EL DESARROLLO INTEGRADO DE CENTROAMÉRICA EN LA PRESENTE DÉCADA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

SIECA

El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década

Bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano

ANEXO NÚMERO 2

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN
DE AMÉRICA LATINA (INTAL)
B.I.D.

INTAL, 1973

Instituto para la Integración de América Latina
Banco Interamericano de Desarrollo
Cerrito 264 - Buenos Aires

Impreso en la Argentina
Hecho el depósito que establece la ley 11.723

Anexo número 2

EL PERFECCIONAMIENTO DEL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: RÉGIMEN DE LIBRE COMERCIO, UNIÓN ADUANERA Y ARANCEL COMÚN

PRESENTACIÓN

En el presente anexo se formulan propuestas vinculadas con el perfeccionamiento de la zona de libre comercio hasta llegar a constituir una unión aduanera perfecta en Centroamérica. Básicamente, el trabajo cubre los temas relacionados con el régimen de libre comercio y el arancel común.

En la primera sección, se pasa revista por las experiencias obtenidas durante los años sesenta en cuanto a la creación del Mercado Común y la adopción de una política arancelaria común. El análisis se limita a resumir y complementar otros trabajos al respecto presentados por la Secretaría durante los últimos años.* En la segunda sección, se formulan propuestas para perfeccionar el arancel común y ajustarlo a los requerimientos de la estrategia del desarrollo integrado. Asimismo, se presenta un programa de perfeccionamiento de la zona de libre comercio hasta que gradualmente evolucione hacia un régimen de libre intercambio para todos los productos, indistintamente de su origen; situación que se denomina "unión aduanera perfecta" en este trabajo.

Se debe insistir una vez más sobre la estrecha vinculación del régimen de libre comercio, y sobre todo de la política arancelaria, con otras políticas de desarrollo, incluyendo la tributaria, la comercial externa, la agrícola y la industrial. En ese sentido, muchos de los planteamientos contenidos en los anexos 3, 4, 8, 9 y 10 complementan el presente anexo en la configuración global de las políticas respectivas.

* Véase, entre otros: *Evolución y estado actual del Mercado Común Centroamericano y sus posibilidades de funcionamiento a corto plazo*, SIECA/71/V/20/V-1, Guatemala, 26 de junio de 1971, y *Situación actual del comercio entre los países centroamericanos y sus perspectivas a corto plazo*, SIECA/CT-RMECA 111/D.T. 17, del 3 de agosto de 1970 y actualizado en 1972.

I. LA CONSTITUCIÓN DEL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO EN LA DÉCADA DE 1960. ARANCEL COMÚN Y RÉGIMEN DE LIBRE COMERCIO

1. *EL ARANCEL COMÚN*

1.1 *Origen del arancel uniforme*

La necesidad de contar con un arancel externo común fue planteada desde los inicios del Programa de Integración Económica Centroamericana.[1] Durante la I Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, al discutirse el Informe de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, se reconoció que la falta de uniformidad en la elaboración y presentación de las estadísticas de comercio exterior constituía un serio inconveniente para la comparabilidad de las mismas, y se recomendó a los gobiernos que coordinaran sus esfuerzos en las labores de conversión de sus clasificaciones de comercio a la denominada Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) elaborada por las Naciones Unidas y recomendada por el Consejo Económico y Social.

Por otra parte, en esa misma oportunidad se llegó al acuerdo de que, para los fines de la integración económica gradual y limitada aprobada por el Comité, y en particular para la actuación coordinada en materia de política comercial y la realización de planes concretos de establecimiento de industrias en que tengan intereses varios países centroamericanos, es una condición necesaria la unificación de la nomenclatura arancelaria.[2]

En lo que respecta a la unificación de otro elemento importante del Arancel Centroamericano de Importación, constituido por los gravámenes uniformes (la equiparación arancelaria propiamente dicha),

[1] Informe preliminar del Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL. Doc. E/CN. 12/296, anexo A, agosto de 1952.

[2] Informe de la Primera Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, Tegucigalpa, agosto de 1952.

apenas se inició en forma efectiva y en grado muy limitado, unos meses antes de la firma del Tratado General,[3] y no fue sino a partir de este momento que cobró verdadero impulso, al suscribirse, de 1960 a 1962, los primeros protocolos al Convenio de Equiparación (véase el gráfico número 1).

No obstante que el Convenio de Equiparación de Gravámenes fue suscrito hasta en 1959, ya en el Tratado Multilateral de Libre Comercio (suscrito en Tegucigalpa en 1958) se habían sentado algunos principios de política arancelaria. En este Tratado Multilateral, los Estados contratantes expresaron el "propósito de constituir, tan pronto como las condiciones sean propicias, una unión aduanera entre sus territorios", para lo cual acordaron —como primera providencia— establecer un régimen de libre intercambio, prometiendo perfeccionarlo en un período de diez años a partir de la vigencia del propio Tratado. En otra de las disposiciones de este instrumento los mismos Estados se comprometieron a llevar a cabo, previo estudio y dictamen de la Comisión Centroamericana de Comercio,[4] la equiparación de los derechos y otros recargos que cada uno de ellos estuviera aplicando a la importación de los artículos que aparecen en la lista de libre intercambio, o que en el futuro se agreguen a ella, así como de sus principales materias primas y sus envases.

Por otra parte, acordaron procurar no utilizar ni otorgar franquicias a la importación procedente de terceros países de artículos que se produzcan en Centroamérica y que figuren en la lista de libre intercambio, y estuvieron asimismo de acuerdo en procurar también la equiparación de las ventajas que se otorgan a las industrias que produzcan mercancías incluidas en dicha lista.

Conforme a este esquema de integración gradual y limitada, se pretendía ir concediendo paulatinamente el libre comercio a las mercancías originarias y, en la misma medida, equiparar los gravámenes de dichos artículos, sus materias primas y envases. En idéntica forma se irían equiparando los beneficios fiscales y cualesquiera otros subsidios.

Este mismo criterio prevalecía al suscribirse el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación en 1959, instrumento que establece expresamente los lineamientos de la política arancelaria centroamericana. En este cuerpo legal se convino establecer

[3] Las primeras listas de gravámenes equiparadas cobraron vigor, con el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, el 29 de setiembre de 1960. El Tratado General de Integración Económica fue suscrito el 13 de diciembre de 1960.

[4] Organismo creado en el capítulo VII del mismo Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana.

una política arancelaria común y se resolvió constituir un Arancel Centroamericano de Importación acorde con las necesidades de la integración y el desarrollo económico del área. Para tal fin, los Estados signatarios se comprometieron a equiparar los gravámenes a la importación en un plazo de cinco años a partir de la vigencia de dicho Convenio.

La metodología establecida en esa misma oportunidad para cumplir con las obligaciones contraídas fue la siguiente: 1) se mantuvo la NAUCA como base del arancel; 2) se estableció además de la equiparación inmediata el sistema progresivo como un régimen transitorio hasta alcanzar los gravámenes uniformes; 3) se acordó "renegociar", a solicitud de cualquiera de las partes contratantes, los gravámenes uniformes acordados y la clasificación arancelaria unificada; la renegociación quedó limitada a los productos para los que fuere pedida.

Con el fin de acelerar el proceso de equiparación arancelaria acordado en el Tratado Multilateral, se estableció la siguiente secuencia:

a) Productos objeto de libre comercio inmediato o progresivo de conformidad con tratados bilaterales de libre comercio;

b) Productos manufacturados en Centroamérica;

c) Productos importados susceptibles de sustituirse a corto plazo por producción centroamericana;

d) Materias primas, productos intermedios y envases, dando prioridad a aquellos que son necesarios para la producción y venta de los artículos incluidos en los acápites anteriores; y

e) Otros productos.

Se adoptó como base impositiva el valor CIF para la determinación de los derechos *ad valorem*, y la de unidades físicas uniformes para el componente específico.

Como se puede apreciar el proceso de equiparación arancelaria estuvo supeditado, o por lo menos fuertemente influido, por el de liberalización del intercambio de mercaderías entre los países.

Al suscribirse el Tratado General se operó un cambio fundamental en el régimen de libre comercio, por cuanto se acordó otorgar éste para todos los productos originarios de las partes contratantes. De los 1276 rubros contenidos en la NAUCA, 1028 (80.6 por ciento) quedaron en libre comercio el 4 de junio de 1961 (fecha de vigencia del Tratado) y sólo 248 (19.4 por ciento) quedaron sujetos a regímenes especiales de excepción. Actualmente (1972), sólo 32 rubros mantenían todavía

restricciones al libre comercio por tiempo indefinido; y 23 rubros cuyo libre intercambio está sujeto a la firma de convenios especiales. Así, es un total de 55 rubros el que no está gozando de libre comercio entre los territorios de los países centroamericanos.

