores de MINEC para recibir las posiciones de los privados; ocasionalmente acompañan técnicos del MAG. Las consultas generalmente se realizan por subsector, concentrándose en temas específicos al ramo de producción, como aranceles y reglas de origen. La percepción es de mucha apertura por parte de MINEC en recibir y utilizar las posiciones de los subsectores como insumos claves en la negociación. La participación de empresas en las consultas depende del nivel de organización de su subsector y de la iniciativa de la empresa individual para dedicar el tiempo a la actividad.

Las consultas de temas transversales, como mecanismos de defensa comercial o el tratamiento a subsidios, dependen más de consultas directas con la ODASP y pocas veces se discuten a nivel de subsectores, con la excepción de los informes generales del avance de las negociaciones.

Por el lado de la administración de tratados, las funciones de la CONATCO, con participación pública-privada, incluyen apoyar a los diferentes ministerios en el cumplimiento de la normativa de los tratados comerciales, y recibir los informes de la Secretaría de la Comisión. Sin embargo, todavía falta desarrollar más actividades de la comisión.

C. Capacidad de participación de organizaciones de pequeños productores

Los pequeños productores tienen muchas dificultades en la organización para su representación en asuntos políticos. Es irónico que los que pueden ser más afectados en las negociaciones comerciales son los que no logran más participación directa en las negociaciones, no por exclusión por parte del gobierno, sino por la falta de estructuras

organizativas que permitan una representación válida y efectiva de los intereses de los pequeños productores. En el caso de El Salvador existen varias organizaciones que intentan representar a pequeños productores o campesinos, y a las cooperativas de la reforma agraria. En algunos casos, su conexión con las bases que representan es débil; en otros, carecen de suficiente capacidad técnica para formular una propuesta coherente para la negociación.

En las negociaciones comerciales, el sector de los pequeños productores se podría dividir entre dos extremos, los que confían en la lectura del gobierno, y los que no confían en las conclusiones oficiales, pero generalmente ninguno cuenta con suficiente capacidad para realizar su propia evaluación fundamentada en un análisis técnico y no solamente en una lectura superficial.

En el caso de CAFTA-DR, hubo una evolución interesante en la participación de los grupos campesinos en la negociación. Se formó la Iniciativa Comercio Integración y Desarrollo (CID) a nivel regional, que incluye representantes de grupos de campesinos que frente a la eventualidad del CAFTA-DR, buscaron una participación en los procesos de consulta, aunque no estén completamente de acuerdo en realizar el tratado. En El Salvador, el Foro Agropecuario y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) son miembros de esta organización.

La Iniciativa CID realizó una serie de estudios y propuestas para el CAFTA-DR, incluyendo una sobre el comercio agropecuario, con el apoyo de ONGs internacionales y regionales; los representantes del MAG en CAFTA-DR tomaron en cuenta estos estudios y propuestas igual a las propuestas de otros grupos del sector privado. Sus representantes lograron asistir a las rondas de negociación, y generalmente participaron en las reuniones del cuarto adjunto. Los líderes agrupados en la Iniciativa CID recibieron capacitaciones sobre tratados comerciales, pero en general, tienen pocas oportunidades para la difusión de lo aprendido a sus organizaciones de base.

A pesar de la formación de la Iniciativa CID, las organizaciones miembros en El Salvador no fueron incluidos en los esfuerzos de consulta de la ODASP ni de CAMAGRO. Después de la negociación de CAFTA-DR, se ha desarrollado alguna relación de trabajo entre CAMAGRO y el Foro, así como otros grupos de cooperativas, aunque todavía no se perciben resultados concretos de esa relación.

V. Cooperación y asistencia técnica sobre tratados comerciales y promoción de exportaciones

A. Cooperación recibida por parte de instituciones públicas y privadas

Mucha de la capacidad instalada de recurso humano en el país para el tema de negociaciones y administración de tratados ha sido financiada por la cooperación y asistencia técnica internacional. En años recientes, han continuado estos programas, pero con menos frecuencia.

