

Las experiencias salvadoreñas de negociaciones en el marco del GATT *

Francisco Sorto **

ANALIZA EL PROCESO DE ADHESION DE EL SALVADOR AL GATT Y SEÑALA LAS PRINCIPALES CONSECUENCIAS QUE SE HAN DERIVADO EN EL PAIS A PARTIR DE ESTE INGRESO.

Motivaciones que indujeron a El Salvador a ingresar al GATT

Las razones fundamentales que motivaron el ingreso de El Salvador al seno del GATT descansan en el cambio de dirección que sufrió en 1989 la política económica del país en general y la política comercial en particular, ya que las tendencias económicas mun-

diales transformaron el escenario que legitimó el modelo de desarrollo ensayado por la región centroamericana durante las últimas tres décadas y que en la actualidad, está siendo revisado en toda América Latina, así como en la mayoría de países del "tercer mundo" que están comprometidos con la tarea de reformar sus estructuras productivas y de rehabilitar los mecanismos de mercado, a efecto de convertirlos en herramientas automáticas y funcionales para la asignación eficiente de los recursos productivos de sus respectivas sociedades.

La importancia del comercio internacional para todas las economías del mundo ha venido incrementándose en forma acelerada, y en la actualidad, resulta imposible pensar en modelos económicos de largo plazo que ignoren la necesidad de fortalecer su sector exportador y rescatar las bondades del intercambio internacional de los exce-

* Ponencia presentada en el panel "Las experiencias centroamericanas de negociaciones en el marco del GATT" en el Seminario Regional "Negociaciones Comerciales en el Contexto de la Integración Centroamericana" en San Salvador, El Salvador, los días 10 y 11 de noviembre de 1994. Instituto Centroamericano de Administración Pública, Delegación Regional para la Cooperación en América Central del Gobierno de Francia, Instituto Internacional de Administración Pública y Ministerio de Economía de El Salvador.

** Asesor de Negociaciones Internacionales del Ministerio de Economía de El Salvador.

denes productivos generados por la sociedad; asimismo, son innegables los beneficios obtenidos de la especialización, de la consolidación de economías de escala, de la innovación tecnológica y de los incrementos en los niveles de competitividad, como una respuesta por parte de los sectores productivos ante la elevación de la competencia local e internacional.

Las políticas comerciales prescriptivas han demostrado ser un mejor instrumento para el desarrollo económico de cualquier economía, que aquellas de carácter proscriptivo, es decir que, la intervención estatal en sí misma no constituye una rémora para el desarrollo económico de un país. El dirigismo estatal observado en las exportaciones de las economías de reciente industrialización —especialmente en el caso de las economías del sureste asiático (Taiwán, Hong Kong, Singapur y Corea del Sur)—, son un ejemplo elocuente de la coincidencia de intereses que puede lograrse entre el sector privado y el gobierno de un país.

Aun cuando las condiciones comerciales a nivel mundial han cambiado, y a pesar que muchos instrumentos relacionados con el fomento de las exportaciones han sido duramente cuestionados en los foros multilaterales de comercio, convirtiéndose en el blanco de las sanciones comerciales por parte de los países importadores; la importancia que tiene el diseño de una política comercial congruente con el fortalecimiento del sector exportador de un país, no es materia de discusión. El nuevo código de conducta comercial

que rige los flujos del comercio internacional, así como los movimientos de capitales, condicionan a todas las economías del mundo a adoptar políticas comerciales proactivas, y no tímidas políticas reactivas o defensivas, que postergan la reacción positiva del aparato productivo nacional, profundizan el atraso tecnológico existente y le dificultan su supervivencia en el mediano plazo.

La velocidad que actualmente tienen los cambios, exigen por parte de los hacedores de política una respuesta rápida, de tal forma que la imbricación económica promovida por la globalización de la economía mundial no refuerce las distorsiones existentes en los países extremadamente regulados o que los aisle del escenario comercial mundial.