Este cambio radical en la política comercial centroamericana, al otorgar libre comercio para todos los productos originarios del área, excepto para el reducido número antes citado, provocó paralelamente un aceleramiento en el proceso de equiparación ya que a partir de la vigencia del Tratado General se suscribieron protocolos que lograron equiparar el 53.3 por ciento de los rubros del arancel (un 44.3 por ciento se había equiparado con anterioridad a dicha vigencia).

La estrategia implícita en la estructuración de la tarifa externa común persiguió propósitos claramente proteccionistas, teniendo presente, asimismo, consideraciones de carácter fiscal y de defensa de la balanza de pagos. Como se podrá observar en el cuadro 1, los niveles de protección nominal para la región en su conjunto evolucionaron de la siguiente manera entre 1959 (antes de la adopción del arancel común) y 1967 (después de la adopción del arancel común): [6]

	Nivel de Protección Nominal	
	1959 *	*1967* **
Bienes de consumo no duradero	65.8	113.6
Bienes de consumo duradero	25.2	40.1
Materias primas para la agricultura	6.8	8.9
Materias primas para la industria	32.7	35.5
Combustibles y lubricantes	65.2	45.6
Materiales para la construcción	20.3	63.5
Bienes de capital para la agricultura	7.0	10.2
Bienes de capital para la industria	8.1	10.4
Equipo de transporte	7.6	8.0
Total arancel	34.9	45.1

* Promedio de los cinco aranceles nacionales.
** Promedio centroamericano del arancel uniforme.

El cuadro 1 revela que, en general, el nivel de protección nominal para los productos susceptibles de producirse en la región aumentó entre 1959 y 1967; tal fue el caso de bienes de consumo duraderos y no duraderos y materiales de construcción. En cambio, las materias primas, productos intermedios y bienes de capital no sufrieron mayor

[6] La incidencia nominal se calculó dividiendo los aranceles teóricos que se hubieran recaudado en ausencia de exenciones fiscales, por el valor CIF de las importaciones de cada grupo de productos. Las cifras se basan en un estudio realizado a finales de la década por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano y el Fondo Monetario Internacional, con base en datos de la SIECA.

variación, y en un caso (combustibles y lubricantes) incluso bajó al nivel de protección nominal. De ahí se deriva que el Arancel Centroamericano de Importación fue estructurado con dualidad de propósitos, al perseguir o impulsar, por una parte, un proceso acelerado de sustitución de importaciones, mediante la protección aduanera, y por otra, obtener considerables ingresos fiscales. En la práctica, sin embargo, la creciente proporción de franquicias aduaneras para materias primas y bienes intermedios concedidas a lo largo de la década, vino a ampliar la protección arancelaria para los bienes de consumo; o sea que el nivel de protección efectiva tendió al alza durante ese período.

Los niveles tarifarios nominales permitían con amplitud la importación de materias primas, bienes intermedios y de capital para la agricultura y el equipo de transporte, con lo cual se perseguía alentar la inversión en esos sectores, sin incidir negativamente en los costos de producción, con algunas excepciones para aquellos casos en que existía producción adecuada en la región. La maquinaria para uso agrícola quedó prácticamente libre de cargas arancelarias, siguiendo así la política de desarrollo del sector agropecuario implícita en los planes nacionales de desarrollo y en los convenios centroamericanos. Con tasas más altas fueron gravadas las materias primas y los bienes intermedios para la industria, lo mismo que los materiales para la construcción, en tanto que los bienes de capital para la actividad manufacturera lo fueron con tasas relativamente bajas.

Por último, se gravaron con tasas más altas los bienes de consumo, con el fin de propiciar la sustitución de importaciones. Dentro de esos bienes están comprendidos los productos considerados suntuarios, a los cuales se les recargó la tasa impositiva con el objeto de encarecerlos para restringir su importación, aunque el propósito pudo ser el de fomentar su producción dentro del Mercado Común Centroamericano, en algunos casos.

El nivel de protección nominal promedio para todos los productos pasó del 35 por ciento en 1959 al 45 por ciento en 1967. Sin embargo, al tomar en cuenta la creciente proporción de productos importados libre de derechos bajo concesiones de diversa índole —un 48 por ciento de las importaciones se efectuaron en esta forma en 1967—, el nivel "real" de la tarifa externa común en 1967 se redujo a un 24 por ciento, comparado a un nivel estimado de 25 por ciento en 1959.[6]

También llama la atención, según puede verse en el cuadro 2, que

[6] No se cuenta con información fidedigna sobre la proporción de las importaciones de 1959 que se realizaron libre del pago de derechos de importación, pero se estima en un 30 por ciento. Véase el borrador de la sección número 9 del estudio conjunto del CMCA y del FMI.

CUADRO Nº 1

CENTROAMÉRICA: *Incidencia nominal del arancel centroamericano, 1959 y 1967*

(En porcentajes)

	Nº de producto	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica		Promedio MCCA	
	Categorías	1959	1967	1959	1967	1959	1967	1959	1967	1959	1967	1959	1967
1. Bienes de consumo no duradero	*39*	*63.8*	*78.3*	*65.9*	*100.0*	*63.8*	*188.5*	*69.3*	*100.9*	*66.0*	*100.4*	*65.8*	*113.6*
11. Alimentos	18	56.2	81.2	70.8	84.4	77.1	85.0	71.0	91.2	64.4	83.3	69.7	86.2
12. Bebidas	1	210.0	275.0	232.0	215.0	220.0	269.0	110.0	251.0	408.0	299.0	236.2	261.4
13. Tabaco	1	160.0	152.0	271.0	349.0	218.0	291.0	158.0	172.0	196.0	200.0	200.6	232.8
14. Farmacéuticos y cosméticos	8	42.0	56.9	45.9	59.0	29.8	78.5	37.5	57.9	42.6	53.1	39.6	61.1
15. Vestuario y otras confecciones textiles	10	89.3	131.4	54.8	116.1	62.7	156.0	93.8	147.8	67.2	115.5	73.6	133.4
19. Otros bienes de consumo no duradero	1	38.5	88.2	45.3	106.6	48.6	110.0	55.8	111.3	38.5	108.6	44.9	104.9
2. Bienes de consumo duradero	*17*	*19.7*	*37.2*	*10.7*	*31.6*	*18.3*	*30.9*	*37.2*	*49.2*	*39.9*	*51.5*	*25.2*	*40.1*
21. Utensilios domésticos	1	21.0	32.0	43.0	34.0	46.0	38.0	36.0	38.0	31.0	32.0	35.4	34.8
23. Muebles	2	35.5	74.0	44.0	75.5	20.0	80.0	31.0	91.5	81.0	85.0	42.5	81.2
24. Aparatos domésticos	6	20.7	38.3	14.0	25.2	27.2	32.8	46.0	68.2	42.0	58.5	30.0	48.6
25. Vehículos	8	11.9	27.8	17.1	25.5	7.8	16.3	32.5	29.5	29.1	40.3	20.2	27.8
3. Combustibles y lubricantes	*6*	*31.3*	*4.0*	*82.7*	*75.8*	*93.8*	*36.8*	*58.7*	*59.8*	*59.5*	*51.7*	*65.2*	*45.6*
31. Combustibles	4	35.5	0.8	74.8	70.3	125.8	45.0	55.0	59.5	78.0	67.0	73.4	48.5
32. Lubricantes	2	23.5	10.5	98.5	87.0	34.0	20.5	66.0	61.0	22.5	21.0	48.9	40.0
4. Materias primas y productos intermedios para la agricultura	*7*	*0.8*	*6.8*	*9.9*	*10.3*	*0.3*	*8.0*	*1.7*	*9.1*	*1.8*	*9.7*	*6.8*	*8.9*
41. Alimentos para ganado	1	11.6	1.7	5.8	—	—	10.3	15.1	14.6	10.0	22.2	8.5	9.8
41. Otras materias primas	6	0.6	4.0	29.7	10.0	0.1	4.0	0.2	7.4	2.5	8.0	6.6	6.7