Para el sector agropecuario, las capacitaciones sobre la OMC y las negociaciones internacionales iniciaron con un proyecto de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que organizó una serie de seminarios para el sector público y privado agropecuario en el año 1996-1997. Luego, estas capacitaciones continuaron para los empleados del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal. Fueron capacitaciones bien recibidas por parte de los participantes, ya que para la gran mayoría, fue su primera oportunidad de conocer la temática. Sin embargo, hay una nueva generación de agroempresarios y técnicos públicos quienes se podrían beneficiar de una nueva ronda de capacitaciones semejantes.

Los especialistas del UPCA han sido incluidos en algunos programas de capacitación organizados por el MINEC, incluyendo seminarios sobre técnicas de negociación. En los últimos años, el MINEC ha ofrecido seminarios abiertos sobre temas comerciales de índole transversal pero igualmente importantes para la agricultura, como mecanismos de defensa comercial o salvaguardias. Sin embargo, pocos representantes del sector agropecuario asisten por no reconocer la relación con sus actividades.

En el 2001, el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) ofreció un valioso curso al personal de la UPCA y la DSGVA sobre técnicas de negociación. En ese mismo año, el IICA ofreció un taller sobre políticas de comercio y negociaciones agrícolas internacionales, para el sector público y privado agropecuario.

Otros apoyos al MAG han incluido el financiamiento de viajes de negociaciones por medio del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos en el préstamo PL-480, aunque este es un gasto que debe ser incluido en el presupuesto del MAG para dar mayor estabilidad a la participación de los representantes de la UPCA y la DGSVA en las negociaciones.

Otro ejemplo de cooperación técnica es la del Banco Interamericano para el Desarrollo, que proporciona financiamiento para pasantías a la OMC y otros seminarios internacionales sobre comercio. Asimismo, como se mencionó anteriormente, el IICA

ha canalizado financiamiento para autoridades sanitarias para asistir a las reuniones del Comité de MSF en la OMC, aunque este programa está finalizándose.

Por varios años, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha ofrecido seminarios para funcionarios públicos y representantes del sector privado sobre temas relacionados con el comercio internacional y las negociaciones de tratados, en algunos casos enfocado al comercio agropecuario. Sin embargo, el diseño de los recursos no se coordina con otras instituciones del Gobierno para asegurar que su contenido sea idóneo.

El MAG recientemente ha firmado un convenio con el Foro Agropecuario, que contempla un proceso de formación integral de 100 líderes campesinos. La capacitación incluirá temas como agronegocios, comercio internacional y tratados.

Para la promoción de exportaciones, las iniciativas de la cooperación internacional incluyen plataformas de exportación del IICA y las actividades de Programa de Exportaciones para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (EXPRO), financiado por la USAID. Estos programas proporcionan asistencia técnica, capacitación, estudios de mercado, identificación de prospectos comerciales, y participación en ferias y misiones comerciales. Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) ha financiado programas de apoyo y capacitación a la Oficina de Agronegocios, enfocado especialmente en la gestión de agronegocios, aunque también se incluye algunos temas de capacitación en el comercio internacional.

Finalmente, personal de la Oficina de Agronegocios fueron financiados por el Programa PL-480 de los EEUU, para participar y apoyar a la exhibición de productos agropecuarios salvadoreños en ferias internacionales. Sin embargo, este proyecto está por finalizarse. EXPORTA tiene programas para asumir estas funciones.

B. Identificación de necesidades para futura cooperación

Para la futura cooperación, es importante concentrar los esfuerzos en el mejoramiento de la capacidad instalada, por medio del entrenamiento del recurso humano público y privado. El financiamiento de actividades rutinarias en el sector público, como viajes de negociación, debe ser considerado en el presupuesto ordinario del MAG.

