

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



RESTRINGIDO
E/CN.12/CCE/SC.1/97
TAO/LAT/81
Noviembre de 1967
ESPAÑOL

ORIGINAL: INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO
SUBCOMITE CENTROAMERICANO DE COMERCIO

Decimotercera Reunión
México, D. F., 15 a 20 de diciembre de 1967

CONSIDERACIONES SOBRE LA ADOPCION DE UNA POLITICA COMERCIAL EXTERNA
COMUN PARA LOS PAISES CENTROAMERICANOS

(Versión preliminar)

Informe preparado para el Comité de Cooperación Económica por el señor Jean Royer, experto de las Naciones Unidas, asignado al Programa de Integración Económica Centroamericana.

Este informe no ha sido aprobado oficialmente por la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, la que no comparte necesariamente las opiniones aquí expresadas.

INDICE

	<u>Página</u>
I. Objetivos de una política comercial común en Centroamérica	1
1. Transformación de la estructura de las importaciones de acuerdo con las necesidades internas y la política de materia de sustitución de importaciones	2
2. Protección de la balanza de pagos	4
3. Incremento de las ganancias de las exportaciones	8
4. Diversificación con respecto a productos y a mercados	10
II. La política arancelaria	15
1. El arancel aduanero como principal instrumento de política comercial	15
2. La determinación de las tasas arancelarias	16
3. Reducciones temporales de derechos	22
4. Exención y suspensión de derechos	23
5. Otras medidas arancelarias	24
6. Procedimientos aduaneros	25
7. El perfeccionamiento de la Unión Aduanera	26
8. La situación jurídica actual	28
III. Negociaciones comerciales	31
1. Propósitos de las negociaciones comerciales	31
2. Compromisos internacionales actualmente vigentes para los países centroamericanos	33
3. Propósitos de las negociaciones comerciales que efectúe el mercado común centroamericano	36
4. Las relaciones entre los países centroamericanos y el GATT	36
5. Acuerdos sobre productos básicos	38
6. Acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales	40
7. Organización interna para las negociaciones comerciales	47
IV. Fomento de las exportaciones	49
1. Productos tradicionales	49
2. Otros productos	52

	<u>Página</u>
V. Política agropecuaria	55
1. Política con respecto a la exportación de productos agropecuarios	55
2. Política con respecto a la importación de productos agropecuarios	58
VI. Política fiscal	62
1. Efectos de la sustitución de importaciones sobre los ingresos aduaneros	62
2. Fuentes opcionales de ingresos presupuestarios	66
VII. Medidas preparatorias	71
1. Las atribuciones del Consejo Económico y sus órganos subsidiarios	72
2. Servicios de secretaría	76
3. La Junta Arancelaria	77
4. Disposiciones transitorias	79

I. OBJETIVOS DE UNA POLITICA COMERCIAL COMUN EN CENTROAMERICA

1. El Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano estableció los objetivos de la política comercial de Centroamérica en la resolución 135 (CCE) del 29 de enero de 1966. Los principales son:

- a) Elevar al máximo las ganancias (los ingresos por concepto de) de las exportaciones;
- b) Ajustar las importaciones totales a las divisas disponibles;
- c) Transformar la estructura de las importaciones de acuerdo con las necesidades internas y la política en materia de sustitución de importaciones, y
- d) Fomentar nuevas líneas de exportación, incluyendo las de productos manufacturados, y la apertura de nuevos mercados.

2. En la mayoría de los países en desarrollo, esos han sido los objetivos de la política comercial, pero los gobiernos han recurrido también a ésta para obtener abastecimientos externos de la mejor calidad posible y a los precios más bajos. También han recurrido a la política comercial en varios casos para contener presiones inflacionarias dentro de sus países. Adicionalmente, se han entablado negociaciones comerciales como medio de obtener de otros países concesiones y ventajas no relacionadas exclusivamente con el comercio "de mercaderías" (inversiones, condiciones para créditos de abastecedores, ayuda financiera, asistencia técnica, etc.). Por último, en muchos países en desarrollo se sigue utilizando el principal instrumento de la política comercial --es decir, la aplicación de tarifas aduaneras a la importación-- para recaudar una parte sustancial de los ingresos fiscales de los gobiernos. Sin embargo, a medida que los países en desarrollo crecen y diversifican sus economías, tienen que abandonar gradualmente su dependencia de los aranceles aduaneros como recurso para cubrir sus gastos presupuestarios. En países que han alcanzado ya cierto nivel de desarrollo, como Australia, Sudáfrica, México, Brasil, Israel, etc., el arancel ha perdido importancia desde el punto de vista fiscal.

3. Los aspectos relacionados con los ingresos fiscales y la política arancelaria de Centroamérica se analizarán en la sección relativa a "política fiscal".

1. Transformación de la estructura de las importaciones de acuerdo con las necesidades internas y la política en materia de sustitución de importaciones

4. Uno de los principales objetivos de la política comercial de cualquier país es lograr una distribución adecuada de los recursos entre los sectores interno y externo de la economía, que permita a las industrias nacionales competir con la oferta externa sin que los consumidores deban pagar un precio excesivo por el producto local. Por otra parte, la política comercial debe facilitar el acceso a los artículos del exterior que sean necesarios para las industrias nacionales y para satisfacer los requerimientos legítimos del consumidor.

5. En lugar de métodos de política comercial, puede recurrirse también al establecimiento de controles gubernamentales sobre los precios y las calidades de los productos nacionales y, en ciertos casos, a un sistema de planificación integral que permita distribuir los recursos entre los diversos sectores de la economía, pero sin que ello se haga depender de las fuerzas del mercado. Incluso en los países en que se ha venido aplicando la planificación global, la tendencia reciente ha sido recurrir cada vez más a las técnicas basadas en la economía de mercado con objeto de distribuir en forma razonable los recursos y proteger al mismo tiempo en forma efectiva los intereses de los consumidores.

6. Los controles de calidad y precios han sido utilizados en varios casos por los países en desarrollo, a menudo porque los instrumentos de política comercial de que disponían no resultaron eficaces, o el engranaje administrativo no era el más adecuado para utilizarlos satisfactoriamente, o por ambas causas.

7. En el caso de Centroamérica, los tratados y protocolos sobre integración tienden principalmente a la aplicación de métodos de política comercial para establecer un equilibrio entre los intereses del productor y los del consumidor. Sólo se prevén los controles de precios para las industrias regionales cuyos productos deban venderse a precios no mayores que los determinados en el protocolo respectivo, sin perjuicio de las modificaciones que autorice el Consejo Ejecutivo. En el caso del sistema especial de promoción previsto en el capítulo IV del Protocolo de San José, así como en el Proyecto de Protocolo sobre Industrias de Ensamble, no se mencionan controles de precios.

8. El método previsto en todos los casos (industrias de integración, régimen especial e industrias de ensamble) para proteger al consumidor contra excesivos precios internos, consiste en reducir los derechos de importación desde el nivel acordado para proteger la industria regional hasta los más bajos señalados en el arancel común o en el protocolo respectivo. Las decisiones encaminadas a suspender la aplicación de las tasas más altas corresponden al Consejo Ejecutivo, cuyo dictámen no requiere ratificación de los gobiernos de cada país o de sus congresos. Sin embargo, las decisiones del Consejo Ejecutivo parece que sólo son de carácter permisivo; en el caso de las industrias de integración, por lo pronto, los gobiernos pueden conceder a su arbitrio licencias para importar a las tasas más bajas, o no hacerlo.

9. Existen algunas diferencias entre los diversos sistemas establecidos. En el caso de las industrias de integración, la reducción de los derechos aduaneros sólo se admite cuando la producción o los suministros del producto local se interrumpen; en el caso del Proyecto de Protocolo sobre Industrias de Ensamble, la reducción de esos derechos puede ocurrir cuando la oferta es insuficiente, y también cuando la planta ensambladora no cumple con las condiciones establecidas en el Protocolo o los precios de los productos locales suben demasiado. En el caso del sistema especial de promoción, el arancel más bajo puede aplicarse cuando los precios son indebidamente altos o la oferta interna es insuficiente.

10. Desde un punto de vista técnico, cuando se trata de ejercer cierta presión sobre los precios, presumiblemente ha de reducirse el arancel aplicable a todas las importaciones procedentes del exterior (lo cual implicaría una decisión del Consejo Ejecutivo de aplicación inmediata). Sin embargo, cuando la oferta es insuficiente, se recurre a las cuotas arancelarias (cuotas de importación), cuyo monto es determinado por el Consejo Ejecutivo; pero, al menos en el caso de las industrias de integración, los gobiernos conservan la facultad de otorgar o no la respectiva licencia y, hasta cierto punto, podría presentarse un conflicto entre las decisiones tomadas por el organismo regional y el cumplimiento efectivo por los gobiernos de dicha decisión.

/11. Aparentemente,

11. Aparentemente, la política de los gobiernos centroamericanos se basa claramente en el uso de métodos de política comercial (especialmente medidas arancelarias) para asegurar la distribución de recursos entre el sector interno y el externo y, por lo tanto, para lograr un ajuste de la composición de las importaciones en consonancia con la política económica general de los cinco gobiernos. No obstante, quedan por dilucidar dos aspectos:

a) Aclarar si es suficientemente fuerte el nexo que existe entre la política comercial basada en un instrumento común (el arancel común), y las políticas de desarrollo de los gobiernos, que hasta el momento no han sido coordinadas en la medida necesaria, y

b) Aclarar si los acuerdos adoptados hasta el momento entre los gobiernos son lo bastante flexibles para que la política comercial pueda llenar su principal objetivo de poner en práctica las políticas económicas generales de la región.

2. Protección de la balanza de pagos

12. El segundo objetivo de la política comercial centroamericana, como se define en la resolución 135 (CCE), es el de ajustar las importaciones totales a las disponibilidades de divisas de los países, tomando en cuenta los ingresos provenientes de las exportaciones y los movimientos de capital a largo y a corto plazo. Como los productos importados del resto del mundo no pueden movilizarse libremente de un país a otro dentro de la región, el riesgo de que las dificultades de las balanzas de pagos se transmitan de un país a otro es limitado. Si uno de los países tiene dificultades de balanza de pagos, puede hacerles frente en forma unilateral sin necesidad de solicitar a los demás miembros que restrinjan sus importaciones para evitar el paso de productos extranjeros por sus territorios. Por supuesto, cada país debe mantener el libre movimiento de mercancías originarias del mercado común. Cuando la unión aduanera se complete, es decir, cuando los productos importados de terceros puedan movilizarse libremente de un país a otro, la situación será distinta. Existen dos alternativas; o se suspende temporalmente la libre circulación de los productos importados de fuera de la zona centroamericana y se autoriza al país que experimenta dificultades

/en su

en su balanza de pagos a controlar las importaciones de productos extranjeros dentro de sus fronteras, o el mercado común deberá tomar medidas con juntas para proteger la situación de la balanza de pagos de ese país.^{1/}

13. Sería difícil volver a un sistema de barreras aduaneras internas cuando esas barreras hayan sido retiradas. Una de las ventajas prácticas de la unión aduanera es precisamente que los gobiernos pueden eliminar los controles aduaneros dentro de la región, ahorrándose así importantes canti dades de dinero. El restablecimiento de tales barreras podría por otra parte debilitar el sentimiento de solidaridad que se debe mantener para estimular la integración económica y política. Al parecer, la única solución práctica sería recurrir a medidas comunes de política comercial.

14. Antes de examinar un caso específico de dificultades de balanza de pagos, cabe señalar que los aranceles pueden establecerse de una forma que tienda a reducir, en términos generales, la demanda de productos importados. En el caso de Israel, por ejemplo, las tasas del arancel vigente hasta la devaluación efectuada hace unos años, incluían un elemento de pro tección de la balanza de pagos; en otras palabras se aumentaron considerablemente las tasas necesarias para la protección de las industrias locales para reducir o limitar una propensión a importar exagerada. Cuando el Gobierno de Israel devaluó su moneda, redujo de inmediato un gran número de derechos de aduana porque ya no se consideró necesario proteger la balanza de pagos por medio de medidas de política comercial. En general, los gobiernos de los países en desarrollo que temen una demanda excesiva

^{1/} Antes de seguir adelante con este tipo de planteamiento deberá tomarse en cuenta que incluso en el caso de que no exista libre movilidad de mercancías provenientes de terceros países, como sucede en la actualidad, no necesariamente las restricciones en los casos de dificultades de balanza de pagos pueden o deben aplicarse unilateralmente y sin al menos algún sistema de consulta previa entre los miembros del mercado común. En la práctica, los países que han adoptado controles de cambio, por ejemplo, han establecido normas especiales para no afectar a la libre movilidad de las mercancías originarias de Centroamérica ni al movimiento de capitales. Estas medidas han sido tomadas a nivel nacional con un alto espíritu centroamericano.

de importaciones han tendido a aplicar derechos bastante altos a productos considerados suntuarios cuyas importaciones debían reducirse por razones financieras. Una política de esta índole debe complementarse sin embargo con la implantación de impuestos internos de consumo elevados sobre los productos cuya importación se restringe. De lo contrario, la protección que brindan los altos derechos de importación a los productores locales podría estimular a los inversionistas nacionales a montar fábricas para producir los artículos de lujo que ya no pueden importarse del exterior. Esto podría conducir a una mala distribución de los capitales de inversión que son, en todo caso, limitados y a los cuales se apartaría de otros usos más económicos.

15. Volviendo al caso de dificultades específicas de balanza de pagos, la política regional debería ser la de restringir las importaciones en todos los países de la región para evitar una salida excesiva de divisas del país que tropezara con dificultades financieras. Al mismo tiempo, esas medidas restrictivas no deberían limitar excesivamente el suministro de los productos extranjeros a los países que no se encuentran con ese tipo de dificultades. Cuando los países de Centroamérica adopten un sistema monetario común, el problema será más sencillo porque las dificultades de balanza de pagos que pudieran presentarse afectarían a todos los países en igual forma.

16. Pueden aplicarse dos métodos para eludir las dificultades de balanza de pagos. El primero de ellos se basa en controles cuantitativos y el segundo en recargos sobre los derechos de importación. El sistema de restricción de importaciones, ya se base en cuotas o en licencias de importación, plantea una serie de dificultades de orden práctico cuando se aplica a nivel nacional. Por esta razón, muchos países latinoamericanos, desde los años treinta, han preferido sistemas que no requieren una asignación cuantitativa de licencias de importación. Sin embargo, cualesquiera que puedan ser las ventajas o desventajas de las cuotas de importación o del sistema de licencias para cada gobierno individualmente, la experiencia de países que forman parte de grupos regionales demuestra que las complicaciones administrativas resultan especialmente insuperables para un mercado común regional. Se precisaría adoptar cuotas a nivel nacional calculadas

/de acuerdo

de acuerdo con la situación relativa de la balanza de pagos de cada país en cuestión. Pero cuando no hay barreras internas entre los países, es prácticamente imposible impedir el movimiento de productos de una parte a otra de la región. Como el abastecimiento del país que sufre dificultades de balanza de pagos será insuficiente, la demanda de importaciones será elevada y el consumidor estará dispuesto a pagar un precio más alto por esas mercancías. Habría por ende tendencia a que los productos importados se trasladaran al país con dificultades de balanza de pagos y, a su vez, el abastecimiento en los otros países podría volverse insuficiente.

17. Por estas razones prácticas, parece que el método más apropiado sería establecer recargos aplicables a las importaciones en todos los países miembros. Como esto deberá ser decidido y aplicado por las mismas autoridades que son responsables de la política arancelaria en el mercado común, la aplicación, revisión y supervisión de los recargos resultarían fáciles de hacer, siempre y cuando los gobiernos delegasen en las autoridades regionales la facultad de actuar en esos casos.

18. El método más simple de aplicar recargos a la importación es dividir el arancel aduanero en grandes categorías de acuerdo con la importancia de los productos incluidos en ellas, imponer recargos conforme a una escala que podría ir, por ejemplo, desde cero para los productos esenciales, hasta 100 o más para los suntuarios. Estos recargos podrían establecerse como un porcentaje de las tasas vigentes, o alternativamente, como un impuesto ad valorem adicional sobre el valor del producto importado. Por razones de orden práctico el primer método ha sido más usado que el segundo. Si el organismo regional tuviera la autoridad necesaria para modificar dichas tasas o para eliminarlas cuando la situación de la balanza de pagos lo permitiera, la protección de la situación de ésta sería muy eficaz y no exigiría las complicaciones administrativas inherentes a los controles cuantitativos. Este método ha sido aplicado con éxito en algunos países latinoamericanos (Perú, Chile, Uruguay y Nicaragua).

3. Incremento de las ganancias de las exportaciones

19. En lo que se refiere a las exportaciones tradicionales, la política comercial puede producir:

- a) Una mayor estabilidad en los precios de exportación;
- b) Una mejora de dichos precios, y
- c) Un incremento en el volumen de las exportaciones

20. En lo referente a precios, su nivel y estabilidad están relacionados con el equilibrio o desequilibrio entre la oferta y la demanda del mercado mundial. Mientras los mercados se gobiernen por la ley de la oferta y la demanda --y es improbable que esta situación cambie en un futuro cercano-- sólo se logrará un mayor grado de estabilidad cuando exista un mecanismo internacional que permita ajustar rápidamente la oferta a la demanda, dado que a corto plazo sería difícil variar el nivel de la demanda incluso si se ofrecen precios más bajos. Hay casos en que el mecanismo estabilizador puede ser establecido por intereses privados sin la ayuda de los gobiernos, como ha sucedido por ejemplo en el caso del cobre recientemente, en el de los materiales para curtidos, etc.; pero cuando la producción no está controlada por un pequeño número de productores, o cuando esos productores carecen de experiencia en el comercio internacional, se necesita que los gobiernos intervengan y concierten acuerdos por productos.

21. Por el momento, los acuerdos por productos no han sido fáciles de negociar, y en los casos en que han entrado en vigencia sus resultados no siempre han sido considerados favorables a los productores. Las causas de estos resultados negativos son muchas, pero básicamente radican en la imposibilidad de ajustar los planes de producción a la demanda real, o en el hecho de que tales acuerdos no ofrecen protección alguna contra el deterioro del mercado mundial causado por producciones antieconómicas o subvencionadas en países importadores o exportadores.

22. En la sección V se examinará la cuestión de que los países centroamericanos pudieran encontrarse en una mejor posición para negociar, si adoptaran una política conjunta en el campo de las exportaciones tradicionales, en vez de que cada gobierno individualmente negociara sus intereses exportadores. La negociación de acuerdos por productos como norma no implica,

/como en

como en el caso de las negociaciones comerciales ordinarias, aceptación por los países productores de ningún compromiso sobre sus propias políticas de importación, y por lo tanto no sería obstáculo para la adopción de una política comercial autónoma. En algunos casos, sin embargo, la negociación de acuerdos por productos va unida a una negociación comercial ordinaria. En el caso de los productos agrícolas de zonas templadas, la tendencia actual es a sustituir los acuerdos tradicionales por productos, por un tipo de acuerdo más amplio --en el que figuren, asimismo, ciertas garantías contra la competencia de producciones antieconómicas o subvencionadas-- que por consiguiente, tendría que concertarse, hasta cierto punto, siguiendo las normas de un convenio comercial ordinario.

23. Este es el enfoque adoptado para las negociaciones sobre cereales dentro del marco de la "rueda Kennedy". Es posible --pero nada seguro-- que pueda adoptarse el mismo tipo de negociaciones en el caso del azúcar. Por otra parte, el tipo tradicional de acuerdos por productos parece que habrá de seguir utilizándose para algunos como el café, que no compite con ninguna producción local en los países importadores.