cont. cuadro nº 1

5. *Materias primas y productos intermedios para la industria*	77	*28.0*	*33.0*	*42.5*	*28.9*	*33.7*	*32.7*	*35.5*	*38.0*	*31.7*	*38.8*	*32.6*	*33.9*
51. Alimentos	8	27.6	37.5	45.1	49.8	32.1	45.0	36.5	37.4	30.7	32.5	34.4	40.4
52. Productos agrícolas no alimenticios	28												
53. Minerales	18	13.7	18.7	32.6	21.6	29.0	32.9	20.4	23.4	22.1	38.4	23.6	26.0
55. Productos químicos y farmacéuticos	23	34.7	32.1	48.5	43.1	28.4	42.0	54.6	46.7	43.4	45.0	41.9	41.8
6. *Materiales de construcción*	13	*10.5*	*24.1*	*14.5*	*27.2*	*16.7*	*29.7*	*37.6*	*207.4*	*22.3*	*29.3*	*20.3*	*63.5*
65. Materiales de construcción no minerales	1	21.0	25.0	7.0	34.0	—	24.0	144.0	2.400.0	—	81.0	58.3	512.8
66. Materiales de construcción no metálicos	4	10.5	28.8	6.3	35.8	29.8	45.3	41.8	22.8	30.3	30.0	25.7	32.0
67. Metales para construcción	8	8.9	21.6	19.6	23.1	12.2	22.6	22.3	25.9	21.1	22.5	16.8	23.1
7. *Bienes de capital para la agricultura*	7	*2.4*	*8.6*	*13.6*	*9.8*	—	*9.2*	*10.0*	*14.2*	*8.8*	*9.2*	*7.0*	*10.2*
71. Maquinarias y herramientas	3	2.0	7.7	12.3	9.0	—	8.0	10.0	1.3	8.0	8.0	6.5	6.8
72. Otro equipo para la agricultura	1	5.0	16.0	30.0	16.0	—	15.0	10.0	27.0	10.0	15.0	11.0	17.8
73. Transporte y tracción	1	1.0	4.0	1.0	6.0	—	7.0	10.0	10.0	10.0	7.0	4.4	6.8
74. Ganado de raza fina	2	—	1.3	—	—	—	—	2.2	—	3.3	—	—	1.1
8. *Bienes de capital para la industria*	44	*5.5*	*9.6*	*9.8*	*10.6*	*1.8*	*9.5*	*13.7*	*11.3*	*9.5*	*10.9*	*8.1*	*10.4*
81. Maquinaria y equipo para oficina	6	9.7	19.7	11.0	21.5	7.5	16.8	29.7	21.5	15.2	24.2	14.6	21.9
82. Herramientas	1	5.0	11.0	18.0	15.0	—	15.0	10.0	15.0	4.0	8.0	7.4	13.4
83. Repuestos y accesorios	5	4.8	13.4	9.4	12.1	3.0	13.8	11.8	14.2	13.4	15.2	8.5	13.8
84. Maquinaria industrial	27	4.4	7.2	9.3	7.1	2.0	7.4	9.7	8.0	7.7	7.4	6.6	7.4
85. Otro equipo fijo	3	7.7	10.3	5.0	13.0	2.0	9.7	14.0	15.7	18.0	12.7	9.3	12.3
86. Equipo para telecomunicaciones	2	17.5	26.5	13.5	22.5	18.5	24.5	46.0	38.0	17.0	30.0	22.5	28.3
9. *Equipo para transporte*	6	*8.8*	*8.2*	*7.8*	*5.2*	*0.8*	*5.8*	*12.5*	*8.7*	*8.3*	*12.2*	*7.6*	*8.0*
91. Repuestos	2	6.0	9.5	11.5	10.0	1.5	5.0	15.0	12.0	9.0	7.5	8.6	8.8
92. Equipo rodante	4	10.3	7.5	6.0	2.8	0.5	6.3	11.5	7.0	8.0	14.5	7.2	7.6
TODAS LAS IMPORTACIONES	216	*27.5*	*37.7*	*35.0*	*42.1*	*41.0*	*46.9*	*36.8*	*56.5*	*34.3*	*42.4*	*34.9*	*45.1*

Fuente: Secretaría Ejecutiva del CMEA, SIECA y FMI.

a pesar de que a la altura de 1967 se había acordado un arancel común para la casi totalidad de los rubros contenidos en la NAUCA, la incidencia nominal seguía con variaciones importantes entre países. Es más, en algunos casos, como los bienes de consumo no duraderos y los materiales de construcción, el coeficiente de variación entre la incidencia nominal registrada en cada país fue mayor en 1967 que en 1959. Lo anterior se debe fundamentalmente a lo siguiente: a) los pocos rubros pendientes de equiparación aún participaban en forma significativa en el valor total de las importaciones, superando el 20 por ciento en algunos países; b) otros rubros estaban en proceso de equiparación progresiva, sin tasas iguales en 1967; c) persistían problemas de clasificación y administración aduanera en 1967, que daban como origen tasación distinta entre países para los mismos artículos; y d) la estructura del comercio internacional es distinta entre los países.[7]

En resumen, puede afirmarse que, en la medida en que el Mercado Común se desarrollaba, los gobiernos, en su labor de equiparación, encaminaron sus criterios a estimular la inversión, fundamentalmente para sustituir importaciones y en menor medida a obtener ingresos fiscales, esperándose que al ampliarse la oferta regional de bienes y en virtud de la mayor competencia del Mercado Común, los precios tenderían a mantenerse o reducirse.

Por otra parte, tomando en cuenta lo ya expresado en relación al otorgamiento de franquicias y considerando que los niveles nominales establecidos son elevados, así como que en la mayoría de las ramas industriales el valor agregado es relativamente bajo, resulta que el nivel de protección efectiva es superior al que se puede apreciar en las tasas nominales de los rubros arancelarios o de los grupos económicos. Para el caso, y a manera de ejemplo, tomando en cuenta las limitaciones estadísticas, se tiene que una protección nominal de 64.3 por ciento para la industria textil da una protección efectiva de 296 por ciento.[8] La CEPAL ha llegado a la conclusión en sus análisis sobre protección que, al no disponerse de investigaciones completas sobre la materia, resulta difícil precisar la magnitud efectiva de las barreras proteccionistas y menos todavía precisar su evolución en el tiempo, tomando en consideración la elevación de aranceles que ha acompañado a la elaboración de algunos productos intermedios. Todo parece indicar, sin

[7] También influyen en los elevados coeficientes de variación registrados para 1967 dos situaciones extraordinarias que requieren verificación: las elevadas incidencias nominales sobre bienes de consumo no duradero en Honduras y sobre materiales de construcción en Nicaragua.

[8] Véase: Havelock Brewster, *The Choice Between Efficiency and Protection*, Guatemala, publicación mimeografiada de SIECA, abril de 1972, pp. 19-30.

Cuadro Nº 2

Centroamérica: *Variaciones entre países en la incidencia nominal del arancel centroamericano, 1959-1967*

	1959							1967						
	Guatemala	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Promedio* MCCA	*Coeficiente de variación %*	*Guatemala*	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Promedio* MCCA	*Coeficiente de variación %*
1. Bienes de consumo no duradero	63.8	65.9	63.8	69.3	66.0	65.8	3.0	78.3	100.0	188.5	100.9	100.4	113.6	33.8
2. Bienes de consumo duradero	19.7	10.7	18.3	37.2	39.0	25.2	45.2	37.2	31.6	30.9	49.2	51.5	40.1	21.7
3. Combustibles y lubricantes	31.3	82.7	95.8	58.7	59.5	65.2	33.3	4.0	75.8	36.8	59.8	51.7	45.6	53.3
4. Materias primas y productos intermedios para la agricultura	0.8	9.9	0.3	1.7	1.8	2.9	182.8	6.8	10.3	8.0	9.5	9.7	8.9	14.6
5. Materias primas y productos intermedios para la industria	28.0	42.5	31.7	32.6	28.9	32.7	15.9	33.0	38.0	38.8	33.9	33.7	35.5	6.8
6. Materiales de construcción	10.5	14.5	16.7	37.6	22.3	20.3	46.3	24.1	27.2	29.7	207.4	29.3	63.5	113.1
7. Bienes de capital para la agricultura	2.4	13.6	—	10.0	8.8	7.0	55.7	8.6	9.8	9.2	14.2	9.2	10.2	119.6
8. Bienes de capital para la industria .	5.5	9.8	1.8	13.7	9.5	8.	50.6	9.6	10.6	9.5	11.3	10.9	10.4	6.7
9. Equipo para transporte	8.8	7.8	0.8	12.5	8.3	7.6	50.0	8.2	5.2	5.8	8.7	12.2	8.0	31.3
TOTAL	*27.5*	*35.0*	*41.0*	*36.8*	*34.3*	*34.9*	*12.6*	*37.7*	*42.1*	*46.9*	*56.5*	*42.4*	*45.1*	*14.2*

Fuente: Secretaría Ejecutiva del CONCA, SIECA y FMI.

embargo, que la incidencia de la tarifa es elevada, incluso descontando el impacto considerable de las exenciones y franquicias que se vienen concediendo con propósitos de fomento industrial u otros propósitos económicos.[9]

1.2 *Etapas de equiparación arancelaria*

Se pueden distinguir, a través del tiempo, dos grandes etapas en el proceso de equiparación de gravámenes a la importación, separadas por la vigencia del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, las cuales están conformadas de la manera que se ilustra en el cuadro 3.