Para este esfuerzo de fortalecimiento del recurso humano en los temas comerciales agropecuarios, se sugiere la creación de un programa permanente, incluyendo eventos de capacitación, entrenamiento práctico en temas comerciales específicos, pasantías, cursos electrónicos a distancia (que pueden beneficiar a toda la región) e incluso formación académica para elevar la capacidad de los funcionarios a través de becas. En

el diagnóstico institucional, se identifican las siguientes necesidades prioritarias de capacitación:

- Administración de acuerdos, incluyendo la administración de contingentes, investigación de medidas compensatorias o reglas de origen, y activación de cláusulas de salvaguardia.
- Técnicas de negociación, para funcionarios de diferentes instituciones incluyendo el MAG (UPCA y DGSVA), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que participan especialmente en las discusiones de unión aduanera, pero también en otros foros técnicos.
- Metodologías para estimar los efectos de los tratados comerciales, *ex ante* o *ex post*, incluyendo modelos econométricos, programación lineal, y estimaciones estáticas de competitividad.
- Metodologías para estimar y técnicas para demostrar daño o amenaza de daño a una rama de producción para los procedimientos para establecer medidas compensatorias en el comercio desleal (subsidios y *dumping*).
- Implementación y administración de reglamentos técnicos obligatorios y la correcta coordinación y manejo del tema de normalización en general.
- Implementación efectiva de mecanismos de coordinación intergubernamental y consultas con el sector privado.
- Capacitación a productores y agroempresarios en temas generales sobre el comercio agropecuario, integración económica, y los mecanismos y compromisos de la OMC y otros acuerdos comerciales, incluyendo medidas compensatorias, solución de controversias y derechos de propiedad intelectual.

Para los técnicos del sector público que participan en capacitaciones en el extranjero, se debe establecer la obligación firmada de impartir los conocimientos adquiridos con el resto de la unidad, así como otros representantes relevantes del sector público y privado. Este permite una difusión del aprendizaje frente a limitantes de recursos que limitan el número que pueden asistir directamente.

VI. Propuesta del papel del MAG y el sector privado en los tratados comerciales y la promoción de exportaciones, y la estrategia a seguir

Las oficinas de política comercial y negociaciones en los ministerios de agricultura deben constituirse en un brazo de apoyo a los equipos negociadores, que aporten insumos de calidad y faciliten la aplicación de los acuerdos y la comunicación con los sectores productivos privados. Su trabajo debe enfocarse en:

- Preparar estudios para sustentar posiciones
- Analizar propuestas de ofertas de negociación y medir el impacto en el sector
- Evaluar el impacto de los acuerdos
- Apoyar a la solución de conflictos por obstáculos al comercio agroalimentario
- Realizar inteligencia y seguimiento de cumplimiento de los acuerdos

Para estas actividades, se requiere un perfil de profesionales con experiencias diversas, incluyendo (y enfatizando) la economía pura, ciencias políticas, comercio y leyes. Para reforzar la capacidad actual de la UPCA, se recomienda la contratación de un economista adicional con experiencia en temas comerciales pero con conocimiento del sector agropecuario, así como un abogado con experiencia en los temas comerciales. El financiamiento de esta ampliación debe provenir de una reasignación de gastos en el MAG o un refuerzo presupuestario. Para lograr un cuadro técnico estable, no se puede depender de la cooperación internacional para financiar su contratación.

En términos del presupuesto de la unidad, a parte de los salarios y otros gastos normales de funcionamiento, es apropiado incluir en el presupuesto ordinario una partida para viajes al exterior para participar en reuniones de negociación y otros foros relacionados, para asegurar un mayor cumplimiento con los objetivos de la unidad. En términos funcionales, se debe implementar una separación de labores de los miembros de la UPCA de los otros técnicos de la OPE para no desviar sus esfuerzos en otros temas, evitando la tentación por la urgencia de dejar de lado las actividades más estratégicas.