24. Cuando las exportaciones tradicionales encuentran obstáculos debido a restricciones a la importación adoptadas por los países importadores, o a medidas de fomento a la exportación, como los subsidios, aplicadas por algunos países exportadores, se necesita entablar negociaciones comerciales efectivas con esos países, si se aspira a suprimir esos obstáculos para elevar al máximo las ganancias provenientes de las exportaciones. Estas negociaciones deberán realizarse en la misma forma que otras comerciales que tienen por objeto eliminar obstáculos impuestos por otros gobiernos. Este tema será examinado en la siguiente sección.

25. En general, el propósito de tales negociaciones no sería tanto mejorar los precios de exportación --aunque pudieran conducir muy bien a la reducción de los derechos de importación o de los subsidios a la exportación por parte de un importante abastecedor-- como aumentar el volumen de las exportaciones, bien fuera porque la elasticidad de los precios de la demanda de ciertos productos resultara significativa, o bien porque los países exportadores estuvieran en posibilidad de incrementar su participación

en el mercado por haberse reducido la intervención de los productos locales, o porque el país interesado obtuviera alguna ventaja competitiva sobre los demás abastecedores.

26. Por último, el volumen exportable de un producto en particular puede aumentar como resultado de una positiva acción de estímulo a la demanda global del producto mediante la publicidad o el descubrimiento de nuevos usos para el producto en cuestión, o algún mejoramiento técnico de la producción que permita reducir el precio del producto o lo haga más competitivo frente a productos sustitutivos, ya sean éstos naturales o sintéticos.

27. Cada país es libre de adoptar individualmente cualesquiera de estas medidas; por ejemplo, el Gobierno de Malasia ha financiado la sustitución de árboles viejos de caucho por otros nuevos de más alto rendimiento sin consultarlo ni requerir la aprobación de otros productores. En otros casos se requiere la acción conjunta; los países interesados en la exportación de un producto determinado deberán ponerse de acuerdo sobre el establecimiento de un programa conjunto y sobre el modo de financiarlo. El tipo de negociación también difiere un tanto en este caso de las negociaciones comerciales ordinarias, en el sentido de que no es preciso otorgar concesiones en materia de política de importaciones.

28. Como se indicó anteriormente, las medidas de política comercial relativas a las exportaciones tradicionales de Centroamérica pueden encaminarse hacia la cooperación con otros países productores --para llegar a un acuerdo multilateral sobre un ajuste de la oferta a la demanda--, o hacia un arreglo especial con uno o más países importadores, para mejorar las condiciones de acceso a sus mercados. En este caso, las negociaciones deberán conducirse de manera similar a las negociaciones comerciales a las que se hará referencia en la sección siguiente.

4. Diversificación con respecto a productos y a mercados

29. En lo que se refiere a la apertura de nuevos mercados para líneas de exportación tradicionales o adicionales, los gobiernos deben normalmente atenerse a las actividades de sus exportadores. Los exportadores deberán estar preparados para investigar los mercados, establecer contactos y formar clientela. Sin embargo, en casi todos los países en desarrollo se

/ha comprobado

ha comprobado que sus exportadores necesitan asesoramiento para la comercialización de sus productos; todos ellos cuentan con sistemas de promoción que proporcionan a los posibles exportadores información sobre mercados importadores, hábitos, gustos, etc.; los exportadores han podido obtener así agentes representantes idóneos y la asistencia técnica y financiera necesaria para penetrar inicialmente en el mercado exterior. Pero cuando el producto exportado tropieza con un obstáculo impuesto por un gobierno extranjero, el exportador no puede vencerlo por sí solo; corresponde entonces al gobierno del país exportador tomar la iniciativa y tratar de negociar con el gobierno extranjero un acuerdo por el cual ese gobierno acepte reducir los derechos de aduana o suprimir o suavizar sus barreras. Para persuadirle a que lo haga, el país exportador tendrá que ofrecer algo a cambio; puede ser una concesión comercial que interese a la otra parte, como el otorgamiento de la cláusula de nación más favorecida, la suspensión o reducción de ciertos derechos de importación, la garantía de que las importaciones de determinados productos no serán obstaculizadas por restricciones administrativas, o de fijación de un mínimo de importaciones, etc. Quizá el otro país se muestre dispuesto a otorgar estas concesiones comerciales a cambio de ventajas que no sean precisamente de carácter comercial. Por último, podría suceder que el país en cuestión no exigiera ningún quid pro quo en particular. Con algunos países, especialmente los que se rigen por sistemas comerciales estatales o similares, los convenios tendrán tal vez que basarse en estrictos compromisos de compra por ambas partes o en compromisos de compra por una de las partes y determinadas obligaciones comerciales por la otra. Es ésta la modalidad habitual de los acuerdos bilaterales con los países de Europa Oriental y con varios países en desarrollo tales como la India y la RAU

30. Con respecto al desarrollo de nuevas líneas de exportación, y especialmente cuando se pretende exportar productos semimanufacturados o manufacturados, el problema de los obstáculos a la importación se ha ido paulatinamente agudizando. En todos los países prácticamente desarrollados o en vías de desarrollo, las tasas de los impuestos aumentan en la medida que los productos incluyen mayor valor agregado (por ejemplo, más mano de obra).

/Los países

Los países importadores se muestran casi siempre dispuestos a exonerar de imposición a las materias primas que importan, pero suelen aplicar un derecho moderado a los productos semielaborados y gravámenes cada vez mayores a los elaborados totalmente. En muchos casos, sin embargo, la incidencia real del gravamen sobre un producto semimanufacturado es mucho más elevada que la tasa que figura en el arancel de aduanas para ese producto (que es la que se utiliza normalmente para efectuar comparaciones de niveles arancelarios). Como consecuencia, los mercados de exportación para productos manufacturados y semimanufacturados resultan más difíciles de penetrar que los de materias primas y productos primarios (con excepción de algunos productos agrícolas básicos de zona templada). Los países exportadores necesitarán una política comercial más activa y una mayor flexibilidad para ofrecer contrapartidas si deciden estimular la exportación de productos manufacturados.

31. En todo caso, siempre que un país desee desarrollar nuevas líneas de exportación --es decir, estimular nuevas líneas de producción que dependerían de que se contase con mercados exteriores-- se deberán investigar las posibilidades de colocación en el mundo, considerar los obstáculos que existan y estimar las oportunidades adicionales de comercialización que podrían presentarse suprimiendo esos obstáculos, y también evaluar la probable posición competitiva en comparación con la de otros productores y exportadores. Sólo sobre la base de este análisis y de las medidas que se decida imponer para superar los obstáculos derivados de la acción de otros gobiernos, podrán aprobarse los planes para la producción de nuevos artículos exportables. Estos estudios y la evaluación de las perspectivas pueden efectuarse mucho mejor si son hechos por personas familiarizadas con la conducción de la política comercial y que tengan experiencia en problemas comerciales.

32. Los métodos que los países centroamericanos podrían aplicar con éxito para el desarrollo de estas actividades de fomento de las exportaciones se describirán en la sección IV siguiente.

33. En ciertos casos, los gobiernos centroamericanos podrían preferir el método de las negociaciones comerciales para obtener de terceros países ventajas que no necesariamente consistieran en concesiones comerciales para

/sus productos

sus productos de exportación. Varios han iniciado recientemente negociaciones con terceros países que tienden a obtener de ellos inversiones privadas o ayuda financiera, o determinadas garantías en cuanto al monto y condiciones de los créditos de abastecedores cuando estos créditos son garantizados directa o indirectamente por los gobiernos exportadores, o asistencia técnica. Para obtener esas ventajas, podría ser un aliciente ofrecer a la otra parte concesiones comerciales (o de otra clase) que pudieran convenirle para su comercio de exportación. Y de la misma manera que podría ofrecerse una ventaja no comercial para obtener determinadas concesiones para los productos de exportación centroamericanos, dichos países podrían ofrecer algunas ventajas comerciales a cambio de privilegios no comerciales.

34. El análisis de los objetivos que la política comercial podría perseguir en el caso de Centroamérica, y de los medios y procedimientos que podrían emplearse para alcanzar esos objetivos, lleva a la conclusión de que, para tener éxito, la política comercial deberá basarse en cierta flexibilidad de las políticas económicas de los países interesados, en función de la influencia que estas políticas puedan significar para el alcance de las medidas de política comercial. Deberá basarse también en una eficiente administración de la política comercial, especializada y positiva, capaz de hacerse respetar siempre que se trate de imponer nuevas normas económicas o financieras, y capaz de mantener una norma de conducta inquebrantable.

35. Estas dos condiciones, difíciles por cierto de alcanzar en el contexto de un solo país, plantean aún mayores problemas cuando la política se mantiene en nombre de un grupo de gobiernos independientes que, a pesar de haber contraído cierto compromiso de aplicar una misma política o de coordinar sus esfuerzos en diversos aspectos, continúan manejando la mayoría de sus asuntos sobre una base nacional. Por las razones que se han mencionado anteriormente, parecería que una política que requiere en cada momento la aprobación expresa de los cinco países miembros, y en ciertos casos dependería de su ratificación por distintos congresos, difícilmente podría resultar eficaz. Podría proponerse que los cinco gobiernos formularan cierta política comercial y que, siguiendo una línea de acción acordada, cada gobierno la aplicara independientemente; este método sería muy complicado y reduciría seriamente la capacidad de negociación de los gobiernos interesados

/porque sería

porque sería difícilísimo para la contraparte tener en cuenta el hecho de que los cinco países actuaban como una unidad. Por último, si se permitiera a los gobiernos implantar políticas comerciales independientemente unos de otros, existiría un verdadero peligro de que esta acción no coordinada de los gobiernos fuera contraria a los intereses del mercado común y de la integración económica. La adopción de políticas comerciales independientes podría causar la dislocación del arancel común en varios sectores o dar origen a una insólita competencia exterior en perjuicio de los productores locales, que no podrían considerar ya el mercado regional como un verdadero mercado interno dotado de todas las garantías de protección que el término implica. No existe al parecer modo de evitar una estrecha relación entre la integración y la política comercial, pues ambas líneas de acción están determinadas por la existencia del arancel común, que es, al mismo tiempo, el principal instrumento de la integración económica en Centroamérica y de la política comercial que desean seguir los gobiernos de la región.

II. LA POLITICA ARANCELARIA

1. El arancel aduanero como principal instrumento de política comercial

36. Las medidas de política comercial, es decir, las que los gobiernos adoptan sobre los productos que pasan la frontera nacional en un sentido o en otro, sirven dos propósitos: primero, el cumplimiento de decisiones relativas a la distribución de recursos entre los sectores interno y externo y, segundo, poner en práctica la política que un gobierno desea aplicar en sus relaciones económicas con otros países. Todo ello tiende a modificar los términos normales de competencia entre los productos nacionales y los extranjeros, lo cual se logra interviniendo sobre los precios de los productos extranjeros (en el caso de las importaciones) o sobre los de los productos nacionales (en el caso de las exportaciones). Los términos de la competencia pueden modificarse asimismo restringiendo el volumen de las importaciones o el de las exportaciones de determinados productos.

37. El uso de restricciones cuantitativas con propósitos proteccionistas --en contraste con las restricciones mantenidas por razones de balanza de pagos-- ha sido prácticamente abandonado por todos los países industriales en lo que respecta a productos manufacturados. Este método tampoco se utiliza por países en vías de desarrollo que han alcanzado cierto nivel de desarrollo, como Australia, Israel y Yugoslavia. Uno de los principales inconvenientes de este método de política comercial es que aumenta las presiones inflacionarias que existen en los países en vías de desarrollo. El único país que ha tenido éxito recurriendo a restricciones cuantitativas sin afectar demasiado a su nivel de precios es México, éxito que puede atribuirse a una política monetaria muy estricta que controla la demanda excesiva, así como a estudiadas disposiciones administrativas que permiten al país abrir sus puertas a la importación en cuanto los precios y la calidad de la producción local resultan excesivos o inadecuados. Tales condiciones no se dan corrientemente en un país en vías de desarrollo en el que la administración nacional no tiene la fuerza suficiente para resistir la presión de los productores locales, especialmente cuando están estrechamente ligados a poderosas firmas extranjeras.

38. Por razones prácticas, la administración de un sistema de restricciones cuantitativas no sería la más apropiada si, en lugar de un gobierno, las medidas tuvieran que ser aprobadas o aplicadas por cinco administraciones distintas. Todo sistema regional que requiera la aprobación de gobiernos independientes será forzosamente complicado; los métodos más apropiados habrán de ser los que funcionen más o menos automáticamente o resulten de fácil aplicación para los funcionarios nacionales.

39. Aparte del caso de la leche en polvo --para la cual se establece en el Protocolo de San José (artículo V) un sistema de cuotas para complementar la producción regional--, y el de los alimentos básicos --para los cuales existe en los países miembros un régimen monopolista de facto o de jure para importaciones y exportaciones-- la política actual del mercado común centroamericano se basa exclusivamente en los aranceles.

2. La determinación de las tasas arancelarias

40. Dejando de lado el caso de los gravámenes que producen ingresos públicos, que se examinará más adelante en la sección VI, el objetivo del arancel aduanero es proteger los productos nacionales. Las tasas del arancel se fijan buscando un equilibrio entre el interés del productor y el de los consumidores. El pago de derechos proteccionistas equivale a un subsidio otorgado por el consumidor al productor. Desde un punto de vista nacional, esta transferencia de ingresos de un grupo al otro sólo es beneficiosa cuando resulta en un incremento neto del ingreso nacional en su conjunto. En otras palabras, si el ingreso monetario adicional generado por la actividad interna es mayor que la pérdida de poder adquisitivo real de los consumidores, la operación será beneficiosa para el país en su totalidad, aunque los consumidores tengan que pagar un precio más alto por sus productos. La comparación entre el incremento del ingreso monetario y la pérdida en el ingreso real determinará la magnitud de la protección que el país puede permitirse dar a sus productores. No quiere ello decir que la protección deba fijarse a ese nivel, sino, simplemente, que no debe normalmente exceder ese nivel.

41. Por otra parte, si los países centroamericanos desean usar su arancel aduanero como instrumento para negociaciones comerciales, tendrán que dar cierto grado de flexibilidad a su arancel común. A este respecto, el artículo IX del Tratado General dispone que los gobiernos no otorgarán reducciones de derechos aduaneros a las importaciones procedentes de terceros países respecto de artículos producidos en condiciones adecuadas en los territorios de los estados contratantes. Si esta disposición estuviera destinada a impedir que las autoridades del mercado común centroamericano --en contraste con los gobiernos individualmente considerados-- negociaran concesiones sobre la cuantía de los gravámenes proteccionistas, se limitaría indebidamente el alcance de toda negociación con terceros países, y se reduciría muchísimo la efectividad de una política comercial común. Sería útil, por lo tanto, aclarar la interpretación que debe darse a esta disposición del Tratado General.

42. En teoría, el grado de protección debe ser el necesario para situar el precio del producto importado al mismo nivel de precio del producto local. De hecho, sin embargo, los gobiernos incluyen en los aranceles proteccionistas cierto elemento de preferencia para inducir a los consumidores a comprar el producto local y reprimir la tendencia natural del consumidor local a seguir comprando los productos extranjeros que ya conoce y cuya calidad ha comprobado. Aun más, al establecerse el nivel del arancel para una nueva rama de producción se toman en cuenta las condiciones deficientes que generalmente prevalecen durante los primeros años de producción, por lo que la protección se fija generalmente a un nivel que luego, cuando la producción haya alcanzado condiciones normales, será innecesario. Esto implica que, pasado cierto tiempo, deba haber cierta elasticidad en el arancel y que los gobiernos puedan, en el curso de negociaciones, aceptar ajustes de las tasas que se hallen en armonía con las presentes condiciones de producción. Algunos países se han visto en serias dificultades por haber mantenido aranceles indebidamente altos, que no respondían ya a las necesidades de los productores. Para evitar esta situación, el Gobierno de España, por ejemplo, estableció en su última reforma arancelaria un sistema de derechos temporales, que van disminuyendo gradualmente durante un período de cinco años hasta un nivel más bajo y más permanente.

43. Aunque no sea aconsejable que los países centroamericanos fijen a niveles más altos de lo necesario los aranceles destinados a proteger a sus productores --a fin de que les quede un margen para negociaciones--, quizá les convenga seguir una política diferente en el caso de artículos no producidos localmente. En el pasado, ciertos países adoptaron los llamados "aranceles de combate", que les permiten ofrecer concesiones importantes sin sustanciales pérdidas de su parte. El uso de este método requiere experiencia, y puede ser de muy poco valor cuando terceros negociadores rechazan tratar sobre esa base (tal como sucedió en el caso del arancel adoptado por Italia después de la segunda guerra mundial). No obstante, dado que la capacidad de negociar de los países centroamericanos, incluso dentro del marco de una política comercial común, sigue siendo limitada, deberían examinarse las posibilidades del método de aumentar los aranceles para productos no manufacturados localmente. En lo referente a materias primas, puede que sea contraproducente implantar gravámenes cuando el mayor interés es bajar el costo de producción en las industrias locales. En cambio, en el caso de bienes de capital y de bienes de consumo no producidos localmente, no parece existir peligro alguno en elevar las tasas arancelarias con propósitos de regateo. Esto quizá esté en consonancia con las conveniencias de balanza de pagos de los países interesados y podría ser también útil como política anti-inflacionaria. Como no hay en tal caso ningún interés de protección, los derechos respectivos podrían reducirse, ya sea como resultado de negociaciones o de una acción unilateral, o bien mediante exenciones especiales para determinados casos.

44. Cualquier arancel aduanero debe ofrecer estabilidad tanto para el productor, que debe saber en qué condiciones ha de iniciar su producción, como para el abastecedor extranjero, quien podrá vender a precios razonables sólo si se le promete estabilidad en sus mercados externos. Pero la estabilidad no significa rigidez; para ser eficaz, tanto desde el punto de vista interno como externo, la política arancelaria debe tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a condiciones variables tanto en lo que se refiere a la producción como al intercambio. En algunos países en vías de desarrollo sus gobiernos han dispuesto además que las tasas proteccionistas deberán

/revisarse

revisarse después de un período de tres a cinco años, lo cual garantiza al productor que el grado de protección no será reducido durante dicho período y a la vez permite al gobierno modificarlo al final de ese período si las circunstancias lo justifican.

45. Hasta cierto punto, este último método limita la libertad de acción del gobierno en el transcurso de negociaciones con terceros países, pero como es muy improbable que los países centroamericanos acepten en un futuro cercano reducir los derechos proteccionistas de los productos de nuevas industrias, esta limitación no es muy grave. Si el arancel estuviese estructurado en la forma indicada en los párrafos precedentes, los países centroamericanos tendrían posibilidades de utilizarlo como un medio de obtener concesiones, ya fuera para fomentar las exportaciones para la financiación de sus industrias, o para otros propósitos.

46. Estas concesiones pueden tomar la forma de una congelación a las tasas existentes, o a un nivel más alto o más bajo; en este último caso habrá un mejoramiento en los términos de acceso de los productos importados. De mantenerse la actual rigidez del arancel del mercado común, un ofrecimiento de congelación a las tasas existentes o a un nivel más alto no resultaría muy atractivo para terceros negociadores; en cambio, si la política arancelaria fuera más flexible y los exportadores temieran un aumento de las tasas vigentes, la oferta de congelación a nivel existente --o en ciertos casos a un nivel más alto-- podría bastar para inducirles a ofrecer una concesión valiosa a los negociadores del mercado común centroamericano.