Nótese que antes de la entrada en vigor del referido tratado, se había acordado la uniformidad —tanto en forma inmediata como en el sistema progresivo— de 685 rubros arancelarios, lo que equivale al 44.3 por ciento del total que conforman el arancel. Desde el 4 de junio de 1961 al presente, se acordó la equiparación de 826 rubros, que significan un 53.3 por ciento del universo arancelario, lo cual en suma da un total de 97.6 por ciento del arancel.

Por otra parte, es necesario advertir que, tanto para la primera como para la segunda etapa, la vigencia del Convenio y sus protocolos para los cinco países fue en promedio de tres años. En el mismo cuadro, puede verse que la vigencia de dichos protocolos no fue simultánea, por lo que virtualmente no ha existido equiparación uniforme en ciertos períodos de tiempo durante los cuales algunos países siguen aplicando sus gravámenes nacionales o los acordados en protocolos anteriores. Hay que indicar además que en este último, las diferencias entre los gravámenes anteriores son de bastante significación comparados con los niveles renegociados. También debe señalarse que, aun estando vigentes los protocolos para todos los países, al haberse establecido la equiparación por el sistema progresivo, tampoco hubo equiparación efectiva durante el período de transición.

1.3 *Rubros pendientes de equiparación*

Tal como se ha dicho, aún no ha habido acuerdo para uniformar los gravámenes a la importación de 37 rubros del arancel, lo que significa apenas un 2.4 por ciento del universo arancelario. Sin embargo, este pequeño grupo de productos no equiparados representó en 1968 un

[9] CEPAL, *Consideraciones económicas y técnicas para establecer lineamientos sobre la segunda etapa de revisión del Arancel de Aduanas Centroamericano*, documento E/CN.12/CCE/362.

CUADRO Nº 3

Evolución del proceso de equiparación arancelaria
(1959-1967)

Convenio o Protocolo	Rubros equiparados				% Acumulado	Fecha suscripción	Fecha vigencia 3 países	Fecha vigencia 4 países	Fecha vigencia 5 países	Tiempo transcurrido entre la suscripción y la vigencia plena		
	Total	Inmediatos	Progresivos	%						años	meses	días
PRIMERA ETAPA (59-60)					44.3							
1) Convenio de Equiparación ...	258	226	32	16.7		I- IX-59	29-IX-60	16-VIII-62	23- IX-63	4	0	22
2) Protocolo de Managua	427	375	52	27.6		13- XII-60	4-VI-61	16-VIII-62	23- IX-63	2	9	10
SEGUNDA ETAPA (62-67)					59.8							
3) Protocolo de San José	734	603	131	47.4		31- VII-62	29-IV-64	22- XII-64	9- III-65	2	7	9
4) Primer Protocolo de San Salv.	6	5	1	0.4		29- I-63	11- X-64	31-VIII-65	31-VIII-65	2	7	2
5) Primer Protocolo al Régimen de Industrias	9	9	—	0.6		1-VIII-64	4- V-67	31-VIII-65	... [1]		...	
6) Protocolo de Guatemala	45	15	30	2.9		29- I-63	29- II-65	... [2]	... [2]		...	
7) Acuerdo Especial	12	12	—	0.8		7- II-65	18- I-68	11- III-68	22- VII-68	3	5	15
8) Segundo Protocolo de San Salv.	3	3	—	0.2		5- XI-65	14 X-67	22- XII-67	... [1]		...	
9) Segundo Protocolo de Managua	17	17	—	1.0		16- IX-67	23-III-69	23- III-69	... [1]		...	
Rubros equiparados (59-67) ..	1.511	1.265	246	97.6								
Pendientes de equipr. (72) ..	37			2.4								
TOTAL RUBROS ARANCEL CENTROAMERICANO IMPORTACIÓN	1.548	—	—	—								

[1] No vigente para Honduras.
[2] No vigente para Honduras y El Salvador.

comercio de importación a nivel regional del orden de 150 millones de pesos centroamericanos, monto que se aproxima al 15 por ciento de las importaciones totales de Centroamérica en ese mismo año (1046,2 millones). De dicho porcentaje, la mayor participación correspondió a las importaciones de origen extrarregional (13.7 por ciento) y la menor al comercio intrarregional (apenas un 0.8 por ciento). Estos productos incluyen, entre otros, el trigo y la harina de trigo, el petróleo y sus derivados, los automóviles y algunos aparatos eléctricos.

1.4 *Funcionamiento del arancel*

Vale la pena recordar que el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación fue suscrito, entre otros propósitos, con el de contar con un Arancel Uniforme como elemento indispensable para los fines de perfeccionar la zona de libre comercio, así como de disponer de un instrumento que permitiera establecer una política arancelaria común y acorde con las necesidades de integración y desarrollo económico de Centroamérica. Además, dicho Arancel Uniforme vino también a transformarse en un prerrequisito de la Unión Aduanera que los países miembros se comprometieron a constituir entre sus territorios.

En cuanto al funcionamiento del arancel, ya se han hecho algunos comentarios acerca de la tardanza en el depósito de los instrumentos de ratificación de los convenios y protocolos; tardanza que unas veces fue derivada de la falta de ratificación legislativa y algunas otras de la propia voluntad del Organismo o Poder Ejecutivo.

La aplicación por algunos países de su aforo nacional y no del gravamen uniforme, el propio sistema de equiparación progresiva —de 246 rubros que se han uniformado bajo este sistema, y los 37 rubros aún no equiparados en 1972— han contribuido en gran medida a que el funcionamiento del arancel no haya sido totalmente satisfactorio, pues los fines que se persiguieron con el mismo, no se han alcanzado plenamente debido a la falta de automaticidad del sistema de apoyo. La causa de algunos de estos defectos radica principalmente en que la equiparación debe hacerse mediante la suscripción de protocolos que requieren de acción legislativa y otros procesos legales de ratificación y depósito antes de cobrar vigencia. Lo anterior es igualmente aplicable a las renegociaciones arancelarias previstas en el Convenio básico, y que se llevan a cabo para otorgar protección a los productos que llegan a elaborarse en los países del Mercado Común y sustituyen importaciones de terceros países. Esto es así, por cuanto que los aforos re-

negociados deben figurar en protocolos al Convenio, en igual forma que si se tratara de una equiparación original.

Además de las causas ya enumeradas, existen otras que también es del caso dejar señaladas: la administración del arancel, la clasificación arancelaria, y la determinación de la base imponible de los gravámenes *ad valorem*.

1.5 *Administración del arancel*

Si bien es cierto que se cuenta con un arancel común —idéntica nomenclatura arancelaria y gravámenes uniformes para cerca del 98 por ciento de los rubros del instrumento de mérito— aún no se tiene en vigor el ordenamiento jurídico que haga posible una aplicación idónea y uniforme de dicho cuerpo legal, ya que la Legislación Arancelaria Uniforme Centroamericana (LAUCA) aún no ha sido promulgada. Esta circunstancia da origen a interpretaciones y administración distintas entre los países; por ejemplo, en la determinación de la base imponible, tanto si se trata de gravámenes *ad valorem* como de tributos específicos. De igual manera, los mecanismos administrativos indispensables para lograr un mínimo aceptable de uniformidad en esas dos grandes áreas mencionadas, no operan por cuanto su creación y funcionamiento dependen de la referida Legislación Arancelaria Uniforme.