Como parte de la coherencia de las reformas económicas impulsadas a partir de 1989, mediante las cuales se pretendía entre otras cosas: la reestructuración del aparato productivo nacional, la corrección de los desequilibrios macroeconómicos imperantes, la redefinición del papel del Estado en la economía y la eliminación de las distorsiones en el vector de precios relativos; a efecto de mejorar la utilización de los factores productivos en un primer momento, para luego desplazar la frontera de posibilidades de producción del país; resultaba lógica la adhesión de El Salvador al GATT, ya que se había iniciado en el país un proceso de apertura comercial, unilateral, irreversible y cuya amplitud abar-

caba casi la totalidad del universo arancelario.

Si bien es cierto que el GATT no constituye todavía una organización de libre comercio, representa la segunda mejor opción que existe para promoverlo y el marco jurídico en que se sustenta, propugna por reglas fijas para el comercio, que sean transparentes, no discriminatorias, y que cualquier tipo de protección que exista como etapa intermedia antes de llegar al comercio desregulado, se reduzca a la utilización de aranceles.

Por otro lado, el GATT constituye un foro permanente en favor de la desregulación del comercio internacional, que dicho sea de paso, representa una alternativa subóptima para la libre movilidad de factores productivos a nivel mundial. Con la apertura de los mercados, el volumen de comercio se incrementará y por ende, el ritmo de crecimiento del producto global. A estos mismos resultados se arribaría, pero por vía indirecta, imperfecta y diferida, mediante la suscripción de tratados de libre comercio bilaterales convergentes en contenido; esto se haría posible, en la medida que se universalizarán los acuerdos y alcanzarán la etapa final de desgravación; claro está, que las economías a la vanguardia del proceso de asociación comercial serían las de mayor tamaño relativo en materia de comercio; en tal sentido, el resto de países se verían afectados por la desviación del comercio y la inversión.

El GATT constituye además, un tribunal para la solución de controversias

entre sus miembros, lo cual representa una garantía contra el trato discriminatorio y en contra de las prácticas de comercio desleal; cuando un país no es miembro de cualquier tipo de convenio y enfrenta diferencias comerciales con otro, no dispone de instancias ante las cuales denunciar el hecho, ni puede esperar una reversión de las prácticas que lo perjudican y mucho menos, esperar una compensación por los daños ocasionados.

El simple hecho de contar con un tribunal ante el cual se puedan denunciar las prácticas comerciales discriminatorias y la posibilidad de que éstas sean sancionadas y corregidas, representa una motivación de peso para la adhesión de cualquier país al GATT; máxime si dicho país carece de la capacidad para aplicar medidas de represalias contra el infractor del código de conducta que promueve el GATT.

Con la adhesión al GATT, El Salvador pretendía darle continuidad a sus reformas económicas en general y a las de carácter comercial en particular, así como propiciar un clima de certidumbre para el sector privado, a efecto que éste, al momento de tomar una decisión sobre una posible inversión, tuviera en cuenta la irreversibilidad del rumbo tomado por la política económica en el país.

Como resultado del nuevo entorno económico, el empresario debería anticipar un incremento en la competencia local y explorar las oportunidades que ofrece el mercado internacional, cuyo tamaño y ritmo de crecimiento compensan las inversiones que deban

hacerse en materia de reconversión productiva.

Crterios que se tomaron en cuenta para consolidar tarifas ante el GATT

Si bien es cierto que, durante la adhesión al GATT existía una clara voluntad del gobierno de reorientar la política comercial del país y elevar la eficiencia productiva, con el ánimo de reinsertar positivamente a El Salvador en el mercado mundial, también era parte de su agenda la necesidad de evaluar los términos de una posible adhesión y los alcances de los compromisos que se querían asumir, es decir, que resultaba indispensable definir el tipo de apertura que se deseaba frente a otros países que no formaban parte del Mercado Común Centroamericano, pero que sí eran miembros del GATT.

Se tenía entonces que establecer una batería de criterios de referencia, para la consolidación de aranceles frente a los miembros del GATT; como punto de partida se examinó el arancel externo común que el país aplicaba a las importaciones de origen extrarregional y que de alguna manera, reflejaba el desarrollo relativo de la industria nacional.

Otro criterio que se utilizó para arancelizar las importaciones ante el GATT, consistió en ponderar la importancia económica que tenían las distintas ramas industriales —medida la

importancia en términos de empleo, de valor agregado y de capacidad generadora de divisas— y su sensibilidad ante la apertura.