47. En estos momentos el arancel común es de una sola columna; ello implica que cualquier país, aunque no disfrute del tratamiento de nación más favorecida en virtud de un convenio comercial, sabe que sus exportaciones no serán objeto de discriminación. Convendría estudiar la posibilidad de reforzar la capacidad de negociación del mercado centroamericano mediante la implantación del llamado "arancel general", es decir, de tasas aplicables a países que no hubieran suscrito ningún acuerdo de "nación más favorecida" con el país importador. A pesar de que el uso de un arancel de doble columna (distinto de

aranceles preferenciales) no sería de aplicación tan general como antes, el procedimiento podría ser de algún valor para los negociadores centroamericanos. En países que todavía mantienen un arancel general, el método actualmente más común consiste en insertar en el arancel una disposición que establece que las tasas del arancel general son un múltiplo (el doble o el triple) de las tasas provisionales. Según los resultados de cada negociación, se concedería el tratamiento de nación más favorecida a todos los productos importados o sólo a algunos de ellos. Desde un punto de vista práctico el mecanismo de un arancel de doble columna es ligeramente más complicado, debido al problema del origen. Otra posibilidad podría ser que los países centroamericanos se reservaran el derecho de aplicar tasas más elevadas a los productos provenientes de países que discriminaran a los productos centroamericanos.

48. En cualquier unión aduanera, el arancel tiende a ser rígido, debido a que los intereses de los países miembros no son necesariamente idénticos. Las tasas individuales deberán determinarse a menudo después de largas negociaciones y los gobiernos se mostrarán en general reacios a iniciar nuevas negociaciones para modificar niveles ya acordados. En el caso de Centroamérica, la posición es más difícil todavía, debido a la existencia de diferentes procedimientos y criterios para establecer las tasas de los derechos en determinados casos. Aparte de las reglas generales para cambiar los actuales niveles arancelarios, que están basados en el artículo XII del convenio de equiparación arancelaria existen dos procedimientos establecidos para el caso de las industrias de integración (1958) y para el sistema especial de promoción. Por último, en el Proyecto de Protocolo sobre Industrias de Ensamble se señala otro procedimiento especial.

49. Excepto en el último ejemplo citado, las tasas de los derechos deben negociarse entre los gobiernos y están sujetas a ratificación por todos los países miembros antes de entrar en vigor. En el caso de las industrias de integración y de las elegibles dentro del sistema especial de promoción, se menciona en el protocolo respectivo el grado de protección correspondiente a cada línea de producción. En el caso de las industrias de ensamble se propone que en lugar de requerir la ratificación parlamentaria, la cuantía de

/los derechos

los derechos se decida por el Consejo Ejecutivo dentro de los márgenes que se establezcan en el Protocolo, y que deberán ser aprobados por todas las legislaturas. Las modificaciones de las tasas arancelarias serán negociadas por lo tanto por el Consejo Ejecutivo, lo cual equivale en realidad a una negociación entre los cinco países; excepto en el caso de las industrias de ensamble, los resultados de tales negociaciones deberán incluirse en un protocolo sujeto a ratificación. Cuando se llegue a la etapa de la unión aduanera, se necesitará la ratificación de todos los países miembros para implantar las tasas modificadas sin perturbar el movimiento de mercancías dentro del mercado común. Por último, la negociación sobre derechos tendrá lugar únicamente a solicitud de uno de los gobiernos interesados.

50. Sin entrar en los detalles de las disposiciones que rigen estos diversos procedimientos, es evidente que este enfoque múltiple no facilitará el establecimiento de un sistema proteccionista coherente en Centroamérica; aunque las negociaciones que se efectúen irían en general precedidas de un trabajo preparatorio de la SIECA y del ICAITI, las delegaciones nacionales --que pueden incluir representantes de los intereses que se discuten-- defenderán, como es lógico, puntos de vista nacionales que podrían ser difíciles de reconciliar, y no existe ninguna garantía de que se tome debidamente en cuenta el interés de la región en su conjunto. En la novena reunión del Comité de Cooperación Económica, celebrada en enero de 1966, se sugirió la conveniencia de que dichos intereses recibieran la oportunidad de hacerse oír antes de tomar cualquier decisión, pero que no deberían estar representados en las delegaciones en el momento de adoptar la decisión definitiva.

51. Esta propuesta significa un progreso importante pero no puede afirmarse que tenga el alcance necesario. En cuestiones tan delicadas sería preferible organizar un sistema de audiencias, celebradas quizá por un organismo distinto al organismo negociador y con la autoridad necesaria para presentar un informe objetivo sobre el que la autoridad superior pudiese basar su decisión. En la Sección VII, referente a medidas institucionales, se hallarán algunas sugerencias al respecto.

3. Reducciones temporales de derechos

52. Además de determinar las tasas arancelarias, la autoridad responsable de la política arancelaria a nivel nacional está facultada para suspender o reducir cualquier derecho de arancel a fin de lograr ciertos objetivos. En el mercado común centroamericano se han instituido facultades de esta índole, pero hasta la fecha no existe uniformidad en las normas o en los criterios aplicables. En el caso de las industrias elegibles dentro del sistema especial de calificación y de las industrias de ensamble (de acuerdo con el proyecto de Protocolo), el Consejo Ejecutivo puede rebajar los derechos hasta el nivel del arancel común en vigencia; y a pesar de que las disposiciones del artículo 37 del Protocolo de San Salvador admiten la autorización de importaciones a la tasa más baja, es difícil imaginar que los gobiernos pueden individualmente aplicar tasas diferentes. En el caso de dichas industrias y en el de las de integración podrán autorizarse cuotas arancelarias a un nivel más bajo si la producción de esas industrias es insuficiente o se suspende temporalmente. Sin embargo, la decisión del Consejo Ejecutivo tiene en tal caso carácter permisivo, y las licencias de importación serán otorgadas directamente por los gobiernos. Mientras no se llegue a una completa unión aduanera, este sistema no podrá causar dificultades, pero en cuanto los productos importados puedan circular libremente dentro del mercado común, cualquier acción no coordinada de los gobiernos nacionales podría provocar desviaciones del comercio y una escasez artificial en uno o en otro país. A este respecto cabe señalar que en el caso de la leche en polvo, en el que la cuantía de las cuotas de importación es determinada por el Consejo Ejecutivo, los gobiernos quedan facultados para aprovechar o no las cuotas puestas a su disposición. También en este ejemplo, la falta de coordinación entre los gobiernos podría provocar graves dificultades cuando se complete la unión aduanera.

53. Los poderes otorgados al Consejo Ejecutivo para controlar los precios excesivos o prevenir que baje la calidad de los productos locales, o para permitir importaciones adicionales en condiciones favorables, constituyen un mecanismo institucional muy útil. Deberá considerarse, sin embargo, la conveniencia no de limitar estas facultades a determinada industria, sino

/de extenderlas

de extenderlas a todas las demás que gozan de protección con arreglo al arancel común o a otros métodos de política comercial, y de estudiar la conveniencia de que los procedimientos y los criterios se unifiquen lo más posible en cuanto a su alcance.

4. Exención y suspensión de derechos

54. Aparte de los casos especiales en que se permiten reducciones de derechos aduaneros para proteger al consumidor contra precios más elevados, baja calidad u oferta insuficiente de productos locales, pueden decretarse exoneraciones de derechos en favor de ciertos importadores. Aunque en virtud del artículo IX del Tratado General los gobiernos están obligados a no otorgar exenciones ni reducciones de derechos a la importación procedente de terceros países siempre que haya producción adecuada en el mercado común, no se ha facultado expresamente a las autoridades del mercado común para ejercer este importante derecho, que podría utilizarse con diversos propósitos. Por otra parte, parece que los gobiernos han concedido en la práctica exenciones a determinadas industrias, y que las acordadas para las importaciones gubernamentales han sido interpretadas de manera muy amplia. El único remedio que quedaría a otros miembros perjudicados por tales decisiones sería plantear el asunto ante el Consejo Ejecutivo.

55. La falta de precisión en lo que respecta a los derechos y obligaciones de las autoridades del mercado común y a los de los gobiernos individualmente, no conduce a una administración eficiente del arancel. Valdría la pena considerar si la facultad de otorgar exenciones o suspensiones temporales de derechos no debería ser de la exclusiva competencia del Consejo Ejecutivo o del Consejo Económico. Esto no significaría necesariamente que tales medidas tuvieran que aplicarse al mercado común en su conjunto. En efecto, mientras no existiera una perfecta unión aduanera cabría la posibilidad de otorgar estas facilidades a un país dado si ello estuviera justificado por las circunstancias. Desde un punto de vista práctico, estas medidas podrían consistir en cuotas de importación con exención de derechos o con tasas reducidas de los mismos. Este método podría utilizarse, por ejemplo, como medida temporal en favor de un país

/miembro que

miembro que fuera consumidor neto de cierto producto local al que se podría autorizar por algún tiempo a estabilizar precios mediante importaciones a tasas reducidas. En cuanto a las exenciones en favor de importaciones de los gobiernos, deberían éstos acordar una definición precisa de los alcances de las mismas sobre la base de una propuesta del Consejo Económico, para evitar cualquier competencia indirecta para los productos regionales.

5. Otras medidas arancelarias

56. La protección otorgada a las industrias locales por el arancel común debe ser la suficiente para hacer frente a condiciones normales de competencia con los productos extranjeros. Hay casos, sin embargo, en los que la competencia no es enteramente leal, ya sea porque los exportadores recurren a prácticas de dumping, porque gozan de subsidios a la exportación concedidos por sus respectivos gobiernos, o porque las condiciones de producción son de tal naturaleza que habría peligro de algún "desquiciamiento del mercado". Una vez perfeccionada la unión aduanera, o incluso antes, será preciso que se tomen medidas inmediatas y que los países importadores las apliquen de manera uniforme; los artículos XII y siguientes del Protocolo de San José, así como los artículos VIII y siguientes del Primer Protocolo sobre las Industrias de Integración contienen claras disposiciones al respecto. En ambos casos se establece un procedimiento ante el Consejo Ejecutivo, aunque no queda claro si los gobiernos pueden individualmente tomar medidas antes de que el caso sea examinado por dicho Consejo. El dictámen deberá ser respetado por los cinco países. Las medidas contra el dumping o contra la competencia desleal que hayan de tomarse no son idénticas en ambos casos. En general, la sanción es de 100 dólares por kilogramo bruto y 100 por ciento ad valorem como mínimo; aparentemente no se prohibirían, sin embargo, las importaciones. En cambio, en el caso de las industrias de integración, las importaciones procedentes de abastecedores del exterior que tuvieran un precio de venta no equitativo se suspenderían totalmente.

57. A este respecto, el mercado común centroamericano ha ido más lejos que la Comunidad Económica Europea, donde no se han adoptado todavía procedimientos comunes sobre la aplicación de recargos para defenderse del dumping o la competencia desleal. Por otra parte, estas normas deberán ser complementadas por reglamentos administrativos destinados a fijar la importancia del dumping y a determinar si las importaciones a precios más bajos han causado daños y perjuicios a los productores.

6. Procedimientos aduaneros

58. Gracias a la adopción del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), se han podido unificar una serie de reglamentos, definiciones y procedimientos aduaneros. No obstante, todavía es necesario redoblar los esfuerzos hacia la unificación en varios aspectos. Mientras no exista una autoridad aduanera regional, los problemas de nomenclatura y de evaluación seguirán siendo de la competencia de las administraciones aduaneras nacionales. Pero cuando se complete la unión aduanera será difícil mantener esta situación y convendría por tanto adoptar normas comunes sobre clasificación lo más pronto posible. Aunque el arancel común no se base en la Nomenclatura de Bruselas, sería muy práctico utilizar como referencia las notas explicativas de dicha nomenclatura, siempre que se planteen problemas de clasificación. En lo que respecta a la "valuación" (valor de un producto importado para los efectos del pago de derechos), la incidencia real del arancel --y por tanto la protección dada a la industria local-- puede variar sustancialmente si no se emplean siempre los mismos métodos de valuación. Asimismo, cualquier subvaluación podría significar pérdidas para el fisco cuando los aranceles tienen cierta importancia desde el punto de vista fiscal. La experiencia de los países en vías de desarrollo demuestra que el problema más importante a este respecto no es tanto llegar a una definición de valores como adoptar métodos administrativos prácticos para controlar los precios. El sistema adoptado por Pakistán hace algunos años parece resolver estas dificultades prácticas; podría ser de utilidad para las administraciones aduaneras de Centroamérica el estudiar los procedimientos vigentes en dicho país y en otros países en vías de desarrollo que se ven obligados a resolver problemas similares.

59. Por lo que se refiere al almacenaje, existen normas comunes en el CAUCA y se ha acordado que el establecimiento de zonas libres deberá efectuarse de acuerdo con decisiones comunes. Aparte del caso especial de las zonas libres, las industrias de exportación que utilizan materiales importados, componentes importados o ambas cosas, verían reducida su capacidad de competencia frente a las manufacturas exportadas de terceros países, si se les obligara a pagar los derechos sobre esos materiales o componentes, pues en casi todos los países los exportadores están exonerados de estos gravámenes (así como de los impuestos internos al consumo). En muchos países en desarrollo, los procedimientos relativos al reintegro de derechos de aduana, y los procedimientos sobre importación temporal (que parecen ser los más prácticos y económicos) no tienen el propósito de estimular la expansión de líneas de exportación que requieren la elaboración de materiales extranjeros o el ensamblaje de componentes extranjeros. Si, como se propone para las industrias de ensamble, se dispusiera de una exención general de derechos para la importación de materiales y componentes, no habría problemas; pero habrá casos en que este régimen especial no habrá de acordarse para la totalidad de la producción industrial; la exención sólo se aplicaría a la porción de la producción destinada a la exportación. Se comprende que si las facilidades otorgadas en los diversos países miembros no fueran las mismas, las industrias interesadas emigrarían al que concediera las ventajas más amplias. Para lograr el mejor equilibrio en la distribución de las industrias entre los cinco países, sería útil permitir que alguno pudiera hacer concesiones algo mayores; pero, aparte de esto, deberá buscarse la unificación de las normas y procedimientos.

7. El perfeccionamiento de la Unión Aduanera

60. En la actualidad no se permite que los artículos importados pasen de un país a otro, excepto en virtud de acuerdos sobre tránsito. Los gobiernos se muestran todavía reacios a extender la libre circulación de productos importados por temor a que cualquier desviación del comercio pueda afectar sus intereses financieros y económicos. ¿Es el mantenimiento de esta imperfecta unión aduanera un obstáculo a la adopción de una política comercial común? Parece

/que mientras

que mientras los reglamentos arancelarios y comerciales son los mismos, el hecho de que ciertos artículos no puedan circular libremente dentro del mercado común no debería impedir a los países centroamericanos adoptar una política comercial coordinada. Tampoco cabe duda, por otra parte, de que la existencia de barreras internas privaría a los exportadores de las ventajas que brinda un mercado común. Les sería imposible utilizar en ciertos casos las rutas más económicas y ello les obligaría a establecer agentes y mantener existencias en los diferentes países. Esta circunstancia produciría aumentos en los costos y, hasta cierto punto, haría que el mercado común centroamericano fuera menos atractivo para los exportadores de lo que debiera ser. No debe exagerarse, sin embargo, la importancia práctica de estos factores. El establecimiento de un sistema de tránsito eficaz, de servicios de almacenaje apropiados o de una zona libre podrían subsanar hasta cierto punto los inconvenientes de las barreras internas.

61. Existe, sin embargo, otro aspecto del problema que podría ser de mayor importancia. En el caso de otras uniones aduaneras, como el BENELUX y la Comunidad Económica Europea, ha habido una pronunciada renuencia de parte de otros países a entablar negociaciones con el grupo regional y no con cada gobierno individualmente. Jurídicamente, una unión aduanera o un mercado común no es un sujeto de derecho internacional y, en todo caso, todo convenio a que se llegue deberá ser suscrito por los representantes nacionales para que adquiera validez internacional. Incluso en el caso de una unión aduanera completamente desarrollada, como el BENELUX, hay países que se han resistido durante mucho tiempo a admitir la idea de que las negociaciones comerciales puedan entablarse conjuntamente con la unión aduanera, por el hecho de que los diferentes gobiernos continúan ejerciendo derechos soberanos en conexión con las mercancías discutidas. Por ejemplo, los países del BENELUX no pudieron durante varios años negociar acuerdos bilaterales comunes relativos a restricciones cuantitativas porque se sostuvo que el régimen de restricciones a la importación estaba administrado separadamente por los Países Bajos y la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa. Mientras el mercado común centroamericano no constituya una unión aduanera perfecta y algunas de las decisiones sobre la política arancelaria

/continúen siendo

continúen siendo competencia de los gobiernos nacionales, resultará difícil para los gobiernos centroamericanos lograr que se les trate como una sola unidad negociadora. Conviene por lo tanto acelerar el proceso de integración, especificar los obstáculos que se oponen a la unión aduanera (que, dada la estructura geográfica de Centroamérica, son probablemente menos graves que en otros casos), y hallar soluciones concretas para todos estos problemas.

8. La situación jurídica actual

62. Aparentemente, en virtud de los tratados y acuerdos vigentes entre los gobiernos centroamericanos, no debería existir ningún obstáculo infranqueable para el establecimiento gradual de un sistema arancelario que satisficiera sus necesidades de desarrollo, por una parte, y las de una política comercial eficaz por otra. Algunas de las modificaciones o adiciones que se requirieran podrían hacerse probablemente con base en decisiones del Consejo Económico. Se plantea, sin embargo, el importante problema de la necesidad de obtener la ratificación de los cinco congresos para cada decisión que implique un cambio permanente en el arancel. La experiencia ha demostrado que son muy frecuentes las demoras del caso, porque los gobiernos no presentan los instrumentos a las asambleas legislativas a su debido tiempo, porque éstas no están obligadas a observar un calendario estricto, o porque los propios gobiernos a veces se retrasan en depositar los instrumentos de ratificación.

63. En varios países el Poder Ejecutivo ha podido obtener del Poder Legislativo facultades para modificar las tasas de los derechos aduaneros dentro de ciertos límites o bajo ciertas condiciones. En este aspecto se ha recurrido a diversos métodos. En algunos países los cambios tienen carácter definitivo y no requieren la subsiguiente aprobación de la legislatura; en otros, los cambios entran en vigor provisionalmente pero deben ser más tarde ratificados formalmente. Otras veces, la entrada en vigor es también inmediata y el cambio queda automáticamente ratificado cuando, dentro de cierto plazo, a partir de la presentación de la ley a la asamblea legislativa ningún miembro de la misma se opone a ella. Por lo general, en estos casos existe un acuerdo tácito entre la Asamblea y el Poder Ejecutivo de que no se plantee tal discusión.

64. Sería de gran utilidad que el Consejo Económico (poder ejecutivo del mercado común, después de todo, en lo que concierne a la política arancelaria) pudiera ejercer estas facultades otorgadas a muchos gobiernos nacionales. Se consideran particularmente necesarias porque en el caso de un país una ratificación es suficiente, pero en el caso del mercado común centroamericano son indispensables cinco para que las modificaciones puedan entrar en vigor.

65. En algunos países el derecho otorgado al Poder Ejecutivo para modificar las tasas de los derechos no está calificado en ninguna forma. La solución en este caso radica en la posibilidad de forzar al gobierno a examinar el problema y someterlo a votación. Una solución tan drástica no sería aplicable a las condiciones centroamericanas. En otros países, como los Estados Unidos o el Brasil, sólo se autoriza al Presidente a aumentar o reducir las tasas vigentes hasta determinado porcentaje, por ejemplo un 50 por ciento. Por último, se dan casos en que el Poder Ejecutivo ha de consultar a un organismo independiente antes de actuar; si el Ejecutivo toma una decisión en desacuerdo con las recomendaciones de dicho organismo, el congreso tiene derecho a examinar los cambios propuestos para confirmar o rechazar la decisión tomada por el Ejecutivo. Si, como se sugiere más adelante, los gobiernos de los países centroamericanos llegaran a la conclusión de que sería útil crear un organismo para examinar cualquier cuestión referente al arancel e informar al Consejo Económico (o al Consejo Ejecutivo), quizás resultara más fácil convencer a los congresos de la conveniencia de otorgar al Consejo Económico la facultad de modificar los derechos de aduana dentro de ciertos límites. En tal caso, el Consejo Económico tendría que recibir y tomar en consideración el informe que le presentara el mencionado organismo, antes de adoptar cualquier decisión. De considerarse necesario, se podría establecer que el informe de ese organismo debería ser publicado, y que si el Consejo Económico no aprobaba sus recomendaciones debería formular públicamente las razones de ello.