Para los fines anteriormente señalados, apenas se cuenta con alguna disposición en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) que ordena que las resoluciones de los comités arancelarios nacionales sean conocidas y examinadas por el Consejo Ejecutivo del Tratado General, para ratificarlas o rectificarlas, y que lo que se resuelva al respecto en el seno de este último organismo, es de aplicación obligatoria para todos los Estados miembros. Esta es una medida tendiente a lograr la uniformidad en la clasificación arancelaria, pero por su propia naturaleza ayuda muy poco en el sentido apuntado, por las siguientes razones: a) los comités arancelarios nacionales únicamente conocen de los casos en que existen controversias entre la administración y los usuarios de los servicios aduaneros y, por consiguiente, quedan fuera aquellos otros casos —que deben ser la gran mayoría— en que el importador hace una declaración equivocada y la administración aduanera acepta como buena; y b) el Consejo Ejecutivo casi no ha tenido conocimiento de las resoluciones de los comités arancelarios nacionales, ya que, aun cuando el mencionado Código está en vigor, no lo aplican dos países por no tener en vigencia el respectivo reglamento (uno de ellos no ha depositado el instrumento de ratificación del propio Código), y dicho reglamento deviene compulsivo hasta

que los cinco Estados hayan depositado el correspondiente instrumento de ratificación.

2. *CLASIFICACION ARANCELARIA*

Como ya se ha señalado, la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) que es la base del Arancel Centroamericano de Importación, no ha sido revisada desde su emisión (1955), a pesar de los espectaculares avances tecnológicos que han tenido lugar desde esa fecha. Poco tiempo después de haberse terminado tal nomenclatura, los países centroamericanos se dieron cuenta de que la misma, a pesar de contar con un manual que contiene algunas reglas de clasificación y permite la identificación de muchas mercaderías no expresamente indicadas, era insuficiente para satisfacer las necesidades de comercio exterior de los países miembros del Mercado Común. Por tal razón, el Subcomité de Comercio encargó a la ESAPAC (hoy ICAP) la elaboración de las "Notas Explicativas de la NAUCA". Éstas fueron preparadas por dicha institución, quedando en la categoría de proyecto, el 30 de agosto de 1955, en el documento ESAPAC/330/CAA 2, 30 de agosto de 1955. Nótese que tal esfuerzo fue impulsado antes de que la NAUCA fuera adoptada legalmente por los países (1959): si por aquel entonces ya se conocían las deficiencias de esta última frente al desarrollo del comercio y la tecnología, es indudable que 17 años después esas deficiencias han adquirido proporciones mucho mayores, a tal grado que plantean la necesidad apremiante del cambio de nomenclatura.

Quizá tal situación no fuera tan seria si se hubiera cumplido con la disposición (f) de las reglas de clasificación contenidas en la NAUCA, la cual dice: "A fin de asegurar el mantenimiento de la uniformidad en la aplicación de la NAUCA en los países centroamericanos, cada vez que ocurra en alguno de estos países la importación (o exportación) de un artículo no especificado en el manual ni indicado en él con suficiente claridad, o que a pesar de las reglas anteriores pueda ser clasificado en más de una partida o subpartida, o cuando por cualquier otra causa sea procedente la asimilación, el país en cuestión dará a dicho artículo la clasificación que considere más adecuada y comunicará a la Secretaría del Subcomité el caso presentado y la solución adoptada. La Secretaría informará sobre el caso a todos los miembros del Subcomité y dará su opinión sobre el particular en forma de recomendación. Ese caso, y todos los demás de la misma naturaleza que se presentaren, serán sometidos a la consideración y decisión del Subcomité en las reuniones sucesivas que éste celebre. La clasificación que el Subcomité decida que debe darse a cada uno de los productos sobre los que se han

presentado dudas será adoptada uniformemente en lo sucesivo por todos los países centroamericanos".[10]

El no cumplimiento de la obligación antes transcrita se agrava al tomar en cuenta que el Manual de Codificación de dicha nomenclatura carece de un gran número de reglas o notas especiales que definan o aclaren el alcance de cada una de las posiciones arancelarias, lo cual provoca o estimula una aplicación que indudablemente puede no ser uniforme de país a país, o —en el peor de los casos— de aduana a aduana dentro del mismo país. Hasta el presente, no existe ningún mecanismo apropiado para detectar y corregir todas esas anomalías circunstanciales.

3. *VALORACIÓN ADUANERA*

Por considerar que es una labor casi impracticable dado los recursos con que se cuenta, los servicios aduaneros de Centroamérica tradicionalmente han sido muy pasivos en cuanto a la administración del Valor Aduanero. Apenas intervienen en los casos en que es obvia una subvaluación, y, lo que es más significativo aún, las propias legislaciones disponen la intervención aduanera en este campo únicamente "en casos de duda", a pesar de la importancia que los derechos de importación siguen teniendo en el presupuesto de ingresos de los países, tal como puede apreciarse en el cuadro 4 que a continuación se detalla:

CUADRO Nº 4

CENTROAMÉRICA: *Ingresos tributarios 1962-1970 en miles de* $CA

1	2	3	4
Años	*Total ingresos tributarios*	*Total impuesto de importación*	*Por ciento del total de ingresos tributarios (3-2)*
1962	261.495	121.222	45.8
1963	288.120	128.090	44.5
1964	327.340	125.213	38.5
1965	369.525	137.238	37.1
1966	383.766	132.663	34.6
1967	397.260	122.159	30.8
1968	431.401	117.192	27.2
1969	467.799	124.703	26.7
1970	539.391	146.968	27.2

Fuente: Cuadro Nº V-13, anexo 10 del presente estudio.

[10] Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) y su Manual de Codificación.

De lograrse una buena administración o control sobre dichos tributos, los efectos de los gravámenes proteccionistas acordados a nivel regional incidirían en el valor de los artículos importados en la cuantía prevista al momento en que se establecieron; por tanto puede afirmarse que el problema fundamental de una subvaluación de los artículos importados no consiste solamente en que el fisco no recauda lo que debiera, sino que no se logra la protección arancelaria prevista para el desarrollo industrial regional. Para ilustrar lo anterior, y sobre la base de una hipótesis conservadora de que en promedio se registre una subvaluación de un 10 por ciento, se presenta el siguiente cuadro 5:

CUADRO Nº 5

CENTROAMÉRICA: *Importaciones de origen extrarregional y recaudaciones fiscales totales*

(En miles de pesos centroamericanos para 1970)

Centroamérico	*Importaciones* $CA CIF (1)	*Recaudación teórica* $CA (2)	*Incidencia nominal total* % (3)	*Valor CIF aumentado en 10 %* (4)	*Recaudación teórica con tasa nominal promedio* (3) (5)	*Recaudación teórica dejada de percibir* (5-2) (6)
1970	934.425	224.610	24,0	1.027.868	246.688	22.018

Por razones obvias, hay que tener ciertas reservas en cuanto a los resultados del cuadro precedente, ya que se elaboró con base en recaudaciones que, además de ser teóricas, incluyen ingresos por concepto de gravámenes no cobrados por haber sido objeto de exención fiscal. Con la reserva anterior, resulta que el sector público de la región podría estar perdiendo anualmente un promedio de aproximadamente 22 millones de pesos centroamericanos. Si las apreciaciones anteriores se basaran en un 5 por ciento de subvaluación, las pérdidas —o lo dejado de percibir— alcanzarían la suma de 11 millones, lo cual, por inexacto que sea este cálculo, amerita dar a tan relevante aspecto mayor importancia. Por tal razón es que en los últimos tiempos ha privado gran preocupación en los organismos técnicos rectores de dichos servicios porque el valor en aduanas sea administrado en forma más racional. Dentro de los esquemas administrativos de las Direcciones Generales de Aduanas, se están estableciendo unidades especiales para atender

eficazmente los asuntos relacionados con la valoración. No obstante, se tropieza con que las legislaciones nacionales vigentes a veces tienden a neutralizar los esfuerzos y buenos propósitos que se hacen en este sentido.

4. *EL RÉGIMEN DE LIBRE COMERCIO*

4.1 *La creación de la zona de libre comercio*

ETAPA DE NEGOCIACIONES BILATERALES

En 1951 el gobierno de El Salvador suscribió un tratado bilateral de libre comercio con Nicaragua y otro con Guatemala; posteriormente, en 1953 suscribió un tratado con Costa Rica y en 1957 renegoció el que había estado vigente con Honduras desde 1918. Además, en 1955 Guatemala suscribió un instrumento de libre comercio con Costa Rica y en 1956 otro con el gobierno de Honduras. Las características fundamentales de estos tratados consistían en la creación de zonas de libre comercio entre sus territorios con el fin de intercambiar los productos naturales y manufacturados incluidos en listas anexas a dichos tratados, los cuales quedarían protegidos contra importaciones de terceros países en la medida que lo procuraran los aranceles vigentes a nivel nacional.

