

**Posición
institucional**

¿Es legal que El Salvador restrinja las exportaciones de frijol? ¿es conveniente?

El 14 de mayo de 2014, el Ministerio de Economía (MINEC) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de El Salvador, decretaron el Acuerdo No. 516, adoptando las siguientes medidas, que entraron en vigencia a partir del día siguiente, 15 de mayo, según lo anunciado por la Defensoría del Consumidor:

1. *Restringir de manera temporal, las exportaciones de frijol rojo en grano, hasta el 15 de agosto de 2014.*
2. *Suspender temporalmente el otorgamiento de certificados sanitarios de exportación de frijol rojo hasta el 15 de agosto de 2014.*
3. *Durante el período que lleve esta restricción, los ministerios de Economía y Agricultura y Ganadería, realizarán en coordinación con la Defensoría del Consumidor y la Superintendencia de Competencia, el monitoreo de la producción nacional, consumo interno, importaciones y exportaciones.*

Evolución reciente del mercado regional de frijol rojo

Entre la primera semana de enero de 2014 y la primera semana de mayo, el precio nacional al mayorista aumentó 78% (gráfica). Este precio alto también se observa en los países vecinos; el informe del 12 de mayo del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) indica que el precio al por mayor en El Salvador fue de US\$71.00/qq, en Honduras de US\$84.71, y en Nicaragua de US\$76.46.

Precio de frijol rojo de seda, nivel mayorista, San Salvador



El mercado regional ha sido afectado por daños ocasionados por las lluvias y hongos en la cosecha de Honduras, mientras que un tercio del área normal de siembra de frijol en Nicaragua se ha desviado hacia la producción de frijol negro para exportación a Venezuela. La cosecha de frijol rojo en El Salvador, aparentemente ha sido buena, indicado por las reducidas importaciones durante el año.

¿Es legal restringir las exportaciones?

En términos del marco legal internacional, el art. XI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (conocido como GATT) de 1947, permite las "prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios".

En términos del marco legal nacional:

La Ley de Protección al Consumidor¹, en su art. 4, dice que "los derechos básicos de los consumidores son los siguientes: a) Ser protegido de las alzas de precios de los bienes y servicios esenciales de acuerdo a lo establecido en el literal C del Art. 58 de esta Ley". El art. 58 dice que "La Defensoría tendrá las competencias siguientes:...c) Fijar y modificar los precios máximos de los bienes intermedios y finales de uso o de consumo y de los servicios en caso de emergencia nacional, siempre que se trate de productos y servicios esenciales". Como parte de la canasta básica, el frijol rojo sí califica como un bien esencial, pero actualmente no se ha declarado ninguna emergencia nacional. En toda la ley, no hay mención de restricciones a las exportaciones.

Por otro lado, no se ha encontrado ninguna ley que empodera al MINEC a restringir las exportaciones.

Según la Ley de Sanidad Vegetal y Animal², el MAG dictará las normas y establecerá los procedimientos para el ingreso y transporte hacia y dentro del territorio nacional de vegetales y animales, y de equipos e insumos para uso agropecuario, con la finalidad de evitar el ingreso

¹ DL No. 776, Diario Oficial No. 166, Tomo No. 368, del 8 de septiembre de 2005.
² DL No. 524, Diario Oficial No. 234, Tomo No. 329, del 18 de diciembre de 1995.

al país de plagas y enfermedades exóticas y cuarentenarias (art. 13). Asimismo, reza que las atribuciones del MAG incluyen: “Dictar mediante Acuerdo Ejecutivo las normas y procedimientos para la importación, transporte, producción, almacenamiento y exportación de productos agropecuarios” y “Establecer los requisitos higiénico-sanitarios para las importaciones y exportaciones de animales y vegetales”. Según su reglamento³, se pueden dictar normas de emergencia ante situaciones de riesgo sanitario o fitosanitario (no hace referencia de alzas de precios ni desabastecimiento de mercados). Incluso, “Las normas sanitarias y fitosanitarias, incluyendo las de emergencia, deberán ser publicadas en el Diario Oficial y serán obligatorias ocho días después de su publicación” (énfasis propia, art. 36 del reglamento).