66. Para facilitar a los congresos el otorgamiento de tales facultades, convendría tal vez hallar una fórmula única aplicable a todos los casos, porque resultaría confuso tomar decisiones dentro de cierta escala de tasación en determinados casos y formularlas sobre la base de aumentos o disminuciones porcentuales de los derechos, en otros.

67. Cabe señalar que la principal razón de que los congresos insistan en aprobar las modificaciones del arancel se debe a que todavía es considerado por ellos como una fuente de ingresos públicos. Pero hasta aquéllos donde el arancel tiene propósitos proteccionistas exclusiva o principalmente, no se considera ya válido este razonamiento. Cuanto más tiendan los aranceles de Centroamérica a ser esencialmente proteccionistas --y hay muchos indicios en los acuerdos de que tal es el objetivo de los gobiernos centroamericanos-- menos dificultades ha de plantear la delegación de poderes. Como medida transitoria podría disponerse que la delegación de poderes al Consejo Económico no se refiera a una lista de rubros que se considerase de particular importancia dentro de los presupuestos de los diferentes países, y que para los mismos se decretaran procedimientos especiales.

III. NEGOCIACIONES COMERCIALES

1. Propósitos de las negociaciones comerciales

68. Mientras la política comercial tenga como finalidad la protección de la producción local y de la balanza de pagos, puede manejarse en forma autónoma, sin necesidad de negociaciones con terceros gobiernos. Pero si la política adoptada es demasiado restrictiva, puede crear dificultades con otros países cuyas exportaciones se vieran perjudicadas y que podrían tomar represalias. En este caso, se necesita entablar negociaciones con el fin de evitar efectos adversos para los intereses de los exportadores. Tampoco las medidas de fomento de las exportaciones requerirán negociaciones con otros países, excepto cuando esos intentos de promoción se organicen conjuntamente con otros países productores.

69. Por otra parte, cuando las exportaciones tropiezan con obstáculos creados por actos de otros gobiernos, el país exportador que desee proteger sus intereses exportadores, deberá entrar en negociaciones con esos gobiernos para llegar a un acuerdo que garantice su acceso a cada mercado imponiendo algunas limitaciones a la libertad de acción de dichos gobiernos.

70. La conveniencia de entrar en tales negociaciones depende principalmente de la situación real. Cuando se exportan productos a un país que de facto no discrimina entre las diversas fuentes de oferta, quizá no haya ninguna razón poderosa para negociar cláusulas de nación más favorecida. Por ejemplo, los Estados Unidos aplican idénticos derechos aduaneros a todos los países que comercian con él, con excepción de algunos países socialistas; muchos países industrializados tienen un arancel de una sola columna y extienden ipso facto concesiones arancelarias previamente negociadas con todos los países que les surten. Pero incluso entre los países industrializados o semi-industrializados hay algunos que tienen un arancel de doble columna y que aplican la tasa más alta a los productos de los países que no han suscrito con ellos acuerdos comerciales. Además, en muchos países en vías de desarrollo es bastante general la aplicación de aranceles más elevados a mercancías originarias de países que no han

/firmado

firmado ciertos acuerdos comerciales. En estos casos, las negociaciones son necesarias siempre que se estime importante asegurar un tratamiento de igualdad.

71. Del mismo modo, los términos de acceso para uno o más productos de exportación, en un mercado particular, pueden ser lo suficientemente favorables para garantizar un crecimiento constante de las exportaciones de acuerdo con la demanda local. También en este caso la situación de facto no parece requerir ningún acto por parte del gobierno del país exportador mientras sea improbable que la situación cambie. Por ejemplo, existe en los Estados Unidos una exención de derechos al café y parece sumamente improbable que el gobierno de ese país llegue a gravarlo. Asimismo, las importaciones de algodón son libres en prácticamente todos los países de Europa Occidental, y es muy posible que continúen importándolo libremente. Sin embargo, durante algunos años después de la guerra, la importación de algodón en ciertos países europeos estuvo sujeta a restricciones basadas en cuotas y los exportadores de algodón tuvieron que negociar cuotas mínimas para poder mantener el comercio con ellos. En la actualidad, ciertas variedades de fibra larga están restringidas en los Estados Unidos y cualquier intento de penetrar este mercado tendrá que ser objeto de negociaciones comerciales. En el caso de la lana, en la mayoría de los países industrializados lo normal ha sido la exención de derechos, pero en los Estados Unidos los derechos de importación eran tan altos que los exportadores de lana tuvieron que hacer negociaciones para reducir el gravámen a un nivel más razonable.

72. Incluso cuando la situación de facto parece favorable, los países exportadores consideran preferible obtener alguna garantía de que la situación no ha de cambiar en el futuro. Muchos acuerdos comerciales se han concertado con el fin de asegurar que se mantenga una igualdad de tratamiento o para hacer obligatorias las exenciones de impuestos o la aplicación de gravámenes bajos en prácticamente todos los mercados importantes. Por supuesto, el precio que debe pagarse por tales garantías es mucho menor que cuando es necesario modificar la situación existente.

73. Dada la estructura actual y los destinos de las exportaciones de Centroamérica, el acceso a los mercados parece hallarse protegido por la

/situación

situación de facto, y las negociaciones podrían requerirse sólo en un número relativamente pequeño de casos. Sin embargo, si se desarrollan nuevas líneas de exportación y, en particular, se deseara exportar productos en forma semi manufacturada o iniciar la exportación de artículos manufacturados totalmente --con materiales o componentes nacionales o extranjeros-- los obstáculos a tales exportaciones se multiplicarían y sería más apremiante la necesidad de entablar negociaciones.

2. Compromisos internacionales actualmente vigentes para los países centroamericanos

74. Hasta el momento, el mercado común centroamericano como unidad no ha negociado ningún acuerdo comercial. Con anterioridad a la entrada en vigencia de los instrumentos de integración, los países centroamericanos celebraron algunos acuerdos bilaterales con terceros países y Nicaragua entró a formar parte del GATT. Como resultado de la integración económica de Centroamérica, algunos de esos acuerdos que prescribieron ya no fueron renovados. En la actualidad, los únicos compromisos de los países centroamericanos son algunos acuerdos de nación más favorecida que no incluyen obligación alguna a congelar los aranceles ni ninguna otra medida especial, con excepción de un acuerdo entre El Salvador y los Estados Unidos que prorroga los compromisos arancelarios contraídos en el tratado comercial bilateral firmado con anterioridad, referente a rubros para los cuales no existe aún equiparación arancelaria. Por lo demás, Nicaragua sigue siendo parte del GATT y sus compromisos dentro del mismo se han ajustado para tomar en consideración las obligaciones suscritas por su gobierno en los tratados de integración económica centroamericana.

En cuanto a nuevos compromisos, los países centroamericanos acordaron en el artículo XXIV del Tratado Multilateral, en el artículo VIII del Convenio de Equiparación de Gravámenes a la Importación y en el artículo XXV del Tratado General, mantener la "cláusula centroamericana de excepción" en todos los convenios de nación más favorecida que cualquiera de ellos suscriba con terceros países. Además, de conformidad con el artículo XXIV del Tratado Multilateral, acordaron consultarse mutuamente antes de firmar o ratificar acuerdos multilaterales sobre productos, comercio o concesiones arancelarias de decidir

/su participación

su participación en cualquier organismo internacional creado por dichos acuerdos, o de negociar arreglos dentro del marco de tales organismos. El propósito de estas consultas es adoptar una posición común y solidaria. Asimismo, de conformidad con el artículo XXV del Tratado General, las partes acordaron no suscribir unilateralmente con países no centroamericanos nuevos tratados que pudieran afectar los principios de la integración económica centroamericana. Léidas en conjunto estas disposiciones, parecen restringir relativamente la libertad de decisión de cada uno de los gobiernos centroamericanos en materia de negociaciones comerciales; en realidad, la situación jurídica no es muy clara. Por una parte, la obligación de consultar sólo se refiere a acuerdos multilaterales y no parece afectar a las negociaciones bilaterales, y, por otra, la disposición del artículo XXV del Tratado General admite diferentes interpretaciones, por no definirse la frase "los principios de la integración económica centroamericana". Por último, no está claro si Panamá se considera o no un país centroamericano, ni si la prohibición del artículo XXV es aplicable a Panamá.

75. Por lo pronto, dos países centroamericanos, Costa Rica y Nicaragua, han suscrito con Panamá un acuerdo que influye en la operación del arancel común y que parece afectar a los principios de la integración. Según las cláusulas de este Acuerdo Tripartita los productos originarios de Panamá gozan de libre acceso o de términos favorables de entrada en Costa Rica y Nicaragua; otros miembros del mercado común centroamericano no otorgan a Panamá tales privilegios. Por lo tanto, el arancel común no se aplica a artículos panameños en Costa Rica y en Nicaragua. Además, los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua se reservan el derecho de ampliar la lista de mercaderías que gozarán de este tratamiento especial y, de hecho, han ejercitado este derecho recientemente. Así pues, mientras los productos panameños gocen de libre o favorable acceso al mercado de estos dos países miembros, y compitan con productos originarios del territorio de los demás miembros, se frustra una vez más el propósito de la integración económica.

76. Si los gobiernos centroamericanos estiman conveniente establecer una política comercial común, como lo han expresado en unánimes decisiones, deberán introducirse varios cambios en los acuerdos vigentes. En primer

/lugar, habrá

lugar, habrá que reconsiderar la libertad de negociación que les queda a los gobiernos con sujeción a consulta. En lo que se refiere a recargos arancelarios a la importación y otros similares, parece lógico que las negociaciones se lleven a cabo sobre una base regional. Todos los países están interesados en el arancel común, como productores o como consumidores, y las decisiones que afecten el nivel arancelario y la operación del arancel sólo podrán tomarse por lo tanto conjuntamente, ya sea como resultado de negociaciones internas o a base de la intervención de alguno de los órganos del mercado común, como el Consejo Económico o el Consejo Ejecutivo del Tratado General. Este procedimiento queda implícito en los convenios de integración pero convendría aclarar el punto mediante una resolución del Consejo Económico.

77. Toda decisión de delegar poderes a las autoridades del mercado común ha de referirse no sólo al arancel común, sino también a las medidas que modifican temporalmente, o suspenden general o individualmente, la aplicación de las tasas del arancel común. Deberá referirse también a todos los demás derechos de importación que puedan adoptarse, ya sea con objeto de prevenir los efectos del dumping o de los subsidios a la exportación, o para proteger la situación de la balanza de pagos de la región en conjunto o de alguno de los países en particular. Queda por dilucidar, sin embargo, si esas decisiones deberán afectar asimismo a los demás instrumentos de política comercial que no se basan en el arancel. En el caso de la Comunidad Económica Europea, por ejemplo, las negociaciones sobre el nivel arancelario las lleva a cabo la Comunidad misma a través de la Comisión, pero hasta la terminación del período transitorio los gobiernos continuarán manejando individualmente los demás aspectos de su política comercial, con sujeción en algunos casos a consultas. En el caso de Centroamérica, donde la política comercial se basa en medidas arancelarias y de índole similar, sería conveniente acelerar el proceso de armonización de las medidas de política comercial en todas sus formas. Este proceso debería completarse, en todo caso, antes del establecimiento pleno de la unión aduanera.

3. Propósitos de las negociaciones comerciales que efectúe el mercado común centroamericano

78. Según se ha indicado, si los gobiernos centroamericanos deciden entablar negociaciones comerciales con otros países, sus propósitos han de consistir esencialmente en mejorar su acceso a los mercados exteriores, garantizar una igualdad de tratamiento para sus productos, abrir nuevos mercados y proteger sus exportaciones contra la competencia desleal o subvencionada de otros abastecedores. Otro objetivo podría ser el de mejorar los precios de sus productos de exportación mediante una acción conjunta con otros países y evitar fluctuaciones de precios mediante acciones similares. Podrían utilizar también las negociaciones comerciales para obtener ventajas no comerciales tales como promesas de inversiones, o créditos de abastecedores en condiciones más favorables, o para reafirmar que los gobiernos de terceros países han de procurar que sus inversionistas operen en Centroamérica. Por último, las negociaciones podrían efectuarse dentro del marco de alguna organización internacional o de reuniones ad hoc tendientes a alcanzar acuerdos bajo la forma de instrumentos solemnes o de decisiones adoptadas conforme a los reglamentos de tales organizaciones o reuniones.

79. Por lo que se refiere a la participación de los países centroamericanos en organizaciones internacionales, parece que el mecanismo actualmente vigente ha sido bastante eficaz, con excepción de las discusiones en el GATT y en consejos o conferencias sobre productos básicos. Las delegaciones nacionales de los países centroamericanos se han consultado entre sí, con asesoramiento de la SIECA y de la CEPAL, y generalmente han defendido idénticos puntos de vista en reuniones internacionales; han ido aún más lejos al dar instrucciones a la delegación de un país para que hable en nombre de las demás, hecho que podría conducir rápidamente a la adopción de una representación conjunta en reuniones internacionales.

4. Las relaciones entre los países centroamericanos y el GATT

80. Nicaragua es el único miembro del GATT; los demás países centroamericanos sólo envían observadores a sus reuniones. De acuerdo con el reglamento de esa organización, los observadores de Centroamérica podrían haber

/participado

participado más activamente en la discusión de los temas que les interesan, pero, por el momento, su participación ha sido mínima. Como observadores, los representantes centroamericanos no pueden tener la influencia que tendrían si los cinco países fueran partes del Acuerdo. Incluso en la situación actual, la intervención de una importante delegación nicaraguense, apoyada por la presencia de actividad de buenos observadores de otros países centroamericanos, podría ser muy efectiva.

81. La situación actual es, por lo tanto, algo anormal y limitada más bien la capacidad de negociación de Centroamérica. No parece implicar ventaja alguna para el mercado común centroamericano solicitar de Nicaragua que se retire del GATT; ello supondría automáticamente la pérdida de las concesiones arancelarias negociadas por Nicaragua cuando se adhirió al GATT, organismo que, por lo demás, no ha creado la menor dificultad a la integración centroamericana. Se han hecho a Nicaragua las concesiones necesarias para que pueda dar cumplimiento a los tratados y protocolos sobre integración e incluso para el reajuste de aranceles congelados.

82. Podría constituir otra solución que los demás países centroamericanos considerasen la conveniencia de ingresar al GATT en alguna forma. Existen al efecto tres opiniones: ingreso completo, ingreso provisional y asociación. El ingreso como miembro requería la aceptación de los compromisos del acuerdo y el disfrute de todos los beneficios que de ello se derivan, así como reunir los requisitos para poder ingresar, que especifica el artículo XXXIII del GATT. Estos requisitos serían probablemente una mera formalidad, puesto que los países centroamericanos podrían aducir que la extensión a sus territorios de las concesiones otorgadas por Nicaragua representan una contrapartida suficiente para el goce por derecho de todas las concesiones negociadas al amparo del GATT. El ingreso provisional difiere del caso anterior solamente en lo que se refiere a las negociaciones arancelarias preliminares, que no serán necesarias en este caso. Por lo que respecta a la asociación, no existen normas fijas, pudiendo concertarse los términos de la misma sobre una base ad hoc. Para satisfacer las necesidades especiales de Centroamérica, las condiciones de la asociación deberían ser lo más amplias posible, excluyendo compromisos expresos sobre la política

comercial que pudiera adoptarse; por otra parte, debería reconocerse el derecho de todos los países centroamericanos a tomar parte en cualquier negociación que se efectuara bajo los auspicios del GATT. Convendría tal vez lograr un acuerdo de gran flexibilidad, principalmente por las dudas que existen en los países centroamericanos sobre las posibles consecuencias de la cláusula de nación más favorecida. A pesar de que dichas dudas carezcan probablemente de fundamento, quizá sea más fácil inducir a los gobiernos centroamericanos a aceptar un tipo de asociación que no los comprometa estrictamente dentro de los términos del artículo I del Acuerdo; en otras palabras, la cláusula sería de orden más general que las disposiciones especificadas en ese artículo.

83. Si se consiguiera negociar dicha clase de asociación, los países centroamericanos podrían obtener de sus contrapartes que cualquier concesión ofrecida fuera evaluada teniendo en consideración el mercado común en conjunto y no sólo el mercado nicaraguense, como sucede actualmente. Se ha sugerido otro procedimiento según el cual Nicaragua podría actuar como representante del mercado común centroamericano y obtener que las concesiones ofrecidas se basen en el mercado común globalmente considerado. Jurídicamente sería muy difícil llegar a tal resultado porque los cuatro países centroamericanos restantes, por su parte, no adquirirían ninguna obligación internacional.

84. Aunque Nicaragua ha mostrado intención de participar en las negociaciones Kennedy, su gobierno no hizo la gestión oportunamente y parece haber renunciado a su derecho a participar en ellas activamente.

5. Acuerdos sobre productos básicos

85. En las discusiones sobre productos básicos se ha comprobado la dificultad de concertar una línea de acción mancomunada; podría ello atribuirse al hecho de haberse encomendado tradicionalmente la defensa de los intereses de los exportadores a las asociaciones de exportadores, que no están organizadas sobre una base regional ni comprenden las ventajas de aunar esfuerzos. La influencia gubernamental es relativamente poca, y mientras los obstáculos al intercambio no se acentúan, los intereses privados prefieren resolverlos a su modo sin pedir a los gobiernos que intervengan.

86. No obstante, en varios casos, como en el del café y hasta cierto punto el del algodón, no han podido resolverse las dificultades con las que se ha tropezado en los mercados mundiales por la sola acción de los intereses exportadores porque no está a su alcance modificar decisiones gubernamentales. Además, cuando las dificultades se deben a un desequilibrio entre la oferta y la demanda mundiales, las gestiones de los exportadores de un país aislado son casi siempre ineficaces. En consideración a estos factores, cabría pensar en la conveniencia de que los gobiernos centroamericanos decidieran hacerse cargo directamente de las negociaciones internacionales sobre los productos básicos, y podrían hacerlo de diferentes maneras; entablando las negociaciones sobre una base nacional, o adoptando una política conjunta que podría aplicarse a través de cada delegación nacional o de un grupo común o regional que se constituyera. Aunque las dificultades sean grandes, parece que sería más ventajoso para los gobiernos centroamericanos conferir la responsabilidad de tales negociaciones lo antes posible a algún órgano regional en cuyo seno se definiera la actitud mancomunada, y sería el encargado de poner en práctica las decisiones tomadas conjuntamente.

87. Dicho procedimiento ofrecería dos ventajas; ante todo, fortalecería la política de integración y atraería a la órbita del proceso de integración poderosos intereses que se han mantenido hasta el presente al margen de estas actividades, pero podrían interesarse en ellas y darles su apoyo si comprobaran que esos esfuerzos producen resultados concretos para ellos. Además, la intervención conjunta de los países centroamericanos en las discusiones sobre productos básicos mejoraría su capacidad de negociación con respecto a cada producto considerado. Individualmente, estos países representan una parte del mercado muy pequeña que les impide desempeñar un papel importante en las discusiones; pero en su conjunto, para ciertos productos básicos, pueden ser considerados como un gran exportador; en el ejemplo del café arábica, Centroamérica ocupa el tercer lugar entre los mayores y aunque los países centroamericanos no puedan aspirar a desempeñar un papel fundamental en todas las negociaciones de esta índole, ni siquiera como una unidad, si constituyen un solo bloque se encontrarán en mejor posición para defender intereses que, separados en ningún caso se contraponen. Por último, cuando en un acuerdo sobre productos básicos se dispongan

cuota de exportación y redistribución de saldos insatisfechos por tales cuotas entre los países participantes, Centroamérica podría reclamar, si estuviera actuando mancomunadamente y disfrutando de una cuota única, que los saldos insatisfechos por algunos de sus miembros se repartieran entre ellos mismos como si fuera una cuota interna entre exportadores nacionales, en vez de redistribuirse entre todos los países productores. Si se consiguiera establecer este principio cesaría probablemente el peligro de que la incapacidad de satisfacer su cuota causara la reducción de la cuota básica del país interesado. No se habría registrado ninguna insuficiencia de Centroamérica en conjunto, que sería el titular de la cuota básica; en cambio este procedimiento tendería a proteger más eficazmente los intereses de cualquier país que se viera en la imposibilidad de exportar la totalidad de su cuota durante un determinado año agrícola.

6. Acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales

88. La primera cuestión que debería examinarse sería si valdría la pena y hasta qué grado Centroamérica negociara acuerdos de nación más favorecida. En Centroamérica, como en otros países en vías de desarrollo, no se está seguro de que convenga concertar acuerdos bilaterales para obtener el trato de nación más favorecida. Las objeciones radican principalmente en que la concertación de tales tratados no produce grandes ventajas y en cambio coartan indebidamente la libertad de acción de los países negociadores. En cuanto al primer punto, ya se ha indicado que cuando el país importador discrimina las exportaciones de determinado país, y ese país importador es o puede ser un mercado importante para las exportaciones, conviene claramente al país exportador eliminar ese obstáculo y aclarar las condiciones bajo las cuales estaría dispuesto el país importador a eliminar la discriminación. Por lo demás, ha sido norma general entre los países que comercian concertar el trato de nación más favorecida aunque no se halle en vigor política de discriminación alguna. Estiman esos países que esa garantía no les cuesta en realidad prácticamente nada puesto que favorece a sus intereses conservar la

mayor lista posible de países abastecedores para evitar la repercusión en los precios de una limitación a la competencia internacional.

89. Por lo que respecta a la segunda objeción, es cierto que la posibilidad de la aceptación de un acuerdo de nación más favorecida privaría a un país de oportunidades de conceder trato preferencial a otros países, puesto que sus concesiones o rejabas de derechos aduaneros serían exclusivas. Además, existe cierto elemento de azar en los acuerdos de nación más favorecida, ya que nadie puede determinar en el momento de firmarse el acuerdo si los beneficios indirectos que sobrevengan en el futuro habrán de ser mayores o menores que los beneficios indirectos que resultaren de las negociaciones bilaterales. La experiencia demuestra que la incertidumbre sobre el valor de los beneficios indirectos recibidos y otorgados queda eliminada en gran parte, si no enteramente, porque las negociaciones entabladas siguiendo los nuevos procedimientos del GATT permitirán prácticamente a todos los abastecedores y compradores negociar al mismo tiempo; y de hecho todas las concesiones indirectas deben quedar compensadas en el curso de las negociaciones, siempre que se les pueda atribuir un valor comercial real. No obstante, queda en pie la cuestión de las concesiones preferenciales que pudieran considerarse sobre una base de exclusividad y tendrían un mayor valor de negociación que las otorgadas a base de la cláusula de nación más favorecida. Los arreglos preferenciales clásicos, que tanto han influido en las corrientes comerciales durante los últimos cuarenta años, han ido perdiendo gradualmente su impacto como resultado del cambio operado en la estructura del comercio internacional y de los aumentos de precios que han deteriorado las preferencias que figuran expresamente en ciertos convenios.

90. Es cierto que en los últimos tiempos, como resultado de acuerdos regionales, se han aprobado diversas preferencias. En el caso de grupos regionales que acuerdan la libre entrada de artículos de otros signatarios del acuerdo regional, el trato preferencial puede perjudicar seriamente los intereses de terceros países. Pero en el caso de uniones aduaneras o de acuerdos de libre comercio, se ha opinado --y la experiencia lo va confirmando-- que los efectos positivos de la integración reflejados en

/una mayor

una mayor tasa de crecimiento, un nivel de vida más elevado y, por lo tanto, en una mayor demanda de artículos importados de todas las fuentes, compensarían los efectos adversos de las preferencias arancelarias. En todo caso, esta excepción a la cláusula de nación más favorecida es generalmente aceptada y, aparte de los remedios proporcionados por el GATT, sería muy difícil obviar estas implicaciones mediante negociaciones comerciales. En lo que respecta a los países centroamericanos, una decisión del GATT ha aceptado y reconocido formalmente su derecho a apartarse de la cláusula de nación más favorecida que figura en el acuerdo de integración. Otro tipo de acuerdo preferencial que se está examinando es un sistema por el cual se autorizaría a países poco desarrollados a no otorgar a países industrializados las concesiones arancelarias que pudieran negociar con otros países en vías de desarrollo sin hacer discriminaciones entre éstos. Aunque no se ha tomado ninguna decisión definitiva sobre esta cuestión, podría incluirse dicha excepción en acuerdos bilaterales de nación más favorecida concertados con países industrializados, sin que ello provocara mayores dificultades.

91. Mayor sería el problema de preferencias que pudiera otorgar un país en vías de desarrollo a otro u otros países en iguales circunstancias, pero que no se harían extensivas a los demás países en desarrollo. Si este acuerdo tuviera la forma de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, o de un acuerdo provisional encaminado a una unión aduanera o a una zona de libre comercio, el tratamiento preferencial en cuestión quedaría incluido dentro del reglamento ordinario del GATT, aunque tal convenio no se ajustara estrictamente a las disposiciones del artículo XXIV del GATT. Cuando el propósito deliberado es alcanzar una fusión rápida y bastante completa de los territorios aduaneros, la cuestión puede ser fácilmente transada, como se demostró en el caso de los primeros acuerdos sobre libre comercio en Centroamérica, que en muchos aspectos se apartaron bastante de las disposiciones del GATT. Incluso en otros casos de acuerdos preferenciales, el procedimiento de "waiver" del GATT constituiría una solución si la mayoría de las partes contratantes de ese organismo consideraran que tal acuerdo provocaría un incremento general del intercambio y un mejoramiento de la situación económica de los signatarios del mismo.

92. Si el GATT hubiere adoptado jurídicamente una decisión, sería difícil que los países no signatarios del Acuerdo se opusieran a ella; probablemente la aceptarían aunque no estuvieran legalmente obligados a hacerlo. La decisión del GATT sería válida aunque sólo se pudiera aplicar jurídicamente a Nicaragua, pero tendría mucha más fuerza si los cinco países centroamericanos formaran parte de dicho organismo.

93. Para terminar, parece que los resultados que se obtienen de la negociación de acuerdos de nación más favorecida con países extranjeros no tienen la importancia que a veces se les concede. En todo caso, cuando otros países aplican medidas discriminatorias que no son congruentes con el trato de nación más favorecida, el único remedio para eliminar esa clase de obstáculos a fin de mejorar las exportaciones sería la concertación de acuerdos de nación más favorecida con los países en cuestión.

94. Además de la cláusula de nación más favorecida, los acuerdos bilaterales suelen incluir concesiones especiales para determinados productos exportables. Cuando el obstáculo es de índole arancelaria, el remedio consiste en obtener una congelación o una reducción de los derechos aduaneros. En caso de obtenerla, los exportadores tendrían cierta garantía de que durante el período de vigencia del acuerdo no cambiarían las condiciones de acceso. La validez de los acuerdos bilaterales puede variar; normalmente después de un período de dos o tres años el acuerdo puede rescindirse mediante un preaviso relativamente corto de tres a seis meses. En el caso de las negociaciones del GATT el sistema es diferente: el período de vigencia firme es generalmente de tres años, y tras un corto plazo durante el que se pueden modificar o retirar concesiones empieza a correr un nuevo período de tres años de validez. No obstante, durante el período de vigencia deben observarse ciertos procedimientos que son particularmente favorables a los países en vías de desarrollo y les permiten modificar o retirar determinadas concesiones por un procedimiento perfectamente definido, cuando ello se considera necesario para la instalación de nuevas industrias.

95. La norma clásica en tales negociaciones era la de reciprocidad, mediante la cual los gobiernos procuraban equilibrar las ventajas obtenidas para sus exportaciones con los inconvenientes que podrían resultar para sus

industrias locales de las concesiones, a su vez, otorgadas. El objetivo ideal de esta negociación era llegar a un conjunto de concesiones mutuas que permitiera incrementar en proporción similar las exportaciones de cada parte y restablecer el equilibrio a un nivel más elevado. Este principio implicaba la disposición por cada uno de los contratantes a aceptar una competencia algo mayor para sus industrias locales en favor de su sector externo, con el fin de lograr una mejor distribución de recursos entre los sectores interno y externo, y elevar en esta forma el nivel de bienestar económico para todos.

96. Cabe señalar, no obstante, que en el GATT y en la UNCTAD, se ha convenido que los países industrializados no deben exigir la reciprocidad en sus negociaciones comerciales con los países en desarrollo. Parece ello implicar a primera vista que los métodos clásicos de negociación han dejado de aplicarse con respecto a los países en desarrollo. Si ello fuera así, los países centroamericanos tendrían que establecer sus negociaciones comerciales en una forma distinta a la que se ha practicado hasta ahora. Pero el principio mencionado, tal como está establecido en el GATT y la UNCTAD, da lugar a ciertas dificultades de interpretación. No es seguro que los países industrializados hayan aceptado la idea de que han de otorgar concesiones sin recibir nada en compensación. Lo que parecen haber entendido es que no deberían esperar la estricta o completa reciprocidad que es del caso cuando negocian con otros países industrializados, pero que los países en desarrollo tendrán que corresponder en alguna forma a las ventajas que se les otorgan. Este es el argumento de orden práctico expuesto en el transcurso de las negociaciones Kennedy. Por lo demás, aunque se aceptara el principio de concesiones completamente unilaterales, el hecho no ayudaría mucho a los países menos desarrollados, y cualquier actitud dogmática que se adoptase a este respecto podría disminuir más aún las oportunidades de obtener concesiones valiosas. Estos países obtendrían, por supuesto, la ventaja marginal de cualquier concesión que se negociase entre los países industrializados, por la que no se les reclamaría pago alguno en cambio, pero cuyo valor circunstancial sería insignificante en términos comerciales. En cambio, por lo que respecta a productos de gran interés para los países

/en desarrollo,

en desarrollo, los países industrializados podrían siempre negarse a negociar, y así sucederá posiblemente en las negociaciones Kennedy si los países en desarrollo no ofrecen ninguna contrapartida.

97. En consecuencia, parecería que si los países centroamericanos estiman conveniente negociar con determinado país para obtener concesiones comerciales especiales, deberán mostrarse dispuestos a ofrecer también ciertas concesiones comerciales, de no ser posible o aconsejable ofrecer una retribución de carácter no comercial. Alternativamente, quizá prefieran obtener ventajas no comerciales (como asistencia financiera o técnica) y se dispongan a ofrecer a su vez concesiones comerciales. La diferencia con los métodos clásicos de negociación sería que en vez de perseguirse un equilibrio de concesiones por ambas partes los negociadores centroamericanos se podrían ofrecer, dentro de lo razonable, menos ventajas de las que se les otorgaran.

98. Por lo que respecta a las negociaciones de índole no arancelaria, cuando los obstáculos existentes en ambos lados no son de carácter tarifario tienen que plantearse en forma algo distinta. En vez de tratar de conseguir una rebaja o congelación de los derechos de aduana, el negociador procura confirmar un compromiso mínimo cuantitativo en cuanto a condiciones de acceso, y puede que recíprocamente se le exija ofrecer un compromiso similar. En estos casos, también la negociación de la cláusula de nación más favorecida presenta una forma ligeramente distinta. La igualdad de trato ha de definirse en términos más concretos y puede exigir, salvo cuando las partes sean miembros del GATT, una descripción de los procedimientos que se pondrán en práctica para garantizar que no habrá discriminaciones en la concesión de licencias o de cuotas. Además de esta cláusula general, las obligaciones mínimas de acceso toman generalmente la forma de una cuota anual expresada en los valores que el país importador acuerda permitir cada año o durante cada período de vigencia de las licencias. Cuando existe un monopolio para la importación de ciertos productos, la cuota mínima de importación no tendría ningún valor práctico. En estos casos recurre a un firme compromiso de comprar una cantidad determinada y, a veces, a una obligación de que no exceda de cierto margen el precio de desembarque del precio de venta de los productos importados.

99. Cuando se trata de países de economía centralizada, cuyo comercio se realiza totalmente a base de acuerdos bilaterales y sobre pagos, los métodos de negociación varían en cada caso. A veces se establecen simples obligaciones de equilibrar las importaciones y las exportaciones durante cierto período, que puede variar de uno a cinco años; el acuerdo comercial puede hacerse bajo forma de convenio de trueque, como en el convenio inicial entre Ceilán y la China continental, donde se dispone el suministro de una cantidad determinada de caucho a cambio de una cantidad determinada de arroz.

100. Este tipo de acuerdo, puramente de trueque, ha demostrado, sin embargo, ser muy complicado, y el mismo acuerdo entre Ceilán y China tuvo que modificarse; no se fija un precio ni al caucho ni al arroz y las cantidades ya no se determinan por adelantado, sino que varían para equiparar los valores respectivos al finalizar el período de validez del acuerdo. En otros casos, las disposiciones comerciales de tales acuerdos contienen sólo una especie de "lista casera", es decir, una declaración de la intención de cada país de comprar determinados artículos producidos por los demás. El tipo de acuerdo más perfeccionado establece por lo general cantidades específicas de mercaderías para las cuales se expedirían licencias si la contraparte es un país con economía de mercado, o un compromiso específico de adquisición si se trata de un país que comercia a través de organismos estatales. A estos compromisos de compra suelen agregarse disposiciones generales sobre las condiciones que han de cumplirse (mediante cámaras de compensación, o en ciertas monedas, etc.) y también pueden figurar disposiciones relativas a problemas no comerciales.

101. Esta clase de acuerdo bilateral es actualmente la más utilizada por países en desarrollo como la India y la República de la Arabia Unida, que suelen comerciar a base de monopolios de importación y exportación, o tratan de liquidar sus cuentas sin recurrir a pagos en monedas convertibles.

102. Los principales problemas con que se tropiezan los negociadores son:

- a) Determinar los obstáculos al comercio que deben eliminarse;
- b) Calcular los incrementos del comercio, en términos del volumen o del valor total de los ingresos que resultarían de la reducción o eliminación de dichos obstáculos;

/c) Determinar

c) Determinar la retribución que cabría ofrecer para obtener las concesiones deseadas para el comercio de exportación y la forma en que podrían distribuirse estas concesiones entre los renglones que son de interés para los exportadores de la futura contraparte;

d) Establecer un equilibrio entre el probable efecto de las concesiones ofrecidas en las industrias locales y las probables ventajas que se derivarían para las industrias de exportación, como resultado de las concesiones que han de recibirse de la contraparte.

103. Todos estos cálculos tienen que hacerse antes de la negociación en sí y deberán ser objeto de ajustes a medida que avancen las negociaciones; asimismo, irán modificándose las ofertas de cada lado hasta alcanzar un acuerdo definitivo.

7. Organización interna para las negociaciones comerciales

104. Del análisis anterior se desprende claramente que la preparación y el manejo de las negociaciones comerciales requiere conocimientos especiales y experiencia por parte de las personas encargadas de realizarlas. Sería desacertado dejar tales negociaciones en manos de grupos nacionales de intereses contrapuestos o cuyas apreciaciones de ciertos factores pudieran ser divergentes. El negociador de la parte contraria no dejará de percibir estas diferencias de opinión o de puntos de vista y tratará de sacar la máxima ventaja de ellas. Asimismo, podría crearse confusión sobre los objetivos concretos de la negociación o sobre la conveniencia económica de llegar a un acuerdo. Como ha demostrado la experiencia, cuando intervienen diferentes intereses en una negociación se tiende a alargar la lista de artículos sobre los que se solicitan concesiones y, por lo tanto, a ampliar el ámbito de las negociaciones. Para satisfacer a todas las partes interesadas habría que otorgar concesiones de mayor importancia que las requeridas por el interés del grupo en general. Para evitar esta situación desfavorable, es esencial que se encargue de las negociaciones una sola autoridad y que los distintos intereses en juego resuelvan todas sus discrepancias antes de cualquier negociación o, alternativamente, que un organismo distinto al grupo negociador tome las decisiones destinadas a aunar los intereses. Peor aún sería

/la situación

la situación si se dejara a cada gobierno en libertad de negociar por sí mismo, sin más requisito que una indefinida obligación de consultar con los demás miembros.

105. En el caso de Centroamérica, parece que el procedimiento más apropiado --de no ser el único práctico-- consistiría en:

a) Disponer que la preparación de las negociaciones se ponga en manos de algún organismo técnico regional, como la SIECA, que, por supuesto, celebraría consultas con los distintos gobiernos y con otros organismos regionales, como el ICAITI y el Banco Centroamericano, y presentaría propuestas sobre las concesiones a solicitar y las que se podrían ofrecer a la máxima autoridad regional, que sería el Consejo Económico o el Consejo Ejecutivo;

b) La decisión de entablar negociaciones, y la aprobación o posterior modificación de las instrucciones dadas a los negociadores, incumbirían al Consejo Económico o al Ejecutivo, en los que están representados los intereses nacionales y donde se acordaría una actitud común;

c) En lo referente a las negociaciones en sí, el Consejo Económico, o el Consejo Ejecutivo, por delegación, podrían designar un grupo de negociadores. El jefe de ese grupo sería una personalidad centroamericana que gozara de la confianza de los cinco gobiernos y tuviera la experiencia técnica y la autoridad suficientes para conducir las negociaciones. El jefe de la delegación regional sería responsable de su actuación ante el Consejo Económico (o, por delegación, ante el Consejo Ejecutivo) y recibiría sus instrucciones sólo de ese organismo. Sus asesores técnicos se seleccionarían entre los funcionarios de la SIECA u otros organismos técnicos regionales, según el caso. El grupo negociador no comprendería representantes de los gobiernos nacionales sobreentendiéndose que si dichos gobiernos lo desearan, podrían enviar observadores que, sin embargo, no habrían de tomar parte directa en la negociación.

IV. FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES

106. Durante muchos años, el papel de los gobiernos en lo que se refiere a política comercial ha estado más o menos limitado a efectuar negociaciones destinadas a reducir o eliminar los obstáculos que impiden el movimiento de mercancías exportables. La tarea de encontrar mercados y organizar las ventas de productos exportables se consideraba de la incumbencia de los intereses privados. Recientemente, los países industrializados han adoptado diversos métodos que facilitan la labor de sus exportadores. La necesidad de asistencia gubernamental en este campo es aún mayor en los países en desarrollo, cuyos exportadores carecen por lo general de la experiencia y los recursos financieros y técnicos que poseen los de los países industrializados. El papel de las autoridades centroamericanas habrá de diferir sustancialmente en lo que concierne al fomento de las exportaciones de productos tradicionales y en el caso de nuevos productos.

1. Productos tradicionales

107. En Centroamérica, como en otros países exportadores, la comercialización de los productos tradicionales de exportación ha sido organizada por los exportadores y los importadores sin asistencia de los gobiernos. Es muy probable que, en general, las autoridades centroamericanas no puedan agregar una eficiencia mayor a los arreglos existentes.

108. Sin embargo, quizá convenga examinar si en las circunstancias presentes no podría mejorarse el control de la calidad mediante medidas gubernamentales. Como resultado del convenio del café, por el que se limita el volumen de las exportaciones, varios países productores han adoptado normas que restringen las exportaciones de café de calidad inferior, con el objeto de incrementar los ingresos totales de la exportación dentro de los límites de las cuotas de exportación permitidas. Valdría la pena estudiar si no convendría adoptar este tipo de medidas en Centroamérica.