El MAG es visto como un referente natural de los pequeños productores para los temas comerciales, y debe considerar sus necesidades y representar sus intereses a pesar de las debilidades en la comunicación masiva con ellos. Asimismo, es importante abrir espacios de comunicación con las organizaciones de campesinos para recibir sus

posiciones en temas comerciales, ya que ellos no se acostumbran de usar canales tradicionales, como a través de CAMAGRO o ODASP.

Otra actividad a reforzar es el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos por parte de los socios comerciales, con una especie de observatorio de políticas comerciales y cumplimiento de acuerdos. El trabajo del observatorio debe ser programado y sistemático, con seguimiento a diario de los temas relevantes. La información obtenida debe ser divulgada no solamente a entes gubernamentales sino también al sector privado. Esta actividad ayudaría a anticipar impactos de cambios en las políticas de otros países, así como detectar problemas comerciales antes de que sean denunciados por el sector privado. Los técnicos de la UPCA involucrados en esta función podrían especializarse por región del mundo. La cooperación internacional podría apoyar a la creación y sistematización del observatorio.

La capacidad de preparar modelos y realizar mediciones econométricas en la UPCA es crítica para tres funciones importantes, primero, la estimación de efectos *ex ante* y *ex post* de acuerdos de libre comercio y cambios en otras políticas; segundo, la estimación de daños causados por prácticas de comercio desleal (*dumping* y subsidios) para las investigaciones de estos casos; y tercero, para apoyar a la DGSVA en los análisis de riesgo de plagas con métodos cuantitativos, como simulaciones Monte Carlo.

Sobre las relaciones interinstitucionales, se debe formalizar la participación del MAG en las negociaciones y administración de tratados, por medio de un acuerdo con MINEC que tiene fuerza legal, así como con la Dirección General de Renta de Aduanas para apoyar en las investigaciones de reglas de origen. La experiencia en otros países como Chile y México es que el asidero legal de la formalización es clave para la sostenibilidad de la relación de trabajo entre los ministerios de agricultura y de comercio. Por otro lado, la UPCA debe buscar un mayor protagonismo en las negociaciones de la OMC (y en el ALCA, si estas negociaciones continúan), con seguimiento a las discusiones y un apoyo decidido en el desarrollo de propuestas con la Misión en Ginebra.

Se sugiere la creación de la Comisión Facilitadora del Comercio Leal de Productos Agropecuarios, que será la instancia encargada de revisar, canalizar y proporcionar monitoreo a los conflictos comerciales agropecuarios y agroindustriales de El Salvador, con la responsabilidad de la secretaría recayendo sobre el representante de la UPCA (ver Anexo B). Finalmente, frente a los crecientes esfuerzos de integración centroamericana, es conveniente una mayor coordinación a nivel técnico con las contrapartes de la UPCA en los ministerios de agricultura en los otros países de la región.

En la DGSVA, se debe fortalecer la capacidad de respaldar técnicamente las medidas tomadas, especialmente las que resultan en denuncias por parte de otros países.

Asimismo, se debe institucionalizar el seguimiento a las notificaciones de MSF en la OMC para detectar medidas potencialmente dañinas a las exportaciones salvadoreñas y luego hacer las observaciones pertinentes.

También, la capacidad “ofensiva” o proactiva de la DGSVA será sumamente importante para abrir mercados para productos salvadoreños, especialmente en las áreas de análisis de riesgo de plagas y monitoreo de plagas de interés comercial. Para evitar contratiempos en la exportación y para facilitar procesos con las autoridades sanitarias y de inocuidad estadounidenses, se propone la instalación de un Agregado Agrícola en los Estados Unidos (ver Anexo C).

En la promoción de exportaciones, es clave el desarrollo de una Estrategia Nacional, para delimitar funciones y responsabilidades para no diluir recursos y por ende, los resultados. El papel del MAG debe ser enfocado en la creación de una masa crítica de exportadores potenciales para que luego ellos reciban asistencia técnicas de las instituciones especializadas. Esfuerzos como las incubadoras de negocios puede apoyar en este tema.