El instrumento que estaba en vigor en esa época en los países centroamericanos para la clasificación del comercio internacional era la Codificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI), pero sin embargo los países poseían diversas nomenclaturas aduaneras. Por este motivo, el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano[11] recomendó a los gobiernos en 1955 la adopción de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA), con el propósito de coordinar las estadísticas de comercio como se señala en la sección anterior, en el proceso de unificación de los aranceles a las importaciones se siguió como patrón fundamental el de CUCI.

ETAPA DE NEGOCIACIONES MULTILATERALES

La siguiente etapa en la constitución de una zona de libre comercio la constituyó la decisión de los gobiernos de adoptar un proceso de coope-

[11] El Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, integrado por los ministros de Economía de Centroamérica, fue constituido en el Cuarto Período de Sesiones de la CEPAL en junio de 1951, para que concibiera y formulara políticas en el campo de la integración económica de los cinco países centroamericanos.

ración multilateral hasta lograr la integración gradual y progresiva de sus economías a través de la suscripción del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, acto que se realizó el 10 de junio de 1958. En esa misma fecha los países suscribieron el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, iniciando un proceso de negociaciones multilaterales, mediante las cuales los cinco Estados se comprometieron a perfeccionar una zona de libre comercio en sus territorios en un plazo de diez años y a estimular la instalación de plantas industriales para abastecer el mercado centroamericano.

Aunque la zona de libre comercio se circunscribió a los artículos naturales o manufacturados que expresamente se negociaron en las listas anexas a dicho Tratado, éste suponía preparar el terreno para llegar a constituir una unión aduanera, "cuando las condiciones sean propicias", conforme se expresa en su artículo I.

Por otra parte, con el objeto de facilitar las transacciones comerciales dentro de este contexto y armonizar el régimen de competencia entre los países miembros, el artículo IV del mismo Tratado Multilateral consigna el compromiso de alcanzar la equiparación de los gravámenes arancelarios a la importación de los productos incluidos en la lista anexa, así como de sus bienes intermedios y materias primas; esta última providencia logró materializarse con la suscripción del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, en setiembre de 1959.

Los aspectos más sobresalientes de este Tratado son los que se refieren por primera vez en esta sucesión de acuerdos internacionales entre los países del área, a disposiciones relativas al origen de las mercancías, a la eliminación de franquicias aduaneras, a la importación provenientes de terceros países de artículos que se producen en la región, sobre impuestos de consumo, coordinación de políticas monetaria y bancaria, y sobre prácticas discriminatorias y comercio desleal, entre otras disposiciones.

El siguiente paso dado por Centroamérica fue el de establecer el libre comercio como regla general a la totalidad de los productos naturales y manufacturados originarios de los países, lo cual se logró mediante la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana en diciembre de 1960, al que se adhirió Costa Rica en julio de 1962; en este caso, la excepción la constituyeron productos con restricciones temporales o indefinidas, que se incluyeron en listas por pares de países que integran el anexo "A" del Tratado. De acuerdo con dicho instrumento, el perfeccionamiento de la zona de libre co-

mercio dentro del Mercado Común debería haberse llevado a cabo en un plazo de cinco años.

Cabe destacar que con anterioridad a la suscripción del Tratado General había sido suscrito el Tratado de Asociación Económica por Guatemala, El Salvador y Honduras, en febrero de 1960, al cual no concurrieron Nicaragua y Costa Rica por diferir en cuanto a los criterios que debían regir la celeridad del Programa de Integración Económica; en realidad este último instrumento preveía el establecimiento de la libertad de circulación de personas, bienes y capitales entre sus territorios, y el compromiso de constituir una unión aduanera, en la que habría libre comercio de mercancías sin distinción de origen, procedencia o destino; en tanto que el Tratado General es más moderado en sus objetivos, ya que, aun cuando establece el compromiso de los países de constituir la unión aduanera, no establece plazo para alcanzarlo, ni contiene estipulaciones sobre movilidad de personas y capitales.

ETAPA DE PERFECCIONAMIENTO POSTERIOR AL TRATADO GENERAL

Como ya se señaló, el Tratado General es el que ha venido a dar el marco definitivo a la zona de libre comercio actual, no obstante que existen las excepciones apuntadas. Sin embargo, desde que entró en vigor, algunos rubros que se mantenían en las listas de excepción han ido incorporándose al libre comercio. Así, por ejemplo, el papel y los envases de vidrio tenían como requisito previo, para gozar de libre comercio entre Nicaragua y el resto de los países, la suscripción de un Convenio Especial. Dicho Convenio fue suscrito en San Salvador el 12 de octubre de 1966 y se denomina: "Tercer Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Incorporación al Libre Comercio del Papel y los Envases de Vidrio entre Nicaragua y los demás países).

Asimismo, en el Protocolo al Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la importación (Protocolo de San José) se equipararon, en forma progresiva, aforos de algunos productos finales y materias primas que tenían restricciones al libre comercio en tanto no se realizara dicha equiparación. El Protocolo entró en vigencia el 29 de abril de 1964, pero al ser equiparados los derechos aduaneros en forma progresiva, el aforo uniforme se alcanzó hasta el 29 de abril de 1969.

De esa forma, al equipararse las respectivas materias primas se incorporaron al libre comercio, entre algunos pares de países, productos tales como puros y cigarros, cigarrillos, sobres, cuadernos y libros de contabilidad manufacturados.

GRÁFICO Nº I

Instrumentos multilaterales de la Integración Económica Centroamericana

	Nombre del documento	*Fecha y lugar*	*Depósitos en la Secretaría General de la* ODECA *de los Instrumentos de Ratificación*					*Entrada en vigencia* [1]	
		Suscripción	*Guatemala*	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*		
1	Acuerdo Regional para la Importación Temporal de Vehículos por Carretera	San Salvador 8 de Novbre. 1956	28 de abril 1957	16 de mayo 1957	18 de enero 1968	5 de Dicbre. 1957	23 de Septbre. 1963	Conforme depósito de cada país	1
2	Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana	Tegucigalpa 10 de junio 1958	2 de junio 1959	29 de abril 1959	22 de abril 1960	17 de febrero 1959	23 de Septbre. 1963	2 de junio 1959	2
3	Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración [2]	Tegucigalpa 10 de Junio 1958	2 de junio 1959	29 de abril 1959	5 de abril 1961	17 de febrero 1959	23 de Septbre. 1963	4 de junio 1961	3
4	Acuerdo Centroamericano sobre Circulación por Carreteras	Tegucigalpa 10 de Junio 1958	17 de Novbre. 1959	29 de abril 1959	10 de agosto 1962	5 de mayo 1959	23 de Septbre. 1963	18 de Dicbre. 1959	4
5	Acuerdo Centroamericano sobre Señales Viales Uniformes	Tegucigalpa 10 de junio 1958	17 de Novbre. 1959	29 de abril 1959	10 de agosto 1962	9 de abril 1959	31 de octubre 1963	Conforme depósito de cada país	5
6	Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación	San José, C. R. 1º de Septbre. 1959	27 de junio 1960	30 de junio 1960	16 de agosto 1962	29 de Septbre. 1960	23 de Septbre. 1963	29 de Septbre. 1960	6
7	Tratado de Asociación Económica (Tratado Tripartito) [3]	Guatemala 6 de febrero 1960	No exigió el Depósito en la Secretaría de la ODECA de los instrumentos de ratificación, sino que el canje de ellos			—	—	27 de abril 1960	7
8	Tratado General de Integración Económica Centroamericana	Managua 13 de Dicbre. 1960	5 de mayo 1961	8 de mayo 1961	27 de abril 1962	26 de mayo 1961	23 de Septbre. 1963	4 de junio 1961	8