109. Los métodos de control de la calidad vigentes en los países exportadores de café varían de país a país. En algunos casos el gobierno confía enteramente en el comercio privado para garantizar a los importadores la

/calidad correcta

calidad correcta de las exportaciones. Incluso en esos casos, el gobierno puede ejercer cierta supervisión del sistema de clasificación para asegurar que el productor obtenga por su café el precio que corresponda a la clase efectiva de sus consignaciones, y existen ciertas facilidades para clasificar, a base de muestras, las consignaciones. En otros casos, esa clasificación está controlada por un órgano semioficial, como por ejemplo la Junta del Café de Kenya, en cuyos certificados de calidad se basan los pagos al productor. En otros casos, la clasificación está vigilada por una junta de comercialización que puede considerarse institución oficial y que organiza subastas para la venta de productos a firmas exportadoras. En estos casos, la clasificación tiene un doble propósito: primero el de asegurar un mayor beneficio para los exportadores, y segundo el de lograr un precio de venta más equitativo para los productores. En ciertos casos, la clasificación está sujeta a un control global por un servicio gubernamental especializado que establece la definitiva y otorga certificados y puede requerir que se efectúe una reclasificación cuando considera que la inicial no se hizo correctamente. Este control puede incluir también la aplicación de medidas sanitarias cuando la autoridad que clasifica el producto comprueba que las consignaciones contienen insectos o indicios de pestes que podrían causar su rechazo en la aduana del país importador.

110. Es muy poco probable que se necesiten medidas tan complicadas en el caso de Centroamérica, pero quizá valga la pena considerar si no cabría establecer, en el caso del café, ciertas normas regionales uniformes de calidad para restringir la exportación de las clases más inferiores y aumentar así los ingresos de la exportación.

111. También en el caso del algodón es de gran importancia el problema de la clasificación. Los importadores japoneses, por ejemplo, se han quejado del deficiente sistema que se emplea en ciertas regiones americanas. El problema se planteó con respecto a México, y los importadores japoneses tuvieron, en ocasiones, que comprar algodón mexicano a intermediarios de los Estados Unidos para obtener las calidades que necesitaban. El Gobierno del Japón ha adoptado asimismo algunas medidas para colaborar con los productores mexicanos en la mejora de sus sistemas de clasificación. Podrían presentarse dificultades similares en Centroamérica y por eso sería muy útil

/que las

que las autoridades examinaran esta cuestión y procuraran encontrar la forma de ayudar a los productores y exportadores a mejorar sus sistemas de clasificación y, de considerarlo necesario, instituyeran algún tipo de control oficial. La experiencia de los países exportadores de algodón demuestra que una clasificación defectuosa, lo mismo que una deficiente elaboración (en las fábricas desmontadoras) causan bajas cuantiosas en las ganancias de la exportación.

112. Aparte de los problemas de clasificación, los gobiernos pueden verse en la necesidad de tomar medidas para verificar las condiciones sanitarias de las exportaciones de carnes y productos similares. Los reglamentos sanitarios son de especial importancia para el comercio de la carne y de sus subproductos; los exportadores de carne de muchos países han comprobado que la única manera de evitar dificultades con los países importadores es solicitar a los gobiernos de esos países que organicen una positiva vigilancia veterinaria en los mataderos, y obtener mediante negociaciones, que los certificados expedidos por los funcionarios de sus servicios veterinarios sean aceptados por los países importadores. Implica ello, pues, no sólo la organización de servicios veterinarios sino también negociaciones con las autoridades de los países importadores.

113. Por lo que respecta al fomento de las exportaciones propiamente dicho, los países centroamericanos participan solamente en las gestiones mancomunadas que propone la Junta Internacional del Café. Es posible, sin embargo, que una campaña especial en favor del café centroamericano, organizada conjuntamente por los países interesados --especialmente en los mercados no tradicionales-- diera por resultado un incremento de las ganancias de la exportación. En varios de los países exportadores, el desarrollo de las exportaciones de café a los países sin cuota ha requerido considerable ayuda de los gobiernos. Tales exportaciones se han estimulado a veces mediante subsidios gubernamentales, y otras veces mediante la negociación de acuerdos bilaterales. Por último, sería preciso incluir los productos tradicionales en todas las actividades generales de promoción como las exposiciones internacionales, etc.

2. Otros productos

114. Como se ha reconocido en ciertas resoluciones del Consejo Económico y del Consejo Ejecutivo, los países centroamericanos tendrán que diversificar sus exportaciones si se proponen aumentar las ganancias que se obtienen de las mismas en un breve plazo. Para lograr éxito en esos intentos, las nuevas líneas de producción sólo deberán iniciarse después de un cuidadoso examen de las perspectivas de encontrar colocaciones para los productos en cuestión. Habrá que hacer un estudio minucioso de las tendencias del mercado de esos productos, tanto en general como referido a mercados específicos, que no sólo abarcara las tendencias probables de la demanda, sino un análisis de los obstáculos que podrían oponerse a las importaciones de esos productos, las disponibilidades de los mismos en otros países exportadores y la posición relativa, en cuanto a los precios de los productores nacionales con respecto a los extranjeros. Una vez iniciada la producción se precisaría que las autoridades encargadas de la política comercial colaboraran con los exportadores en la localización de representantes en los mercados del exterior y que los orientaran en lo tocante a derechos de aduana y demás información importante. Por último, dichas autoridades deberán hallarse siempre preparadas a entablar negociaciones con terceros países para mejorar las condiciones de acceso de ciertos productos a sus mercados.

115. Estas actividades de expansión serán particularmente necesarias siempre que los países centroamericanos decidan desarrollar la exportación de productos semimanufacturados o totalmente elaborados. Como estos productos tendrían que competir en muchos casos con los fabricados en los países importadores, los exportadores deberían salvar una protección bastante enérgica y una fuerte resistencia contra toda reducción de barreras comerciales, resistencia que sólo podría eliminarse por la vía de las negociaciones.

116. En general, el mecanismo de organización de las actividades de fomento ha de contener: a) un servicio regional centralizado que establezca contactos con los productores y exportadores y con otras organizaciones, públicas o privadas, relacionadas con la exportación o la producción para exportar; y, b) un servicio de relaciones exteriores con funcionarios destacados en el extranjero a título de consultores o agregados comerciales (o en ciertos casos agregados agrícolas) para atender los principales mercados de exportación.

117. En los países de mayor intercambio comercial, estos servicios corresponden al ministerio encargado de la política comercial o están vinculados al mismo. Las calificaciones que debe reunir el personal para estos servicios difieren de las especificadas para funcionarios de Hacienda o del Banco Central o de la Oficina de Planificación; además de una sólida preparación en economía, los funcionarios deberán poseer en este caso un conocimiento especial de los mercados exteriores y de los reglamentos extranjeros. Es lógico que los funcionarios de los servicios de política comercial, que presumiblemente adquieren este conocimiento especializado en el ejercicio de sus funciones, se consideren especialmente calificados para resolver los problemas de fomento de las exportaciones. Como estas actividades pueden requerir negociaciones con gobiernos, es también lógico que los funcionarios destacados en el extranjero y encargados de asesorar a los exportadores y de suministrar a los servicios centrales información detallada sobre mercados, sean también los que mantengan relaciones continuas con las administraciones extranjeras ante las que se encuentren acreditados.

118. No existe razón alguna para que los países centroamericanos se aparten del criterio que ha sido considerado más apropiado por prácticamente todos los que tienen experiencia comercial. El problema que quedaría por examinar es si los servicios en cuestión deben organizarse sobre una base nacional o regional. De momento, los gobiernos no parecen haber dispuesto servicios separados de fomento de las exportaciones, ni haber avanzado mucho en ningún país la organización de una política comercial determinada. Parecería por lo tanto que, aunque sólo sea por razones prácticas y financieras, resultaría más conveniente desarrollar dichos servicios a nivel regional. Como la intención de los países centroamericanos es desarrollar lo más rápidamente posible políticas comerciales comunes, se podría examinar la posibilidad de establecer al nivel de la SIECA, por ejemplo, un pequeño núcleo de una sección de fomento de las exportaciones, que colaboraría estrechamente con las autoridades nacionales y regionales encargadas de planificar el desarrollo de nuevas líneas de exportación y con las industrias que iniciaran producción de dichas líneas. Dicha sección podría señalar a esas autoridades y empresas, por propia iniciativa, los mercados donde hubiera perspectivas de

/demanda

demanda particularmente atractivas, y proporcionarles además toda la información necesaria sobre los precios, competencia y obstáculos en dichos mercados. Recíprocamente, el servicio haría investigaciones sobre mercados a solicitud de los organismos encargados de los planes de producción, respecto a cualquier producto que se esperase incluir en ciertos programas de producción.

119. Esta entidad de fomento de las exportaciones establecería estrechos contactos con los agregados o consejeros comerciales destacados en el extranjero. Los gobiernos podrían disponer que estos representantes comerciales, nombrados por cada uno de ellos, informaran simultáneamente a la sección regional mencionada y le prestaran la asistencia que pudiera solicitarles.

120. Como resulta evidentemente antieconómico para cada país designar consejeros comerciales en todos los mercados exteriores de interés para sus exportaciones, los gobiernos también podrían considerar la conveniencia de acordar entre sí la distribución de los puestos de agregados comerciales para evitar duplicaciones. Los informes de estos funcionarios se pondrían a la disposición de todos los gobiernos interesados, directamente o a través de la oficina regional, y cada uno de los agregados proporcionaría sus servicios tanto a los otros gobiernos centroamericanos como al suyo propio.

121. Será necesario muy en breve avanzar a otra etapa y conferir al Consejo Ejecutivo (o al Consejo Económico) las facultades necesarias para dirigir las actividades del servicio de fomento de las exportaciones, y posiblemente las de los agregados comerciales. Como último objetivo, los servicios de relaciones exteriores de los gobiernos miembros encargados de la política comercial podrían fusionarse para constituir un solo servicio regional.

V. POLITICA AGROPECUARIA

122. Los países centroamericanos son, por una parte, exportadores importantes de productos agrícolas que compiten en los mercados mundiales y, por otra, productores de artículos básicos, también agrícolas, destinados a la venta en sus propios mercados y que deben recibir protección contra la competencia de productos extranjeros. La producción agrícola para exportación está organizada eficientemente y cuenta con las ventajas de buenos métodos de comercialización; el otro sector agrícola está todavía bastante desorganizado y en muchos casos reviste la forma de agricultura de subsistencia.

123. Existe un claro vínculo entre la política agropecuaria y la política comercial, que ha de garantizar una adecuada protección para un sector de la agricultura, y fomentar exportaciones con respecto a la otra.

1. Política con respecto a la exportación de productos agropecuarios

124. Como ya se ha señalado, el propósito de la política comercial es mantener el libre acceso a mercados extranjeros y contribuir a un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda mundiales por medio de acuerdos sobre productos básicos (ya sea en forma de convenios multilaterales o bilaterales especiales). Cuando las importaciones están controladas por restricciones cuantitativas, como sucede con el azúcar en el mercado estadounidense, el gobierno de un país exportador puede obtener por medio de negociaciones una cuota para sus exportadores mayor de la que podría conseguir en otros casos. Uno de los métodos que se han utilizado para obtener mayores cuotas ha sido aceptar compromisos relativos a la importación o la adquisición, sobre una base comercial de productos agropecuarios de los Estados Unidos.

125. Ya se ha subrayado que estos intentos de los gobiernos centroamericanos de obtener mejor acceso a ciertos mercados, o una cuota más amplia al amparo de acuerdos internacionales, deberían basarse en gestiones conjuntas realizadas bajo la forma de una representación común que actuara de conformidad con las directivas de algún organismo regional, como el Consejo Económico.

126. Muchas veces los esfuerzos para estabilizar los precios de productos básicos, para mejorarlos, dependen principalmente de la capacidad que tienen los países exportadores de ajustar la oferta total en un momento dado a la demanda real del producto. La experiencia demuestra que cuando existen excedentes de oferta, los intentos de un país o de un grupo reducido de países de ajustar la producción o las exportaciones no dan resultado mientras otros productores importantes no estén dispuestos a hacer lo mismo. Debe tenerse presente que aunque dichos intentos sean esenciales para restablecer el equilibrio cuando la producción excesiva es de carácter duradero, se necesita llegar a un entendimiento internacional para coordinar las políticas que regulan la producción de los países productores.

127. En los del café, por ejemplo, los gobiernos no han podido hasta ahora imponer limitación alguna a la producción, ni siquiera en los casos en que el volumen de la producción nacional excede considerablemente la cuota asignada en el Convenio del Café más las ventas posibles a países fuera de cuota. En los países productores en que la comercialización del café está en manos de un organismo oficial, no quedaba otro remedio que el de comprar toda la producción nacional a precios sustancialmente inferiores al precio mundial, para poder cubrir el costo de almacenamiento de importantes existencias de un año para otro.

128. En los países donde el comercio del café está enteramente manejado por intereses privados, puede resultar más fácil limitar las compras a los productores en función de las posibilidades de exportación, pero las repercusiones sociales de estas medidas pueden ser peligrosas. Tal vez el problema no sea actualmente grave en los países centroamericanos y baste que los gobiernos traten de concentrar la exportación en las mejores calidades, como ya se ha indicado.

129. También deben tomarse medidas decisivas para diversificar la producción agrícola destinada a las exportaciones, en vista de que las perspectivas de los productos básicos tradicionales no son lo suficientemente brillantes para esperar un rápido incremento de la demanda, aunque las bebidas tropicales se cuentan entre los productos agrícolas que han registrado la mayor tasa de incremento en el consumo de los países industrializados. Los

/gobiernos

gobiernos deberán tal vez tomar medidas para desalentar ciertas líneas de producción y estimular otras, habida cuenta de las perspectivas de exportación. La concesión de subsidios directos a la exportación no parece ser una medida fácilmente aplicable en países como los de Centroamérica, con presupuestos bastante restringidos y en los que cualquier forma de subsidios indirectos resultaría inadecuada en vista de las políticas industriales y comerciales adoptadas por los gobiernos.

130. Algunos métodos de política comercial tienen una influencia directa en el esquema de la producción. Mediante la aplicación de diversos niveles de impuestos a la exportación sobre ciertos tipos de productos básicos, el gobierno puede conseguir que ciertas producciones resulten más lucrativas que otras e induciendo así a los productores a modificar su esquema de producción. Cada gobierno puede adoptar estas medidas individualmente, pero a fin de evitar distorsiones dentro del mercado común sería preferible aplicar dicha política sobre una base regional y que las decisiones al respecto fueran tomadas por un organismo como el Consejo Económico. Si los gobiernos no se mostraran dispuestos a intervenir directamente en los planes de producción de los agricultores, el recurso a medidas indirectas como las indicadas más arriba podría ser la forma más práctica de alterar la estructura de las exportaciones. Otra medida que los gobiernos pueden verse obligados a tomar en ciertos casos es la financiación de determinadas existencias sobre una base nacional o internacional cuando el convenio sobre el producto básico en cuestión dispone que se proceda en esa forma. Normalmente, el costo de conservar estas existencias debe ser sufragado por la industria interesada, pero en algunos casos dicho costo recae en los gobiernos signatarios del acuerdo. En definitiva, convendrá que haya una estrecha colaboración entre los gobiernos y la industria en lo que respecta a la aplicación de las diversas disposiciones contenidas en acuerdos internacionales. Si bien el establecimiento del libre intercambio en el mercado común puede ser de menor urgencia para los productos agrícolas de exportación que para los productos de consumo interno, no será posible conservar barreras internas para los solos efectos de mantener productos exportables en comportamientos herméticos. Habrá que encontrar, por lo tanto, alguna solución para estos artículos de manera que puedan circular libremente.

132. Los obstáculos a la liberación no se derivan de la necesidad de algunos productores de que se les proteja contra los productores de otros países miembros, puesto que su interés es el de ser competitivos para obtener mercados en el extranjero. Se teme, sin embargo, que ocurran desviaciones en las rutas normales de las exportaciones y que un gobierno pueda cobrar los derechos de exportación y disfrutar de ventajas derivadas de las exportaciones que normalmente debería percibir otro estado miembro. Este temor no podrá ser disipado mientras se permita a los gobiernos fijar unilateralmente las tasas de sus derechos de exportación. Parecería esencial, por lo tanto, armonizar los derechos de exportación para garantizar la libre circulación de los productos básicos exportables. Si ello se lograra resultaría probablemente mucho más fácil llegar a la abolición de las barreras. No obstante, en el caso de mercaderías que se rigen por el sistema de cuotas, como el café, sería necesario, por razones prácticas, operar sobre la base de una cuota única para los países centroamericanos. En tal caso, las autoridades portuarias no se verían obligadas a investigar el origen nacional del café exportado. La distribución de la cuota de exportación se efectuaría internamente, en vez de ser determinada por el Consejo Internacional del Café, como sucede en la actualidad. Considerando que la inclusión de productos básicos exportables en el libre intercambio plantearía en la práctica una serie de problemas, sería útil iniciar a la brevedad posible consultas con los intereses respectivos encaminadas a establecer un calendario para la consideración y resolución de estas dificultades de orden práctico.

2. Política con respecto a la importación de productos agropecuarios

Los problemas principales parecen relacionarse en la actualidad con los cereales, por una parte y con la leche en polvo, por la otra. Por lo que respecta a la leche en polvo, los gobiernos centroamericanos han acordado conforme al artículo V del Protocolo de San José establecer un sistema de cuotas de importación. El Consejo Ejecutivo es el encargado de determinar estas cuotas para permitir la fabricación local con miras a satisfacer

/plenamente

plenamente la demanda regional. Se ha dispuesto asimismo que, incluso cuando la producción regional alcance a satisfacer la demanda total, se seguirían aplicando algunas cuotas para prevenir precios excesivos. Dichas cuotas no deben exceder expresamente del 15 por ciento del consumo comercial total de cada país, pero no se ha fijado ningún mínimo a esas importaciones. En este aspecto, el sistema estatuido en el Protocolo difiere de las normas suecas, que disponen para diversos productos agrícolas que las importaciones no deben ser menores de un porcentaje señalado de la demanda local.

134. Otras disposiciones que podrían reducir la eficacia de esta garantía es la contenida en el último párrafo del artículo citado, que permite a cada gobierno "abrir" la cuota o limitar sus importaciones sólo a una parte de la cuota que se le ha asignado. Mientras se mantenga la separación entre los mercados nacionales y las importaciones de leche en polvo no puedan circular libremente dentro del mercado común, será normal que los gobiernos actúen a su discreción. Sin embargo, cuando se perfeccione el mercado común, la operación de las cuotas voluntarias podría viciar todo el mecanismo. El país o los países donde se produce la leche en polvo podrían abstenerse de conceder cuota alguna, y ello podría mitigar el efecto que sobre los precios persigue el Consejo Ejecutivo. Sería necesario, entonces, que este órgano elevara el nivel de las cuotas tomando en cuenta la actitud adoptada por los países productores. Posiblemente existen mejores métodos de resolver el problema que el de modificar las cantidades de leche en polvo que podría importar el mercado común en conjunto.

135. En el caso de los cereales importados fuera de la región, existe un sistema de monopolios importadores de facto que protege a los productores locales contra la competencia comercial y permite a los gobiernos mantener el precio garantizado a sus agricultores. Además de las medidas destinadas a armonizar los niveles de precios garantizados en los diversos países, el protocolo estatuye un sistema de gravámenes variables a la importación de cereales por dichos monopolios. La armonización de los precios de garantía permitiría la libre circulación de los cereales producidos regionalmente de

un país a otro y eliminaría los temores sobre competencia desleal y movimientos comerciales artificiales. Por lo que respecta a importaciones, la implantación de gravámenes variables no parece que modificaría el efecto de los monopolios. Tampoco influenciaría este método la composición de las importaciones, sino que canalizaría simplemente hacia el tesoro público la ganancia obtenida por las agencias sobre los cereales importados que se vendieran a los precios internos. En esencia, el sistema seguirá siendo uno de comercio estatal de facto. Se precisará imponer cierta coordinación en las adquisiciones reales de las entidades importadoras, tan pronto como se permita la libre circulación de los productos locales dentro del mercado común; de lo contrario, los programas de importación de cada entidad podrían no corresponder a los cálculos del organismo regional y producir movimientos anormales dentro de la región.