Se debe establecer un vínculo más estructurado entre las partes del MAG que participan en los temas comerciales, entre la UPCA y Agronegocios para el desarrollo de posiciones para las negociaciones comerciales, y entre la DGSVA y la UPCA para unificar la posición institucional en los temas relacionados con la sanidad e inocuidad de los productos agropecuarios en el comercio.

Finalmente, las actividades del Grupo de Cooperación de CAFTA-DR continúan, y se requieren una retroalimentación por parte del MAG de los proyectos que resultaron del esfuerzo inicial, así como una actualización de las necesidades del sector que pueden ser discutidas en este grupo.

El sector privado juega un papel determinante en la negociación y administración de tratados comerciales. Al final, los acuerdos no se negocian por el beneficio del gobierno, sino de los sectores productivos. Es importante que el sector privado agropecuario tenga aún más protagonismo en los temas comerciales. Se debe evaluar los procesos de consulta para involucrar a otros elementos del sector agroempresarial, especialmente los pequeños productores, con foros alternos de consulta en adición a los existentes de CAMAGRO y ODASP.

Asimismo es urgente que se fortalezca su capacidad técnica para aportar a los procesos de defensa comercial y reglas de origen. Además, deben contar con técnicos especializados en las organizaciones cúpula, como CAMAGRO, así como las organizaciones de pequeños productores con mayor incidencia.

Referencias

- Acevedo, Carlos, "El Salvador: efectos del crecimiento exportador sobre la pobreza y la distribución del ingreso", en *¿Quién se beneficia del libre comercio?*, Enrique Ganuza, Samuel Morley, Sherman Robinson y Rob Vos, eds., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.
- Anderson, Kym, "Setting the trade policy agenda: What role for economists?" Documento de trabajo #04-4, International Agricultural Trade Research Consortium, Washington, DC, diciembre 2004.
- Angel, Amy, y Noé Hernández. *El impacto del DR-CAFTA sobre la integración económica regional*. Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas (ISEADE), Programa Regional "Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI", ASIES, Guatemala, octubre 2004.
- Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), *Beyond borders: the new regionalism in Latin America*. 2002 Economic and Social Progress Report, Washington, 2002.
- Berdegué, Julio A., Fernando Balsevich, Luis Flores y Thomas Reardon, "The rise of supermarkets in Central America: Implications for private standards for quality and safety of fresh fruits and vegetables", Proyecto USAID-RAISE/SPS, julio 2003.
- Gitli, Eduardo, y Randall Arce, "Los tratados centroamericanos de libre comercio como estrategia de inserción en el proceso de globalización", Proyecto Centroamérica en la economía mundial del siglo XXI, ASIES, Guatemala, 2003.
- International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC), "The Uruguay Round Agreement on Agriculture: an evaluation", documento comisionado No. 9, 1994.
- Japan-Chile Partnership Programme (JCPP), *Un modelo de cooperación para el siglo XXI: Chile-El Salvador-Japón*. Embajada de Chile en El Salvador, Embajada de Japón en El Salvador, noviembre 2004.
- Lafer, Celso, "La importancia de una participación amplia en la formulación de posiciones de negociación", *Puentes*, septiembre-diciembre 2004, p. 5.
- López, Tania, "Un sistema de administración de comercio internacional para Costa Rica", Oficina del IICA en Costa Rica, Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO), noviembre 2004.