cont. Gráfico Nº 1

9	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Protocolo de Managua)	Managua 19 de Dicbre. 1960	5 de mayo 1961	8 de mayo 1961	16 de agosto 1962	26 de mayo 1961	23 de Septbre. 1963	4 de junio 1961	9
10	Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica	Managua 13 de Dicbre. 1960	5 de mayo 1961	8 de mayo 1961	5 de mayo 1961	24 de mayo 1961	23 de Septbre. 1963	8 de mayo 1961	10
11	Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial [4]	San José, C. R. 31 de julio 1962	14 de junio 1963	14 de febrero 1964	14 de marzo 1969	19 de febrero 1965	23 de Septbre. 1963	23 de marzo 1969	11
12	Protocolo de Adhesión de Costa Rica, al Protocolo de Managua sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación	San José, C. R. 31 de julio 1962	14 de junio 1963	17 de Dicbre. 1963	31 de agosto 1965	7 de julio 1964	23 de Septbre. 1963	26 de Dicbre. 1963	12
13	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Protocolo de San José)	San José, C. R. 31 de julio 1962	14 de junio 1963	22 de Dicbre. 1964	20 de abril 1964	9 de marzo 1965	23 de Septbre. 1963	29 de abril 1964	13
14	Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana [5]	Tegucigalpa 16 de Novbre. 1962	14 de junio 1963	14 de febrero 1964	31 de octubre 1963	23 de junio 1964	23 de Septbre. 1963	9 de Novbre. 1963	11
15	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Primer Protocolo de San Salvador)	San Salvador 29 de enero 1963	7 de octubre 1963	27 de enero 1964	31 de agosto 1965	31 de agosto 1965	2 de octubre 1964	11 de octubre 1964	15
16	Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración	San Salvador 29 de enero 1963	7 de octubre 1963	22 de Dicbre. 1964		31 de agosto 1965	17 de febrero 1965	26 de febrero 1965	16
17	Carta de la ODECA	Panamá 12 de Dicbre. 1962	29 de julio 1963	23 de agosto 1963	23 de agosto 1963	19 de Novbre. 1963	30 de marzo 1965	30 de marzo 1965	17

cont. Gráfico Nº 1

	Nombre del documento	*Fecha y lugar*	*Depósitos en la Secretaría General de la* ODECA *de los Instrumentos de Ratificación*					*Entrada en vigencia* [1]	
		Suscripción	*Guatemala*	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*		
18	Código Aduanero Uniforme Centroamericano CAUCA	Guatemala 13 de Dicbre. 1963	10 de abril 1964	14 de junio 1967		5 de junio 1964	28 de enero 1965	6 de febrero 1965	18
19	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación *	Guatemala 19 de agosto 1964	26 de abril 1967			8 de octubre 1965	2 de marzo 1965 *	4 de mayo 1967	19
20	Acuerdo Especial sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación de Tejidos de Rayón y otras fibras artificiales o sintéticas	San Salvador 7 de febrero 1965	4 de Novbre. 1965	2 de junio 1966	11 de marzo 1968	18 de enero 1968	22 de julio 1968	27 de enero 1968	20
21	Protocolo Especial de Granos (Protocolo de Limón)	Limón, C. R. 28 de octubre 1965	5 de octubre 1967	14 de junio 1967	29 de Septbre. 1966	13 de Dicbre. 1967	27 de febrero 1968	14 de octubre 1967	21
22	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Segundo Protocolo de San Salvador)	San Salvador 5 de Novbre. 1965	5 de octubre 1967	11 de agosto 1967		22 de Dicbre. 1967	27 de Septbre. 1967	14 de octubre 1967	22
23	Protocolo al Convenio sobre el Régimen de industrias Centroamericanas de Integración (Segundo Protocolo al Régimen)	San Salvador 5 de Novbre. 1965	27 de febrero 1968	14 de marzo 1969	18 de enero 1968	18 de enero 1968	11 de agosto 1967	27 de enero 1968	23
24	Tratado sobre Telecomunicaciones entre las repúblicas Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras.	Managua 29 de abril 1966	17 de junio 1966	18 de Novbre. 1966	29 de Septbre. 1966	23 de Septbre. 1966 Nota ODECA 622 11/6/70	18 de enero 1968	18 de Novbre. 1966	24

cont. Gráfico Nº 1

25	Protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (Protocolo sobre Trato Preferencial de Honduras)	Managua 23 de Septbre. 1966	31 de octubre 1968	14 de marzo 1969	14 de marzo 1969	29 de Septbre. 1967	31 de mayo 1968	23 de marzo 1969	25
26	Protocolo (Tercer) al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Incorporación al Libre Comercio del Papel y los envases de vidrio entre Nicaragua y los demás países)	San Salvador 12 de octubre 1966	5 de octubre 1967	14 de marzo 1969		12 de enero 1968	31 de mayo 1968	20 de enero 1968	26
27	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (Sistema Especial de Actividades Productivas) (Segundo Protocolo de Managua).	Managua 16 de Novbre. 1967	17 de marzo 1969	14 de marzo 1969		18 de enero 1968	25 de octubre 1968	23 de marzo 1969	27
28	Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Medidas de Emergencia de Defensa de la Balanza de Pagos)	San José, C. R. 1º de junio 1968	21 de octubre 1968	30 de octubre 1968	21 de marzo 1969	8 de julio 1968	29 de agosto 1970	9 de Novbre. 1968	28
29	Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial	San José, C. R. 1º de junio 1968				6 de enero 1969	3 de junio 1970		29

[4] Costa Rica puso en vigor este Protocolo a nivel nacional mediante Decreto 3720 del 10 de agosto de 1966.
[1] Por regla general, la entrada en vigor para los tres primeros países ratificantes se cuenta a partir del tercer depósito, u 8 días después de ella; y para los subsiguientes, en la fecha de su correspondiente depósito.
[2] Las disposiciones de este Convenio, conforme el Artículo XVII del Tratado General, entraron en vigor en la fecha de vigencia de dicho Tratado.
[3] Celebrado entre Guatemala, El Salvador y Honduras.
[5] Conforme su artículo 43, este Convenio entrará en vigor 8 días después del depósito del 5º Instrumento de Ratificación.
[6] Lista de mercaderías sujetas a regímenes transitorios de excepción al libre comercio entre Costa Rica y cada uno de los demás Estados Miembros del Tratado. Este Protocolo puso en vigor para Costa Rica el Tratado General.
[7] Protocolo de Guatemala.
Fuente: Secretaría de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

En Consejo Ejecutivo en su Decimoséptima Reunión celebrada en San Salvador del 31 de agosto al 11 de setiembre de 1965, por medio de su Resolución Nº 39 estableció que existía el libre comercio de granos básicos: arroz, maíz, frijol y maicillo, entre Costa Rica y los demás países desde el inicio del quinto año de vigencia del Tratado General —4 de junio de 1965— y que tal libre comercio no estaba supeditado a la suscripción del Convenio Especial sobre Granos (Protocolo de Limón).

RUBROS PENDIENTES DE LIBERACIÓN DEL COMERCIO

Una parte de los productos que aún quedan pendientes de incorporación al libre comercio, por lo menos entre algunos pares de países, tienen un tratamiento restrictivo de carácter transitorio, el cual cesa cuando se cumple una condición, tal el caso de la suscripción de convenios especiales o el de lograr la equiparación arancelaria de dichos productos y/o de sus materias primas. En estos casos se encuentran los siguientes artículos: harina de trigo; macarrones, espaghetti, tallarines, fideos finos y otras pastas alimenticias; productos de panadería; azúcar; tabaco en rama; cigarrillos; y productos derivados del petróleo.

En consecuencia, aún tienen restricciones de carácter transitorio 11 grupos de productos que constituyen 57 subpartidas.

Existe otro grupo de productos cuya incorporación al libre comercio tiene restricciones entre pares de países por tiempo indefinido. Dichas restricciones se refieren a controles de importación y exportación, pago de impuestos de importación y exportación vigentes, y tarifa preferencial.

Los productos sujetos a las anteriores restricciones están comprendidos en los siguientes grupos: ganado vacuno de raza ordinaria; queso y cuajada; café; jugos de frutas fermentados y vinos de frutas fortificados, elaborados a base de concentrados o esencias naturales o sintéticas; bebidas alcohólicas destiladas; algodón; alcohol etílico; tejidos de yute; fósforos y cerillos; y especies animales silvestres.

Estos 10 grupos de productos representan 17 subpartidas de la NAUCA.

4.2 *El funcionamiento de la zona de libre comercio*

TRANSACCIONES COMERCIALES DE LOS PERIODOS 1951/1960 Y 1960/1968

Es pertinente señalar que, entre 1951 y 1960, el comercio intrarregional pasó de $CA 10.2 millones para el primer año a $CA 32.7 millones en el

último, triplicándose en el lapso de nueve años que comprende el citado período. Ello significó una tasa de crecimiento del 13.8 por ciento anual, en el entendido que la mayor proporción de ese intercambio se efectuó bajo un régimen de libre comercio (véase cuadro 6).