En algunos casos, el criterio para la arancelización consistió en la determinación de aranceles equivalentes por producto y por categoría arancelaria; este criterio se aplicó con especial énfasis a los productos agropecuarios, que en el arancel vigente, representan los primeros veintitrés capítulos (Sistema Arancelario Centroamericano, SAC).

Debido al compromiso explícito emanado del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en el sentido de reducir la protección que se brinda a la industria local, a la aplicación exclusiva de aranceles, todo tipo de licencias y cuotas de importación fueron convertidas, aritméticamente, en aranceles equivalentes para proceder posteriormente a consolidarlos.

Durante el proceso de arancelización y asunción de compromisos, El Salvador intentó plasmar dentro de la consolidación de aranceles, el desarrollo relativo de su industria, a efecto de brindarle a ésta, una mejor oportunidad para que se adaptara a las nuevas condiciones comerciales, sin que esto significara un contrasentido para la política comercial. Lo que se buscaba era facilitar la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible, donde las inversiones respondieran a criterios de rentabilidad real y no obedecieran a la búsqueda de rentas especulativas.

Negociaciones de El Salvador ante el GATT

La adhesión de El Salvador al GATT fue aprobada el 13 de diciembre de 1990, fecha en la cual dos terceras partes de los miembros de la organización aceptaron el protocolo negociado por nuestro país con base en el artículo XXXIII del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio; la adhesión se hizo efectiva 30 días después de haberse ratificado el protocolo de adhesión en el seno de la Asamblea Legislativa de El Salvador, que según el diario oficial salvadoreño se efectuó el 5 de abril de 1991.

El artículo XXXIII del GATT dice lo siguiente:

"ACCESION"

Todo gobierno que no sea parte en el presente Acuerdo o todo gobierno que obre en nombre de un territorio aduanero distinto que disfrute de completa autonomía en la dirección de sus relaciones comerciales exteriores y en las demás cuestiones tratadas en el presente Acuerdo, podrá acceder a él en su propio nombre o en el de dicho territorio, en las condiciones que fijen dicho gobierno y las PARTES CONTRATANTES. Las decisiones a que se refiere este párrafo las adoptarán las PARTES CONTRATANTES por mayoría de los dos tercios".

Durante el proceso de adhesión El Salvador consolidó un arancel máximo del 50% *ad valorem*, el cual se hizo

efectivo a partir de la entrada en vigencia del protocolo; dicho techo se bajó al 40% el 31 de diciembre de 1993.

En el trabajo de adhesión participaron funcionarios del Ministerio de Economía de El Salvador, del Ministerio de Hacienda, específicamente de la Dirección General de Aduanas y funcionarios de Relaciones Exteriores.

La vía normal de adhesión implica un largo proceso de examen y negociación. Cuando el Consejo del GATT recibe formalmente una solicitud de adhesión, por regla general éste constituye un grupo de trabajo especial que se encarga de analizar las políticas comerciales vigentes en el país que aspira ingresar al GATT; adicionalmente, el grupo estudia el contenido del resto de políticas económicas del candidato, y los posibles rumbos que puedan tomar en el futuro; asimismo, está bajo su responsabilidad la negociación de los términos en que sería suscrito el protocolo de adhesión.

El examen de las políticas y de todo un conjunto de reglamentos relevantes para el comercio internacional, se realiza con base en un memorando preparado por el aspirante a socio; posteriormente, se llevan a cabo una serie de sesiones de preguntas y respuestas con el grupo de trabajo creado por el Consejo del GATT.

El grupo de trabajo se centra en el establecimiento de las condiciones generales de la adhesión, las cuales incluyen muchas veces, algunos compromisos de liberalización de políticas y su calendarización. Paralelamente,

el candidato celebra negociaciones bilaterales con algunos de los miembros del GATT, a efecto de establecer las concesiones arancelarias o no, que el candidato debe conceder como membresía; estas concesiones quedan recogidas en los listados anexos del protocolo. En esta última etapa se clarifican las ventajas que obtendrán los países miembros del GATT al admitir al nuevo socio. Ambos resultados se incluyen en un informe preparado por el grupo *ad hoc* y se presentan al Consejo del GATT.

Finalmente, el Consejo del GATT somete a votación la solicitud de adhesión.