136. Cabe señalar, al respecto, que el sistema de derechos aduaneros variables podría implantarse sin necesidad de conservar monopolios importadores. La Comunidad Europea ha aplicado un sistema similar para proteger en su territorio los precios de garantía, pero sin ninguna previsión de que los países cuyos importadores son empresas privadas hayan de necesitar del comercio estatal; las entidades importadoras establecidas por Alemania para equiparar los precios serán disueltas, presumiblemente, cuando entre en pleno vigor el sistema de gravámenes variables.

137. Desde un punto de vista comercial todavía existen otros aspectos que deben examinarse más detalladamente. En lo que concierne a las importaciones de leche en polvo, el Consejo Ejecutivo --o los gobiernos por separado-- tendrían que decidir la forma de distribuir estas cuotas entre los países exportadores. ¿Se trataría de cuotas globales, sin indicar los países de origen, o serían asignadas a diversos países abastecedores? En este último caso, ¿se haría la distribución sobre la base de un período representativo, o no se haría? Como segunda cuestión habría que decidir si los países del mercado común estarían dispuestos a entrar en negociaciones con respecto al nivel de las cuotas si los abastecedores así lo solicitaran, o si se consideraría que dichas cuotas no podrían ser objeto de negociaciones comerciales.

138. En el caso de los cereales, sobre los cuales no será determinada ninguna cuota por adelantado, puede también plantearse la cuestión de si las mismas pueden ser objeto de negociación o no. En todo caso, el país abastecedor podría exigir que las adquisiciones de los países importadores se basaran en consideraciones puramente comerciales y solicitar que se diera suficiente publicidad a los programas de adquisiciones de los monopolios importadores para que todos los abastecedores tuvieran la oportunidad de participar en estas exportaciones. Al parecer, la cuantía de las compras realizadas hasta este momento justifica que los abastecedores extranjeros traten de proteger sus intereses, por lo menos en el caso del trigo y harina.

VI. POLITICA FISCAL

1. Efectos de la sustitución de importaciones sobre los ingresos aduaneros

139. La sustitución de importaciones produce una disminución de los ingresos derivados de los derechos aduaneros, un fenómeno general que no puede contrarrestarse tratando de modificar las tasas de los derechos de importación cuando el valor de la sustitución es considerable. Cuando la sustitución tiene lugar sobre una base regional, en vez de sobre una base nacional, el problema de la pérdida de los ingresos mencionados es más grave todavía que cuando la sustitución de importaciones sólo es nacional. En el caso de un país aislado, el gobierno puede reajustar su política fiscal para evitar cualquier disminución de los ingresos sin crear desigualdades entre los diversos sectores de la comunidad. Pero en el caso de una integración regional, el país productor, aunque pierda parte de sus ingresos de la importación, automáticamente va a disfrutar de un mayor ingreso nacional originado por las nuevas actividades industriales, y se operará, hasta cierto punto, una compensación automática de los ingresos que se han dejado de percibir. Por otra parte, los países que estén consumiendo los artículos provenientes del productor regional en vez de las antiguas importaciones, sufrirá una pérdida neta puesto que no va a tener lugar ningún aumento equivalente a actividades industriales. Hasta puede suceder que se registre una reducción en el ingreso nacional real de estos países, si el precio de los productos regionales llegase a resultar mucho mayor que el de los importados. Por lo tanto, las repercusiones sobre los ingresos tenderán a retardar el proceso de integración económica y el de la sustitución de las importaciones regionales, al aumentar la resistencia de los países consumidores.

140. Pero si los ingresos aduaneros constituyen el principal recurso presupuestario en casi todos los países en desarrollo, esta clase de ingreso se torna insignificante a medida que los países diversifican su producción. Así sucede en todos los países industrializados y en los que han alcanzado ya cierto nivel de desarrollo, donde disminuye rápidamente la proporción que los ingresos aduaneros ocupan en el presupuesto. En algunos países,

/como Australia

como Australia y México, el presupuesto ya no depende sustancialmente de las aduanas para satisfacer los gastos del gobierno. La única excepción es la del Reino Unido, donde los ingresos aduaneros todavía constituyen un recurso considerable dentro del presupuesto nacional; pero esta excepción es más una ilusión óptica que un hecho real y se debe al sistema peculiar de clasificación de los impuestos en ese país. En los demás países industrializados los impuestos internos al consumo se contabilizan bajo un sólo rubro de impuestos internos independientemente del origen del producto así gravado. En cambio en el Reino Unido se distingue entre los impuestos al consumo (*excise duties*) que sólo gravan los productos nacionales y los que recaen sobre artículos importados y se clasifican junto con los derechos de aduana propiamente dichos. En consecuencia, los ingresos aduaneros incluyen en el Reino Unido recaudaciones que normalmente deberían considerarse impuestos internos.

141. Si el gobierno de un país o los gobiernos de una región como Centroamérica persiguen una política de amplia sustitución de importaciones, tendrán que aceptar una gradual reducción y la eventual desaparición de las recaudaciones aduaneras derivadas de los artículos que van a producirse localmente. Por consiguiente, deben pensar en otras fuentes de ingreso. Son varios los gobiernos de países en desarrollo que no han reaccionado ante esta situación con la necesaria diligencia, y al verse forzados a tomar medidas compensatorias tuvieron que imponer repentinamente cuantiosos impuestos sobre los productos locales, hecho que fue causa de serias dificultades tanto para los productores como para los consumidores.

142. Cuando en el país o en la región que desarrolla nuevas industrias los costos de la producción local son mayores que los costos en el extranjero, la diferencia de precio debe absorberse por el consumidor o por el presupuesto (es decir, por el contribuyente). Aparentemente no hay forma de evitar esta consecuencia de la sustitución de importaciones. Se comprende que resultará difícil pasar al consumidor del producto local la diferencia de precio, especialmente si el producto en cuestión constituye un elemento importante del costo de vida. Por otra parte, también será difícil hallar fuentes de ingresos diferentes si la estructura fiscal no es flexible, y especialmente cuando no está bien organizada la tributación directa sobre el ingreso personal.

/143. En todo

143. En todo caso, la experiencia recogida en casi todos los países en vías de desarrollo demuestra que las decisiones relativas a la estructura fiscal deben tomarse no después de comenzada la nueva producción, sino al hacerse los preparativos para iniciar esas nuevas líneas de producción.

144. En el caso de Centroamérica, ya ha comenzado a declinar la proporción de los derechos a la importación dentro del ingreso total, como resultado de la sustitución regional de importaciones. La disminución relativa de las recaudaciones aduaneras se ha compensado en diferentes formas, pero principalmente aumentando los impuestos internos al consumo (incluso el impuesto sobre las ventas). La tributación directa no parece tener, de momento, la flexibilidad suficiente para proporcionar recursos adicionales de consideración a los presupuestos nacionales. A pesar de que el Comité de Cooperación Económica subrayó en su novena reunión la necesidad de mantener el arancel como fuente de ingresos, al mismo tiempo que como medio de fomentar el desarrollo económico, las medidas tomadas por los gobiernos centroamericanos tienden a reducir los ingresos derivados de los derechos de importación. En el caso de las industrias de integración, que se esperan de abastecer prácticamente el mercado entero, no cabe esperar ingresos importantes de los derechos cobrados sobre los productos competidores extranjeros; al mismo tiempo se garantiza la libre entrada de las materias primas y de los productos intermedios que entrarían en la producción de estos artículos manufacturados. Es evidente, por lo tanto, que deberá renunciarse a la esperanza de extraer importantes ingresos de este sector, en particular si no se grava con alguna clase de impuesto interno el consumo de los productos locales o el ingreso motivado por esta nueva actividad. Del mismo modo, el proyecto del protocolo sobre industrias de ensamble pronostica una completa exención para las materias primas y componentes y prácticamente la desaparición de los derechos sobre el producto terminado, dado que, una vez más, se espera que la mayor parte de la demanda regional, de no ser toda, sería satisfecha por las industrias regionales. La necesidad de investigar nuevas fuentes de ingresos ha sido reconocida por las autoridades del mercado común, pero hasta ahora no se ha puesto en vigor programa sistemático alguno de reformas fiscales.

145. Otro factor importante en estos aspectos es que no se puede pedir que un arancel aduanero tenga, al mismo tiempo, el carácter proteccionista y de productor de ingresos. Los propósitos de un derecho productor de ingresos y un derecho proteccionista son opuestos, y cuando exista una producción local el derecho recaudado adquiere una función de protección; si se trata de mantener en él un factor de obtención de ingresos resultaría prácticamente imposible determinar con exactitud el nivel de protección necesario, puesto que todo incremento en el derecho a extraer ingresos elevaría automáticamente el nivel de protección y aumentaría el costo del producto para el consumidor. Aunque no sea evidente la necesidad de una reforma fiscal para salvaguardar los ingresos presupuestarios, sí parece imperativo sustituir los derechos productores de ingresos por alguna otra forma de tributación que permita garantizar una aplicación correcta de la política proteccionista.

146. Aunque las recaudaciones aduaneras han de declinar, a medida que se amplía la sustitución de importaciones, es probable que durante los cinco o diez años próximos todavía se importen del extranjero ciertos productos. Mientras persiste esta situación, los aranceles aplicables a los mismos retendrán su carácter puramente fiscal y sus tasas podrán ser modificadas sin afectar a la distribución de recursos dentro de la región.

147. Sería factible hacer una lista de estos derechos arancelarios y utilizarlos libremente, en todo lo posible, para satisfacer necesidades presupuestarias. Si los gobiernos acordasen algún procedimiento flexible para la modificación de los aranceles incluidos en la lista, los Ministerios de Hacienda de los países miembros --mientras se decidiese la aplicación de un procedimiento distinto a los aranceles de protección-- podrían recobrar hasta cierto punto la libertad de acción de que gozaban antes del establecimiento del mercado común.

148. Podría convenirse, en una reunión conjunta del Consejo Económico y los Ministros de Hacienda, dejar a cargo de éstos la modificación de los derechos arancelarios. También podría acordarse que cada Ministro de Hacienda pudiera efectuar los cambios convenidos sin necesidad de obtener la previa ratificación a dichas modificaciones. Sus medidas al respecto

/estarian

estarían dentro de las facultades normales del gobierno de cada país interesado. Este procedimiento no parece requerir ninguna ratificación parlamentaria antes de entrar en vigencia. No obstante, de considerarse necesaria esa ratificación podría ser útil recurrir al procedimiento de aplicación provisional, en virtud del cual el convenio entraría en vigor provisionalmente cuando así lo acordaran los gobiernos, y la aplicación definitiva se decidirá al depositarse los instrumentos de ratificación correspondientes. Por último, convendría limitar la mencionada lista de derechos arancelarios de interés para el fisco a los productos que presumiblemente han de producir un ingreso considerable, dejando de lado rubros de importancia sólo secundaria.

2. Fuentes opcionales de ingresos presupuestarios

149. Cuando la sustitución de importaciones se limite a unos cuantos renglones, la mejor solución es compensar la pérdida de ingresos elevando el nivel de los derechos aduaneros sobre otros artículos que no se producen localmente. El hecho conduce generalmente a una concentración de derechos sobre cierto número de artículos suntuarios importados cuya demanda no es muy elástica, como el tabaco, las bebidas alcohólicas y los derivados del petróleo. Pero el método ya no es aplicable, cuando se amplía el ámbito de las sustituciones, porque los aumentos tendrían que ser tan bruscos que producirían una reducción importante del consumo.

150. La medida siguiente consiste en ampliar las bases de la tributación mediante la aplicación del impuesto sobre los productos locales. La solución ideal sería, por supuesto, cambiar de la tributación indirecta a la directa; tendencia que puede ponerse en práctica en países que ya han alcanzado un importante nivel de sustitución de importaciones. Es especialmente el caso de México; pero en Centroamérica, como en otras regiones en desarrollo del mundo, no parece apropiado recurrir exageradamente por ahora a la tributación directa por las dificultades administrativas que plantea el establecimiento de un sistema eficaz de impuesto a la renta personal y a las utilidades de las empresas. Los gobiernos se verán obligados, por lo tanto, a gravar con impuestos ciertos artículos con preferencia a los ingresos de personas naturales o jurídicas.

151. Desde un punto de vista económico, un derecho aduanero productor de ingresos es un impuesto al consumo que, por razones prácticas, se recauda en las fronteras y no en las transacciones al por mayor o al por menor, como se hace con los impuestos ordinarios al consumo. Hay sin embargo otra importante diferencia entre esos derechos y el impuesto interno al consumo: la de que los derechos destinados a producir ingresos son impuestos que gravan sólo artículos importados, y de ellos están exonerados los productos locales. Este sistema ha resultado muy eficaz y económico mientras los artículos gravables procedían del extranjero. La exención de los productos locales no alcanzaba a constituir una grave pérdida y las economías administrativas en la recaudación de los derechos, en comparación con el costo de recaudar un impuesto interno, compensaba dicha pérdida. No obstante, cuando la parte de productos gravables fabricados localmente, es muy importante, surgen serias dificultades para el fisco y se plantea una situación anormal. Ello significa que, en realidad, los productores locales están siendo subvencionados por el presupuesto nacional o, más exactamente, por los contribuyentes. Mientras la mayor parte de los ingresos provenga de impuestos indirectos, ello podría hasta impedir al gobierno recaudar las sumas necesarias para subvencionar al productor local, pues la base para la tributación se comprime y el nivel de los impuestos sobre los restantes productos gravables tiende a ser prohibitivo, y por lo tanto restrictivo de la producción.

152. La única solución lógica de este problema parece ser retornar al propósito inicial de los derechos aduaneros productores de ingresos, o sea sustituirlos por impuestos internos al consumo que gravarán todos los artículos imponibles, ya fueran importados o producidos localmente.

153. Quizá resulte posible reemplazar los derechos aduaneros por impuestos a la producción sobre los mismos artículos; en tal caso, el impuesto se recaudaría en la fábrica misma cuando el artículo se produjera localmente, y sería recaudado como recargo al derecho de aduana cuando los artículos fueran importados. Es el método que se ha aplicado particularmente en la India y en el Pakistán con respecto a los tejidos de algodón.

154. Pero este procedimiento, que podría convenir por razones administrativas, resultará insuficiente y complicado en cuanto crezca considerablemente

el número de productos locales y de plantas industriales; será necesario entonces implantar un sistema general de tributación a la compra o a la venta que establecerá, como el arancel aduanero anterior destinado a producir ingresos, una escala limitada de gravámenes graduada de acuerdo con la esencialidad de los artículos; se aplicaría la misma tasa a grades grupos de productos a fin de facilitar la administración del sistema impositivo.

155. Desde un punto de vista técnico, será preferible que los gobiernos centroamericanos examinen pronto la posibilidad de introducir un sistema como el mencionado, con el propósito de eliminar el elemento fiscal en su arancel aduanero antes de que la sustitución de importaciones haya avanzado demasiado, evitando así grandes pérdidas de ingresos.

156. Podría objetarse que el cobro de impuestos internos, en lugar de derechos productores de ingresos, debilitaría los acuerdos de integración, pues interferiría con la libre circulación de mercaderías dentro de la región. No cabe duda que, si fuera posible exonerar de impuestos a los productos regionales y obtener suficientes ingresos de las importaciones de mercaderías del extranjero, ello añadiría un incentivo al comercio intrarregional; pero si esa política no puede aplicarse, como parece evidente, al mismo tiempo que una política de amplia sustitución de importaciones, necesita compararse lo que sucedería si se implantaran o ampliaran los impuestos internos, o se aplicaran soluciones distintas. La única solución práctica que queda sería aplicar impuestos directos, solución que teóricamente sería preferible a implantar un impuesto general sobre ventas o compras. No obstante, por las razones señaladas, ello no parece practicable por el momento. Por otra parte, la imposición de tributos internos tampoco afectaría al comercio regional si el sistema impositivo fuera sustancialmente el mismo en los cinco países. Esta armonización de impuestos internos está prevista en el Proyecto de Protocolo sobre Industrias de Ensamble y es un factor indispensable para apoyar el programa de integración y garantizar fuentes sólidas de ingresos a los presupuestos nacionales.

157. Sería preferible ciertamente que la estructura fiscal fuese uniforme, y que se tomaran conjuntamente las decisiones sobre las tasas de los impuestos y recargos, en vez de dejarlas a la discreción de cada gobierno nacional. Sin embargo, puede resultar muy difícil alcanzar esta

etapa dentro de un plazo muy breve, por lo que convendría disponer que durante un período transitorio se coordinen las decisiones nacionales como resultado de previas consultas. Habría que llegar a un entendimiento en el sentido de que las diferencias entre las tasas aplicadas a los distintos productos en los diversos países no excedieran de un porcentaje razonable acordado de antemano. A este respecto, quizá sea necesario enmendar el texto del artículo VI del Tratado General, que prohíbe a un estado miembro aplicar un impuesto interno sobre artículos no producidos en su territorio pero producidos en el de cualquier otro estado miembro.

158. Como probablemente habrá de transcurrir algún tiempo antes de que los gobiernos se pongan de acuerdo sobre una reforma tributaria general conforme a las sugerencias precedentes, será necesario tomar algunas medidas provisionales. Podría proponerse que, cuando se determinara en el futuro el nivel de protección, de conformidad con los procedimientos que se acuerden, la autoridad encargada de determinar dicho nivel examinara al mismo tiempo el problema derivado de las pérdidas de ingresos debidas al establecimiento de una industria en el mercado común, ya sea que se tratara de una industria regional o una industria nacional. A dicha autoridad se le encomendaría recomendar a los gobiernos interesados los métodos y formas de hallar fuentes opcionales de ingresos para contrarrestar las pérdidas que pudieran sufrirse. Si ello pudiera lograrse variando las tasas de los derechos de importación sobre otros artículos importados, podría facultarse al mismo organismo para proponer los cambios necesarios, una vez cumplidos los procedimientos establecidos para la revisión del arancel común. Si la recomendación se refiriera, como es probable, a impuestos internos, ésta habría de hacerse a los gobiernos que deberían actuar conjuntamente.

159. Suponiendo que se estime preferible implantar un impuesto sobre la producción en lugar de un impuesto al consumo que grave las ventas al por mayor o al por menor, el gobierno en cuyo territorio estuviera radicada la industria tendría que optar entre exonerar los artículos exportados a otros estados miembros del impuesto a la producción sobre el producto terminado, o establecer un sistema que permitiera acreditar al país interesado el monto del impuesto aplicado a la unidad productora que correspondiera a las ventas del producto a dicho país. Para garantizar una distribución

equitativa de ingresos, la tributación tendría que imponerse sobre el producto manufacturado y no sobre las materias primas o componentes importados; de lo contrario, el país productor retendría parte de los derechos recaudados que normalmente correspondería al país consumidor.

160. El cambio de los derechos productores de ingresos a un sistema de impuestos internos ayudará también, en gran parte, a perfeccionar la unión aduanera, puesto que muchas de las objeciones a la libre circulación de productos importados, se basan en el temor de que este cambio podría estimular desviaciones del comercio y privar a algunos gobiernos de parte de los derechos recaudados sobre los artículos consumidos en sus respectivos territorios, si los importadores prefirieran utilizar puertos de entrada situados en el territorio de otro estado miembro.