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), “Carta de entendimiento entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Economía en el marco de la cooperación técnica otorgada por el Banco Interamericano de Desarrollo al Ministerio de Agricultura y Ganadería”, San Salvador, mayo 2002.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). *El Salvador: acciones para el desarrollo agropecuario y agroindustrial 2004-2009: pacto por el empleo*. Santa Tecla, enero 2005.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). *El Salvador: estrategia de crecimiento económico rural y reducción de la pobreza, documento de consulta*. Santa Tecla, noviembre 2004.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). *Política Agrícola, 2004-2007: Cimentando el desarrollo de la agricultura y del área rural*. Guatemala, mayo 2004.
- Norton, Roger D., y Amy Angel, “Identificando las ventajas comparativas en la agricultura”, *Informe de Desarrollo Económico y Social 2004 – El desafío rural: pobreza, vulnerabilidad y oportunidades*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), noviembre 2004, p. 53-75.
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), *La inserción de la agricultura chilena en los mercados internacionales*. Documento de trabajo, Serie Comercio Exterior No. 4, Santiago de Chile, diciembre 2003.
- Orellana Merlos, Carlos, *Las prácticas desleales de comercio internacional y su relevancia para El Salvador*. Serie de investigación No. 3, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), El Salvador, noviembre 2002.
- Ozden, Caglar y Eric Reinhard, “The Perversity of Preferences: GSP and Developing Country Trade Policies, 1976-2000”, Banco Mundial, 2002.
- Pleitez, William, “Incidencia del entorno externo e interno sobre el sector agropecuario y la vida rural”, informe de consultoría, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), diciembre 2004.
- Pleitez, William, *Estrategia para el desarrollo agrícola nacional: horizonte 2010*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), El Salvador, mayo 2000.

Salvatore, Dominick. *International economics*. New York: Macmillan Publishing Company, 1987.

Schiff, Maurice, "Will the real natural trading partner please stand up?" Banco Mundial, Development Research Department, junio 1999.

Trigueros, Alvaro, "Precios y apreciación real en la agricultura", Informe de Desarrollo Económico y Social 2004 - El desafío rural: pobreza, vulnerabilidad y oportunidades, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), noviembre 2004, p. 1-6.

Anexo A. Personas entrevistadas

<u>Nombre</u>	<u>Cargo e institución</u>
Alegría, Beatriz	Jefe, División de Acceso a Mercados, Dirección de Agronegocios, Ministerio de Agricultura y Ganadería
Aragón, Edwin	Representante en El Salvador, Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
Araúz, Emma	Promoción de Inversiones y Exportaciones, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
Arroyo, Julio Cesar	Gerente, Asociación Azucarera de El Salvador
Cruz Palencia, Edgar	Director, Oficina de Políticas y Estrategias, Ministerio de Agricultura y Ganadería
Cuellar, Silvia	Directora Ejecutiva, Corporación de Exportadores de El Salvador
Deras Robles, José Cornelio	Jefe, Centro de Trámites de Exportación, Banco Central de Reserva
Esmahán, Ricardo	Presidente, Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador
González, Dalila	Especialista, Centro de Trámites de Exportación, Banco Central de Reserva
López, José Edmundo	Director Ejecutivo, Asociación Salvadoreña de Desarrollo Campesino
Monge, Rigoberto	Director, Organismo de Apoyo al Sector Privado en las Negociaciones Comerciales
Morales de Duje, Sandra	Exporta El Salvador
Orellana Merlos, Carlos	Gerente Sección Internacional, Departamento de Estudios Económicos y Sociales, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
Rodríguez, Claudia	Inteligencia Competitiva, Dirección de Competitividad Estratégica, Ministerio de Economía

<u>Nombre</u>	<u>Cargo e institución</u>
Salazar, René	Director de Administración de Tratados Comerciales, Ministerio de Economía
Soto, Rigoberto	Director de Agronegocios, Ministerio de Agricultura y Ganadería
Umaña, Claudia	Directora de Política Comercial, Ministerio de Economía

Anexo B. Propuesta de decreto para la Comisión Facilitadora de Comercio Leal de Productos Agropecuarios

Decreto No. ____

EL ORGANO EJECUTIVO DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR

CONSIDERANDO:

- I. Que el Estado, para responder a los retos de la apertura económica mundial, la política de integración centroamericana y las relaciones económicas comerciales y de inversión del país, ha realizado cambios fundamentales en su estructura organizativa, adecuando atribuciones y funciones a través de sus Ministerios bajo el ajuste estructural de ser un ente rector, facilitador, coordinador y normativo de las políticas en materia de comercio e industria a nivel nacional.
- II. Que es innegable la necesidad de armonizar funciones y actividades encomendadas para cada Ministerio, que conduzcan a la ejecución eficiente y transparente de la política comercial nacional, incluyendo la de facilitar a los agentes económicos las instancias adecuadas para resolver sus conflictos comerciales, especialmente en el sector agropecuario nacional.
- III. Que para garantizar el desarrollo económico es necesario que el Estado fomente la competencia sana y libre y confiera a los empresarios las herramientas necesarias para su legítima defensa.
- IV. Que como consecuencia de los compromisos adquiridos con la ratificación del Acta Final de la Ronda Uruguay, la reactivación del Mercado Común Centroamericano y la suscripción de varios acuerdos comerciales con otros países, el régimen comercial de El Salvador se está volviendo cada vez más complejo, provocando desconocimiento por parte de los productores agropecuarios y agroindustriales sobre los procedimientos e instancias legales y oficiales a utilizar en el caso de conflictos comerciales.
- V. Que el país carece de una entidad especial de carácter interinstitucional que revise preliminarmente los reclamos de competencia desleal y solicitudes de cambios en la política comercial, canalice las peticiones por los conductos oficiales apropiados, coordine o prepare la documentación necesaria para acompañar las peticiones y además proporcione monitoreo a las solicitudes o

denuncias sobre conflictos comerciales que se susciten, asegurándole al usuario la transparencia del proceso, especialmente en lo que respecta a los agentes económicos del sector agropecuario y agroindustrial.

POR TANTO,

En uso de sus facultades constitucionales...

DECRETA:

Art. 1. Créase la Comisión Facilitadora del Comercio Leal de Productos Agropecuarios, que será la instancia encargada de revisar, canalizar y proporcionar monitoreo a los conflictos comerciales agropecuarios y agroindustriales de El Salvador, sean éstos de carácter nacional o internacional, que se denominará "la Comisión".

Art. 2. La Comisión estará conformada por:

- a) Dos representantes del Ministerio de Economía, representación que recae sobre el Director de Administración de Tratados Comerciales o el funcionario que éste designe, y el Director de Protección al Consumidor o el funcionario que éste designe;
- b) Un representante del Ministerio de Hacienda, representación que recae en el Director General de la Renta de Aduanas o el funcionario que este designe;
- c) Dos representantes del Ministerio de Agricultura y Ganadería, representación que recae en el Director de la Oficina de Políticas y Estrategias o el funcionario que este designe, y el Director General de Sanidad Vegetal y Animal o el funcionario que este designe.

La Comisión estará presidida por el representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería y tendrá su sede en Nueva San Salvador, sin perjuicio de establecerse en cualquier lugar de la República. Los integrantes desempeñarán las funciones encomendadas como parte de las funciones de su cargo.

Art. 3. La Comisión estará adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería y contará con el apoyo necesario de este Ministerio a través de la Oficina de Políticas y Estrategias, quien asumirá la función de una Secretaría Técnica Permanente responsable de recopilar la información y mantener archivos sobre los casos presentados y las recomendaciones de la Comisión.

Para responder con eficiencia a las solicitudes del sector productivo, la Comisión podrá recibir apoyo logístico, técnico y otros necesarios de parte de los interesados, para cumplir con el fin encomendado.

Art. 4. La Comisión se reunirá ordinariamente por lo menos cada treinta días y en forma extraordinaria cuando las circunstancias lo ameriten, a iniciativa del representante que la preside o a petición de cualquier de los miembros que la integran. El quórum se establece cuando por lo menos un representante de cada ministerio integrante esté presente.