El resto de negociaciones comerciales realizadas hasta la fecha por El Salvador ante el GATT, se han efectuado en forma conjunta con otros países afectados por medidas violatorias al código de conducta del GATT; sin embargo, no constituyen iniciativas importantes; estas acciones han estado a cargo del Ministerio de Economía y del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El rol de los empresarios en el proceso negociador

La participación del sector privado en las negociaciones de adhesión al GATT tuvo una gran importancia, ya que se mantuvo una comunicación permanente y fluida entre el gobierno y las principales gremiales del país, con el ánimo de identificar cuáles eran

los sectores productivos más sensibles de la industria salvadoreña y que a su juicio ameritaban una mayor protección temporal.

El flujo de información y las consultas permanentes que se mantuvieron con el sector privado constituyeron un valioso apoyo para el equipo oficial encargado de las negociaciones de adhesión; sin embargo, la última palabra sobre el manejo de la política comercial del país y sobre la manera de conducir las negociaciones nunca dejaron de ser una competencia oficial.

Por otro lado, cuando se presenta una situación donde los intereses del sector privado salvadoreño son afectados por prácticas comerciales incompatibles con el código de conducta del GATT, y el responsable directo de dichas prácticas es una parte contratante o un inversionista de ella; el empresario debe denunciarlo a la Dirección de Política Comercial del Ministerio de Economía, para que éste inicie las diligencias oficiales en materia de solución de controversias y de ser necesario, para que promueva la formación de un panel arbitral que conozca el problema y lo resuelva con base a la información proporcionada por las partes en disputa. Como puede verse, las relaciones entre el sector privado y los equipos responsables de cualquier tipo de negociación comercial, deben ser estrechas y francas.

No debe olvidarse que el Gobierno es responsable del diseño de la política comercial del país y que una de sus competencias es la negociación

comercial ante otros gobiernos soberanos; pero debido al hecho que los intereses del sector privado se ven directamente afectados por las decisiones de política tomadas por el Gobierno, resulta conveniente para ambos sectores el fortalecimiento de sus relaciones y la creación de ágiles canales de comunicación.

Actualmente, con el inicio de las negociaciones comerciales con México, las relaciones con el sector privado se han fortalecido y se trabaja estrechamente para fijar posiciones de negociación.

Compatibilidad de las políticas nacionales de exportación con las regionales, tomando en consideración la apertura de mercados

Se puede decir que, con la implementación de las reformas económicas observadas en los últimos años en todos los países de Centroamérica, se ha avanzado hacia la convergencia de las políticas macroeconómicas a nivel regional.

A nuestro criterio, en toda la región existe una coincidencia sobre la necesidad de fortalecer el sector exportador; sin embargo, debido al hecho que los cinco países del área forman parte del GATT y que muchas de las medidas de fomento a las exportaciones que antes eran toleradas, están prohibidas explícitamente en la actualidad; cabe

esperar que las políticas comerciales de la región tiendan a converger hacia un esquema parecido, aun cuando no existan iniciativas oficiales que apunten en esa dirección. De hecho nos atreveríamos a afirmar, que las economías regionales están cambiando —unas más rápidamente que otras, y de manera más consciente— la orientación de sus políticas comerciales, sin adoptar esquemas estrictos de fomento a las exportaciones, y más bien están asimilando esquemas pragmáticos de desarrollo global.

La tendencia globalizadora de la economía mundial exige la redefinición de la política comercial y creemos que una buena parte de los esfuerzos nacionales deben estar encaminados a la transformación de nuestros espacios geográficos, para convertirlos en puntos de interés para la inversión extranjera y en un lugar atractivo para la realización de proyectos de inversión que garanticen una mejor utilización de los recursos con que contamos.

Para terminar, nosotros creemos que al eliminar las distorsiones existentes en los precios y al brindarles a los inversionistas un clima de seguridad, así como un conjunto de políticas de acompañamiento, se puede anticipar que las inversiones se orienten hacia actividades productivas y que éstas, aprovechen los beneficios que ofrece un mercado global que se consolida a pasos agigantados; de tal forma que, aquello que no se logre capitalizar por el lado del comercio, se capitalice por el lado de las inversiones productivas

△