Según el marco legal de la materia, el MAG puede actuar sobre exportaciones, pero solo por razones relacionadas con la sanidad y fitosanidad, no por las condiciones de mercado. Adicionalmente, con el Acuerdo 516, no existió ningún aviso previo, como se contemplan para medidas de emergencia sanitaria o fitosanitaria. En forma repentina, los exportadores, incluso los que tienen contratos en el extranjero, no podrían enviar frijol afuera del país.

En conclusión, se carece de un fundamento legal sólido para las acciones tomadas en el Acuerdo No. 516.

Muy aparte es la discusión sobre acaparamiento, y si está sucediendo, debe ser castigado (art. 233 del Código Penal⁴). Pero desde 2011, las acciones gubernamentales han buscado controlar el mercado nacional, primero restringiendo los márgenes de los comerciantes con la amenaza de imponer multas por utilizar “artificios” (art. 18 de la Ley de Protección al Consumidor) para elevar precios⁵. Esta disposición limita la capacidad financiera de los comerciantes de poder adquirir más frijol para vender porque el costo de reemplazo de su inventario ha subido, cuando lo más probable es que son las mismas fuerzas del mercado que han aumentado el precio, debido a la limitada oferta de Honduras y Nicaragua. Luego, se restringen las exportaciones, lo cual también puede distorsionar el mercado.

¿Cuáles serían los efectos de esta restricción?

Las cifras sobre exportaciones de frijol están disponibles hasta marzo de 2014 en el Banco Central de Reserva, indicando que en los primeros tres meses del año, se exportaron un total 36 mil qq de frijol rojo, principalmente a Estados Unidos, Guatemala y Honduras. En el mismo período, se importaron 20 mil qq, sobre todo de Nicaragua. Para

efectos de comparación, cada mes se consumen aproximadamente 225 mil qq en El Salvador.

Luego, cuando hay restricciones al comercio, no significa que no haya intercambio entre los países. Las fronteras son porosas (solo hay que ver los supuestos volúmenes de contrabando de queso desde Nicaragua hacia El Salvador). Entonces, es probable que el comercio informal de frijol continúe, aunque mermado por la restricción. Esto disminuye el impacto de la medida en el precio nacional.

Por otro lado, si el precio continúa subiendo, es probable que se buscarán otras fuentes de frijol rojo para la región, como se hizo en 2011-2012, con importaciones incluso desde Etiopía. Los empresarios tienen la capacidad para realizar esta actividad; no es necesario que el gobierno actúe. Dichas importaciones podrían reducir el precio en la región, pero los importadores tendrán menor interés si hay intervención del gobierno en el mercado.

El MAG se ha esforzado en aumentar la producción de frijol, entregando 200 mil paquetes de semilla en 2013. Pero el mensaje ahora es que cuando el precio sube, el productor no podrá gozar de ese beneficio, aunque sufra sin medida cuando el precio se baja. Esto desincentiva a los productores a sembrar en el mediano plazo, lo cual también restringe la oferta de frijol.

Frente a las dificultades que genera el alza de precios de la canasta básica, la tentación para intervenir es grande; pero, como señaló Fusades en su estrategia quinquenal de 1989, “Cualquier programa de subsidio de alimentos para sectores en extrema pobreza debe ser canalizado directamente por la estrategia social y no a través de una distorsión de precios que daña seriamente al sector”.

Al final, el aspecto más preocupante de la medida es el precedente que establece. Solo aumenta la desconfianza de los sectores productivos debido a la inestabilidad frecuente en las políticas económicas, ya que se deben tomar acciones de forma transparente y debidamente publicitada y justificada.

En ausencia de una emergencia nacional, las medidas que facilitan el intercambio internacional y el mismo precio que estimula la siembra de más frijoles, lograrían estabilizar el mercado a mediano plazo. A corto plazo, programas focalizados pueden suplir a las familias más necesitadas de una nutrición adecuada. A mediano y largo plazo, serán el crecimiento económico y la generación de empleos productivos los que ayudarán a eliminar el hambre.

³ DE No. 45, Diario Oficial No. 117, Tomo No. 335, del 26 de junio de 1997.

⁴ DL No. 1030, Diario Oficial No. 105, Tomo No. 335, del 10 de junio de 1997.

⁵ Angel, Amy. 2010. “Tendencias y lecciones en el mercado de frijol”, Análisis económico 7, Fusades.