Art. 5. La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- a) Recibir y revisar en forma preliminar los reclamos sobre prácticas comerciales agropecuarias;
- b) Recomendar y canalizar los mecanismos gubernamentales necesarios para iniciar los procedimientos legales correspondientes;
- c) Apoyar en la investigación y recopilación de la documentación requerida por la Ley, Reglamentos, Acuerdos Comerciales Bilaterales y Multilaterales aplicados por las Entidades Oficiales respectivas;
- d) Darle monitoreo a las diligencias iniciadas ante las instancias oficiales respectivas;
- e) Propiciar foros de discusión o arbitraje técnico para los conflictos que se susciten, con el fin de apoyar a la instancia oficial y al usuario interesado;
- f) Propiciar un foro de opinión pública sobre solicitudes de cambios en los derechos arancelarios a la importación de productos agropecuarios y agroindustriales, así como de otras políticas comerciales que afectan a estos productos;
- g) Brindar asesoría y asistencia técnica a los subsectores interesados en asuntos comerciales específicos; y
- h) Cualquier otra actividad necesaria para cumplir con los fines encomendados.

Art. 6. La Comisión de ninguna manera usurpará la autoridad o jurisdicción de los Ministerios respectivos. Asimismo, no restringe a los agentes económicos del sector agropecuario y agroindustrial de utilizar los canales tradicionales para realizar sus reclamos de prácticas comerciales desleales.

Art. 7. Toda recomendación, asistencia u opinión emitida por la Comisión deberá ser notificada al Ministro de Agricultura y Ganadería, Ministro de Economía y Ministro de Hacienda, así como a las demás Instancias Oficiales requeridas por la Ley o Acuerdos Bilaterales o Multilaterales.

Art. 8. El presente Decreto entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el Diario Oficial.

Anexo C. Propuesta de un agregado agrícola de El Salvador en los Estados Unidos

1. Funciones principales del Agregado Agrícola

- a) Principalmente dará seguimiento a los compromisos adquiridos por El Salvador en el Tratado con los Estados Unidos consignado en el Capítulo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, siendo el nexo entre las autoridades sanitarias de los Estados Unidos y de El Salvador relacionadas con el tema.
- b) Será el enlace con la Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal del MAG a fin de fortalecer la capacidad institucional en los siguientes temas: inocuidad alimentaria, normalización sanitaria, y erradicación de plagas y enfermedades, para asegurar un mejor acceso para los productos salvadoreños al mercado estadounidense
- c) Apoyo a empresas y grupos de productores interesados en cuanto a los requisitos sanitarios y fitosanitarios requeridos para los productos que desde El Salvador ingresen a Estados Unidos.
- d) Monitorear constantemente la evolución de los temas sanitarios y fitosanitarios en los Estados Unidos y sus repercusiones para El Salvador.
- e) Trabajar coordinadamente con instituciones del sector público y privado a fin de lograr la demostración de la sanidad e inocuidad de los productos salvadoreños de exportación ante las autoridades de los Estados Unidos.
- f) Participar en la gestión de proyectos de cooperación con agencias gubernamentales y no gubernamentales en los Estados Unidos en los temas sanitarios, así como en normas de calidad.
- g) Apoyar a la embajada de El Salvador en Washington en los temas agrícolas cuando sea requerido.
- h) Las demás inherentes al cargo.

2. Estructura propuesta

Desde el punto de vista administrativo, el Agregado Agrícola de El Salvador en Washington, dependería del Ministerio de Relaciones Exteriores; desde el punto de vista funcional (técnico) dependería del Ministro de Agricultura y Ganadería a través de

la Oficina de Políticas y Estrategias (OPE), por ser el ente encargado en el MAG de los aspectos de política comercial agropecuaria.

El Agregado Agrícola debe ser un profesional conocedor del sector agropecuario salvadoreño y del proceso de negociación comercial; deberá contar con la suficiente experiencia técnica sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias, a fin de asegurar ante las agencias de los Estados Unidos, la defensa de los intereses del sector agropecuario nacional.