VII. MEDIDAS PREPARATORIAS

161. Para llevar a la práctica una política comercial común como la delineada en los capítulos precedentes, será preciso tomar algunas medidas preparatorias. Debería agregarse sólo lo mínimo a la organización y mecanismos ya existentes, y las disposiciones podrían tomarse durante un período transitorio sin que se considerase necesaria la aceptación de nuevos compromisos bajo la forma de un protocolo especial. Podría conferirse la facultad de decisión al Consejo Económico --que delegaría sus atribuciones en el Consejo Ejecutivo o en otro organismo subsidiario que se decidiera establecer-- y acordarse asimismo que la labor de preparar las decisiones y de asesorar en las negociaciones fuera parte de las funciones de la SIECA. En el cumplimiento de tales atribuciones, la SIECA celebraría consultas y coordinaría los trabajos con otros órganos regionales, como el ICAITI o el Banco Centroamericano, en lo que respecta a la política comercial. Dichas consultas comprenderían también, por supuesto, a las autoridades de los cinco países miembros. Por último, convendría instituir una Junta Arancelaria a la que se encomendaría celebrar audiencias públicas en conexión con los pedidos de protección arancelaria, e informar al Consejo Económico sobre el grado de protección que se considerase adecuado en cada caso. Esta Junta Arancelaria podría actuar también como organismo asesor en toda cuestión derivada de decisiones aduaneras, como la imposición de derechos contra el dumping o contra medidas exteriores. Por lo menos durante el período transitorio la Junta Arancelaria no tendría que funcionar permanentemente; sus miembros serían nombrados por cierto plazo a título personal y se reunirían cuando fuere necesario.

162. Las medidas de organización propuestas no implicarían gastos importantes para los gobiernos interesados y durante el período transitorio los funcionarios necesarios para complementar el personal de la SIECA podrían ser comisionados temporalmente por la administración nacional de los gobiernos interesados, después de recibir la capacitación del caso.

1. Las atribuciones del Consejo Económico y sus
órganos subsidiarios

163. De acuerdo con los convenios en vigor entre los países centroamericanos, el Consejo Económico es la suprema autoridad regional; su función consiste en orientar la integración de la economía centroamericana y coordinar la política económica de las partes contratantes. Está facultado para adoptar todas las resoluciones pertinentes. El Consejo Ejecutivo, por su parte, está ampliamente facultado para administrar el Tratado General y apoyar la realización de una unión económica. Tiene también la facultad de tomar decisiones en estos aspectos con sujeción al derecho de apelación ante el Consejo Económico.

164. Al parecer, los poderes otorgados de este modo a los órganos regionales son lo bastante amplios para tomar cualquier decisión que se considere necesaria para elaborar y realizar una política comercial común. Sería conveniente con todo, para evitar cualquier dificultad en el futuro, que el Consejo Económico, que está integrado por los Ministros de Economía de todos los países miembros, adoptara una decisión unánime en la que se detallara todo lo referente a organización. Jurídicamente, una decisión así tendría suficiente fuerza legal sin necesidad de subsiguiente aprobación por los congresos de las partes contratantes.

165. Las atribuciones de los órganos regionales abarcarían tres aspectos principales: a) decisiones sobre política arancelaria; b) decisiones sobre fomento de las exportaciones, y c) decisiones sobre la conducción de negociaciones comerciales.

166. Por lo que respecta a la política arancelaria, convendría armonizar, y de ser posible unificar, los diversos procedimientos relativos a la implantación o modificación de los derechos proteccionistas. Deberán adoptarse reglamentos siempre que se requiera facilitar el cumplimiento de dichas decisiones. El procedimiento recomendado se describirá más detalladamente en el capítulo relativo a la Junta Arancelaria.

167. Si los países miembros acordaran otorgar al Consejo Económico la autoridad necesaria para poner en vigor los cambios arancelarios, dentro de ciertos límites, la decisión adoptada por el Consejo Económico entraría en
/vigor inmediatamente

vigor inmediatamente si se circunscribiera a los límites fijados. No obstante parece que sería pertinente disponer que la fecha efectiva de vigencia de las decisiones fuera, por ejemplo, cincuenta o sesenta días después de haberse tomado la decisión. La decisión sería formalmente notificada a cada gobierno por el presidente del Consejo Económico.

168. Si la decisión rebasara la jurisdicción concedida al Consejo Económico corresponderá consignarla en un protocolo que se sometería a la aprobación de los respectivos congresos. Quizás conviniera dejar constancia en expediente de todas las actuaciones del Consejo Económico y no el simple hecho de que los gobiernos hubieran acordado nuevas tasas de derechos. El procedimiento facilitaría la aceptación por los congresos del carácter de autoridad regional del Consejo Económico. Probablemente sería imposible jurídicamente establecer plazos fijos para la ratificación de los protocolos por los congresos. Debería estudiarse no obstante, si los Poderes Ejecutivos de los países miembros pudieran o no estar de acuerdo con ciertas normas sobre el procedimiento de ratificación; por ejemplo, podría convenirse que el Ejecutivo remitiera los protocolos para ratificación dentro de cierto plazo si el congreso estuviera en sesión, o al principio del subsiguiente período de sesiones de no estarlo. Los Ejecutivos también tendrían que ponerse de acuerdo en utilizar todos los medios a su disposición para acelerar los procedimientos de ratificación y obtener la mayor prioridad posible para el examen de tales cuestiones. Por último, los gobiernos se ocuparían de transmitir sin demora los instrumentos de ratificación, una vez que el congreso hubiera adoptado su decisión. Sería también muy útil discutir con los funcionarios de los diversos congresos la conveniencia de adoptar medidas internas encaminadas a tramitar rápidamente los protocolos presentados para ratificación.

169. Por lo que respecta al fomento de las exportaciones, la función del Consejo Económico consistiría principalmente en recibir informes de la Secretaría Permanente, aprobar el programa de trabajo de la misma y, en general, dar instrucciones para la realización de consultas y la coordinación de las actividades de cada gobierno. De acuerdo con las sugerencias anotadas en el capítulo relativo al fomento de las exportaciones, el Consejo
/Económico recibiría

Económico recibiría una copia de los informes enviados por los agregados comerciales de los diversos gobiernos sobre las perspectivas de los mercados y las medidas de política comercial tomadas por los estados ante los que estuvieran acreditados. En una etapa posterior quizá sea posible organizar una nómina regional de agregados comerciales, que informarían directamente al Consejo Económico.

170. Por último, por lo que respecta a la conducción de negociaciones comerciales, se espera que adquiriera particular importancia el papel del Consejo Económico por las razones señaladas en el capítulo relativo a las negociaciones comerciales. Trátese de negociaciones bilaterales o multilaterales, habrán de conducirse mancomunadamente en nombre de los gobiernos y la única forma práctica de obtener resultados será confiarlas a una autoridad especial. Parece imprescindible que los gobiernos designen expresamente al Consejo Económico como el órgano encargado de conducir las negociaciones comerciales. El procedimiento más práctico podría consistir en que el Consejo Económico designara un jefe del grupo negociador con la experiencia necesaria y que inspirara confianza a todos los gobiernos de los países miembros, pero la delegación negociadora y su jefe dependerían del Consejo Económico y no de los gobiernos individualmente, en la inteligencia que las instrucciones que se dieran a la delegación habrían de ser aprobadas por el Consejo Económico o por un órgano subsidiario compuesto de representantes de los cinco gobiernos. Por lo menos durante el período transitorio, podría acordarse que, de no decidir el Consejo Económico lo contrario, todas las decisiones que se tomaran con respecto a negociaciones comerciales se adoptarían por unanimidad. El Consejo Económico nombraría también a los demás miembros de la delegación negociadora en cada caso particular, que serían funcionarios técnicos de organismos regionales como la SIECA, el ICAITI y el Banco Centroamericano. Cada gobierno tendría derecho a asignar funcionarios suyos como asesores de los grupos negociadores, pero no tomarían parte activa en las negociaciones y su función se limitaría a ser observadores. En todo caso, no tendrían facultad para modificar las instrucciones del Consejo Económico o dadas en su nombre. Este

/procedimiento

procedimiento protegería simultáneamente los intereses respectivos de los países miembros y permitiría a las delegaciones de Centroamérica expresarse por conducto de una sola voz y conducir las negociaciones con las mejores perspectivas de éxito. Quizás se juzgue complicado exigir decisiones unánimes en cuanto a las instrucciones y modificaciones de las mismas, pero cabe esperar que, tras un corto período transitorio encuentre el Consejo Económico la forma de resolver esas cuestiones por simple mayoría.

171. La adopción de un procedimiento como éste deberá examinarse asimismo desde el punto de vista jurídico. Al parecer, conforme a las constituciones nacionales, los Presidentes de los países miembros están facultados para concertar acuerdos comerciales; el hecho implica que poseen la autoridad necesaria para tomar todas las medidas encaminadas a formalizar tales acuerdos e incluso para designar los negociadores y darles instrucciones directamente o a través de un subordinado u órgano subsidiario. Parece, por lo tanto, que no existe ningún obstáculo legal para que cada Presidente, actuando dentro de su capacidad constitucional, designe a un negociador común o al Consejo Económico como encargado de entablar determinadas negociaciones o las futuras negociaciones. Esta designación tendría validez solamente por el período del mandato de cada Presidente. Desde luego, todo quedaría más claramente establecido si estos procedimientos se incorporaran a un protocolo sometido a ratificación. Incluso en este caso sería aconsejable actuar, no obstante, sobre la base de decisiones del poder ejecutivo durante un período transitorio. Si el procedimiento resultase satisfactorio, se facilitaría la ratificación por los cuerpos legislativos.

172. Podrían adoptarse dos métodos: por una parte, cabría que los Presidentes designaran expresamente, en cada caso, un plenipotenciario cuya candidatura hubiera sido recomendada por el Consejo Económico. Provisto de los poderes de los cinco gobiernos, este negociador adquiriría la necesaria personería para proseguir las negociaciones en nombre y representación del mercado común. Por otra, los Presidentes podrían designar al Consejo Económico como el órgano responsable de entablar las negociaciones y de designar en cada caso la persona más apropiada para actuar como jefe de la

/delegación

delegación común. Como el mercado común no tiene personería jurídica internacional, seguiría requiriéndose que el Presidente refrendara los mandatos necesarios, mera formalidad puesto que la selección del negociador tendría que haberse hecho con antelación por decisión del Consejo Económico.

173. Una vez concluidas las negociaciones, el negociador sería facultado para redactar el acuerdo siguiendo las instrucciones del Consejo Económico. Se sometería luego el acuerdo a la ratificación de los órganos legislativos competentes de los países miembros.

174. Por razones prácticas y de otra índole sería conveniente condensar los resultados de la negociación en un acuerdo único y firmarlo en representación de los cinco gobiernos, así como por la contraparte o contrapartes, en vez de otorgarse cinco acuerdos bilaterales diferentes. Esta norma de firmar acuerdos multilaterales ha estado establecida por algún tiempo y es la forma adoptada en todos los convenios comerciales auspiciados por el GATT.

2. Servicios de secretaría

175. El Consejo Económico tendrá que contar con una Secretaría Permanente que le permita preparar y llevar a efecto sus decisiones sobre política comercial. De momento quizá sea suficiente reorganizar la actual Sección de Política Comercial de la SIECA para que pueda prestar al Consejo Económico la asistencia que precise. Esta sección podría dividirse en varios grupos, que quedarían encargados, respectivamente, de las medidas de política arancelaria (en lo cual la SIECA ya tiene considerables responsabilidades), la preparación y conducción de negociaciones comerciales, y el fomento de las exportaciones (incluyendo la coordinación de las actividades de los agregados comerciales y la preparación de estudios sobre mercados). Estas unidades quedarían encargadas asimismo de coordinar la actuación de las delegaciones de los países miembros en las reuniones internacionales, conferencias sobre productos básicos, reuniones de consejos, juntas, etc. Siempre que un delegado de los países centroamericanos tuviera voz y voto en dichas reuniones en representación de todo el grupo, estaría asesorado por algún miembro de la Sección de Política Comercial de la SIECA.

/Como es

Como es necesario acentuar el carácter mancomunado de la política comercial centroamericana, deberán tomarse las máximas precauciones para que, en efecto, el funcionario de la SIECA a quien se confíen medidas de política comercial represente el interés regional y no el de los países por separado, incluso en el caso de que se trate de un funcionario trasladado temporalmente de una administración nacional y orgánicamente siga perteneciendo a la misma. Debe proporcionarse a estos funcionarios la capacitación necesaria para desempeñar sus nuevas funciones.

3. La Junta Arancelaria

176. Muchos países han comprobado la utilidad de confiar a un organismo independiente el examen de las solicitudes de protección. Este procedimiento ha sido eficaz en varios países, en vías de desarrollo donde los intereses en conflicto pueden presionar a los funcionarios o al gobierno y perjudicar la objetividad de todo el sistema. La necesidad de contar con órganos imparciales es mayor todavía cuando las medidas arancelarias dependen de la decisión de representantes de varios países, cuyo interés en cada caso específico quizá sea difícil de reconciliar cuando el país donde la producción industrial va a tener lugar tendiera a respaldar la opinión de los productores mientras los demás se mostrasen más interesados en proteger el interés de los consumidores.

177. El procedimiento a que se recurre generalmente comprende las tres fases siguientes:

a) Un examen de los hechos y una compilación de los datos aportados por las partes interesadas, a cargo de funcionarios peritos en contabilidad de costos, comercio exterior y producción;

b) Celebración de audiencias públicas en las que todos los intereses afectados (productores, importadores, exportadores, consumidores, etc.) pueden exponer abiertamente sus casos ante un órgano integrado por personas no vinculadas directamente ni con gobiernos ni con intereses privados, comerciales o industriales. Estas audiencias son públicas y la prensa puede asistir a ellas. Los miembros de la Junta pueden solicitar a los

/intereses

intereses representados información adicional necesaria para dilucidar cuestiones de hecho. Una vez terminadas las audiencias, la Junta prepara un informe en el que resume la situación de hecho y se formulan recomendaciones específicas sobre el nivel más apropiado de protección;

c) Los gobiernos (o la autoridad competente) adoptan una decisión a la luz del informe presentado. Esta autoridad no está obligada a aceptar las recomendaciones de la Junta, pero es costumbre explicar públicamente las razones que han conducido a desviarse de la recomendación recibida. En ciertos casos, se dispone asimismo que el informe de la Junta Arancelaria se publique o se ponga a disposición del público poco tiempo después de expedirse por la autoridad competente.

178. El mecanismo descrito podría utilizarse en el caso de los países centroamericanos y evitaría la actual confusión que impera entre la segunda y la tercera fase. Los intereses privados tendrían derecho a ser escuchados por la Junta Arancelaria, pero no podrían hallarse presentes en las discusiones del Consejo Económico.

179. La integración de la Junta plantea un delicado problema; deberá ser poco numeroso, compuesta de tres o cinco miembros a lo sumo; los miembros serían nombrados por su capacidad personal y no como representantes de intereses nacionales y tendrían que gozar de la confianza de cada gobierno y de reconocida autoridad en sus países de origen y en los demás. Durante los primeros años será relativamente pequeño el número de decisiones que deban tomarse y no habrá necesidad de que los miembros sean designados a tiempo completo. Por otra parte, no sería conveniente designar diferentes miembros para examinar diversos casos. Las decisiones de la Junta Arancelaria deberían ir constituyendo gradualmente una jurisprudencia. La solución más práctica parece que sería nombrar a los miembros y suplentes por plazos fijos (por ejemplo, tres años). Percibirían honorarios en vez de sueldos y reembolsos de gastos de viaje cada vez que asistieran a reuniones de la Junta. En cada oportunidad la Junta estaría compuesta de tres miembros y los suplentes sólo intervendrían cuando uno o más de los titulares no pudieran asistir. Los trabajos preparatorios y los servicios de secretaría serían proporcionados por la Sección de Política Comercial de la SIECA.

/180. El reglamento

180. El reglamento de la Junta establecería la forma en que habrían de hacerse las notificaciones de solicitudes presentadas, las invitaciones a participar en las audiencias públicas, la selección de las solicitudes de audiencia a fin de descartar las que fueran inapropiadas, etc. Por medio del reglamento o de una decisión del Consejo Económico se determinarían los plazos dentro de los cuales debería tramitarse cada solicitud de protección y presentarse el informe de la Junta. Del mismo modo podría disponerse que, en caso necesario, el Consejo Económico, después de recibir el informe de la Junta, podrá pedirle que reconsiderara el caso.

4. Disposiciones transitorias

181. Como se requerirá algún tiempo para poner en marcha todo lo que se indica en los párrafos precedentes, cabría sugerir que el establecimiento de esas medidas se hiciera por etapas. Las medidas que así se fueran adoptando tendrían carácter provisional y estarían sujetas a revisión y confirmación; con ello sería más fácil lograr que los gobiernos aceptaran métodos y normas nuevos para ellos, aunque tuvieran que ser reajustados con el tiempo de acuerdo con los usos y necesidades peculiares de Centroamérica.

182. En la primera etapa el propósito principal sería establecer el mecanismo necesario, antes de entrar en negociaciones con otros países. Antes de hacerlo habría que examinar la situación de hecho, considerar las ventajas que derivarían de determinadas negociaciones y discutir las ventajas o contrapartidas que los países centroamericanos estarían dispuestos a ofrecer a cambio de concesiones para su comercio de exportación o para otros fines.

183. La tarea más urgente sería, pues, la instalación de una secretaría inicial, como parte de la SIECA, encargada de los siguientes puntos:

- a) Preparación de decisiones sobre los niveles de los aranceles de protección;
- b) Problemas de fomento de las exportaciones, y
- c) Preparación de futuras negociaciones (examen y evaluación de la expansión comercial que resultaría de negociaciones con diversas posibles contrapartes).

/184. Otro trabajo

184. Otro trabajo urgente sería la consolidación y revisión de los procedimientos relativos a la determinación y modificación del nivel de los derechos de protección. Ya se ha examinado en un capítulo anterior el problema de la Junta Arancelaria; si los gobiernos acordaran instalarla sería útil que comenzara a funcionar tan pronto como fuera posible.

185. Como ya se ha señalado, estas actividades podrían iniciarse con carácter experimental. Durante la primera etapa el personal regional se obtendrá mediante traslados de las administraciones nacionales; los nombramientos para la Junta Arancelaria podrían hacerse con carácter especial por un período relativamente corto. Una vez ensayado el mecanismo, se podría dar un carácter más permanente a las disposiciones tomadas mediante un instrumento que se sometería a la ratificación de los congresos nacionales.

186. La etapa siguiente sería la adopción de medidas prácticas para el establecimiento de las negociaciones propiamente dichas. Una vez más, las sugerencias que se presenten podrían aceptarse con carácter experimental en cuanto a las negociaciones iniciales y, después de una revisión, si lo convenido hubiera resultado satisfactorio, se formalizaría en un protocolo. A medida que se vayan estableciendo diversas medidas de organización, habría que ir poniendo en claro y formalizando los problemas de enlace entre esta pequeña Sección de Política Comercial, los demás organismos regionales e internacionales y los gobiernos nacionales. En cuanto se perfeccione la unión aduanera y puedan circular libremente los artículos de exportación tradicionales y las mercaderías importadas, la sección de política comercial tendrá que prestar atención a nuevos problemas y en particular a la coordinación de las actitudes nacionales en materia de exportaciones tradicionales y al estudio de los problemas que plantea la libre circulación de artículos importados (determinación de su origen, valuación, nomenclatura, medidas contra el dumping, etc.).

187. Es difícil pronosticar desde ahora la duración que puedan tener las diversas etapas. No parece necesario fijar plazos determinados, porque la transición de una etapa a otra dependerá de muchos factores económicos, políticos y psicológicos. En principio, sería suficiente reunir todas las propuestas que se consideren prácticas y aceptables para los gobiernos en una "declaración de principios", que sería aprobada a la brevedad posible por el Consejo Económico y serviría de orientación para llevar a la práctica el programa de política comercial. En esa Declaración cabría prever el propósito de que, a su debido tiempo, los gobiernos acordaran solemnemente la adopción definitiva de una política comercial común y el establecimiento de los servicios especializados indispensables para llevarla a cabo.