En cambio, tomando un nuevo período de nueve años, comprendido de 1960 a 1968, para apreciar el funcionamiento de la zona de libre comercio a partir de la firma del Tratado General, se observa que el intercambio intrarregional pasó de $CA 32.7 millones en el año tomado como base, a $CA 258.3 millones en 1968, lo que representa un incremento de casi ocho veces, con una tasa acumulativa del 30.0 por ciento anual. Tanto los mayores montos absolutos alcanzados en el período 1960/1968 como la tasa de su incremento anual respecto del período precedente, deben atribuirse al funcionamiento de la zona de libre comercio establecida por el Tratado General.

Es evidente, en consecuencia, que la apertura en forma amplia del mercado regional operó como un incentivo determinante para impulsar el comercio entre los países centroamericanos; pero como el intercambio no es autónomo, sino una función de las actividades productivas, debe concluirse que fueron éstas las que en última instancia

CUADRO Nº 6

CENTROAMÉRICA: *Valor del comercio intracentroamericano, 1951-1968*

(En miles de pesos centroamericanos)

Año	*Valor* CIF	*Tasa de crecimiento* (acumulativa)
1951	10.192	
1952	10.813	6.1
1953	11.893	8.0
1954	14.098	11.3
1955	15.106	6.5
1956	13.689	6.1
1957	16.916	8.8
1958	21.146	11.0
1959	28.681	13.8
1960	32.676	13.8
1961	36.806	13.7
1962	50.848	15.7
1963	72.098	17.7
1964	106.188	19.8
1965	135.503	20.3
1966	171.735	20.8
1967	213.958	21.0
1968	258.296	20.9

Fuente: Anuarios Estadísticos de SIECA.

Cuadro Nº 7

Valor del comercio interamericano, 1960-1971

(En miles de pesos centroamericanos)

País exportador y año	País importador					
	Guatemala	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centroamérica*
GUATEMALA						
1960		5.189	1.101	489	486	7.265
1961		6.786	1.554	922	1.053	10.315
1962		8.472	2.985	1.600	526	13.583
1963		12.653	4.604	2.943	573	20.773
1964		16.341	5.807	5.106	2.717	29.971
1965		18.510	8.059	6.487	5.321	38.377
1966		27.227	9.809	8.932	9.103	55.071
1967		29.952	11.768	12.647	11.323	65.690
1968		34.546	14.197	12.965	15.817	77.525
1969		38.106	17.752	12.880	17.640	86.378
1970		40.637	28.528	15.729	21.547	106.441
1971		37.533	8.122	18.867	27.062	91.584
EL SALVADOR						
1960	5.887		4.124	1.737	925	12.673
1961	6.789		4.644	1.406	1.609	14.448
1962	7.660		5.734	3.095	2.016	18.505
1963	16.116		7.851	2.415	2.302	28.684
1964	19.116		8.956	4.198	2.908	35.178
1965	22.428		12.264	6.679	4.788	46.159
1966	25.517		16.335	9.965	7.653	57.470
1967	29.551		19.872	13.626	12.343	75.172
1968	30.763		25.256	14.869	16.014	81.882
1969	33.242		12.415	11.856	14.243	71.756
1970	39.474		—	15.426	20.072	74.972
1971	42.552		—	16.061	21.487	80.080
HONDURAS						
1960	925	6.299		111	100	7.435
1961	1.224	6.577		92	401	8.294
1962	3.082	10.414		179	174	13.790
1963	2.702	10.772		353	145	13.972
1964	5.655	13.016		951	755	18.337
1965	5.776	15.682		1.327	1.415	22.200
1966	5.916	13.343		2.166	2.031	21.486
1967	5.415	12.369		2.544	3.198	23.526
1968	7.154	14.838		4.109	5.185	31.286
1969	6.054	7.339		4.739	5.771	23.883
1970	7.085	—		4.926	7.091	19.075
1971	1.766	—		2.081	1.569	5.416

cont. cuadro Nº 7

NICARAGUA	1960	17	1.392	34		2.003	3.446
	1961	45	712	31		983	1.771
	1962	423	1.962	52		792	3.229
	1963	534	2.426	457		797	4.214
	1964	796	2.669	1.534		1.925	6.924
	1965	1.443	3.152	2.110		3.167	9.872
	1966	2.100	5.568	2.860		4.368	14.896
	1967	2.135	5.338	3.753		7.356	18.582
	1968	3.528	6.854	4.727		11.833	26.942
	1969	4.591	6.295	6.403		13.566	30.855
	1970	7.224	8.761	13.992		19.948	49.925
	1971	8.565	9.563	3.164		26.544	47.836
COSTA RICA	1960	755	611	53	439		1.858
	1961	809	588	124	457		1.978
	1962	112	1.210	140	469		1.931
	1963	395	2.072	946	1.642		4.455
	1964	2.810	7.208	1.707	4.053		15.778
	1965	3.885	5.063	9.047	6.902		18.895
	1966	4.271	5.895	5.049	10.396		25.811
	1967	5.225	6.848	5.361	13.556		30.988
	1968	8.018	8.921	6.511	14.229		37.679
	1969	7.538	8.464	7.403	12.742		36.142
	1970	11.226	11.204	12.351	13.933		48.714
	1971	13.563	10.432	4.912	16.581		45.518
CENTROAMÉRICA	1960	7.584	13.491	5.311	2.776	3.514	32.676
	1961	8.867	14.668	6.353	2.877	4.046	36.806
	1962	11.228	22.058	8.913	5.343	3.308	
	1963	19.747	27.925	13.258	7.353	3.817	72.098
	1964	26.357	39.254	18.004	14.308	8.285	106.188
	1965	31.550	42.406	25.480	21.395	14.692	135.503
	1966	38.834	52.082	34.053	31.650	23.156	174.734
	1967	42.101	54.506	40.754	42.378	34.221	213.958
	1968	49.449	65.159	48.671	46.122	48.849	258.291
	1969	51.400	60.295	43.970	42.216	51.220	249.014
	1970	64.982	60.602	54.871	50.015	68.658	299.128
	1971	66.426	57.528	16.228	53.589	76.661	270.432

* Las cifras que se presentan en este cuadro corresponden al registro estadístico de las importaciones.

** En los años 1962 y 1968, los datos de Guatemala se estimaron tomando por base los informes de los otros cuatro miembros del SIECA. Por lo tanto, estos datos no coinciden con los oficiales.

Fuente: Direcciones Generales de Estadísticas de Centroamérica, y Dirección General de Aduanas y Banco Central de Nicaragua.

Cuadro 8

Participación relativa de ls palses en el comercio intrarregional, años 1960-1970

(Precios corrientes en millones de $CA)

	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica		Centroamérica	
	$CA	%	$CA	%	$CA	%	$CA	%	$CA	%	$CA	%
Exportaciones												
1960	7.3	22.3	12.7	38.9	7.4	22.6	3.4	10.4	1.9	5.8	32.7	100.0
1961	10.3	28.0	14.4	39.1	8.3	22.6	1.8	4.9	2.0	5.4	36.8	100.0
1962	13.4	26.4	18.5	36.4	13.8	27.2	3.2	6.3	1.9	3.7	50.8	100.0
1963	20.8	28.9	28.7	39.8	14.0	19.4	4.2	5.8	4.4	6.1	72.1	100.0
1964	30.0	28.2	35.2	33.2	18.3	17.2	6.9	6.5	15.8	14.9	106.2	100.0
1965	38.4	28.3	46.1	34.0	22.2	16.4	9.9	7.3	18.9	14.0	135.5	100.0
1966	55.1	31.5	57.5	32.9	21.5	12.3	14.9	8.5	25.8	14.8	214.0	100.0
1967	65.7	30.7	75.2	35.1	23.5	11.0	18.6	8.7	31.0	14.5	214.0	100.0
1968	77.5	30.0	84.9	32.9	31.3	12.1	26.9	10.4	37.7	14.6	258.3	100.0
1969	86.4	34.7	71.8	28.8	23.9	9.6	30.8	12.4	36.1	14.5	249.0	100.0
1970	106.1	35.5	75.0	25.0	19.1	6.4	50.2	16.8	48.7	16.3	299.4	100.0
Importaciones												
1960	7.6	23.2	13.5	41.3	5.3	16.2	2.8	8.6	3.5	10.7	32.7	100.0
1961	8.9	24.2	14.7	39.9	6.3	17.1	2.9	7.9	4.0	10.9	36.8	100.0
1962	11.2	22.1	22.1	43.5	8.9	17.5	5.3	10.4	3.3	6.5	50.8	100.0
1963	19.7	27.3	27.9	38.7	13.3	18.4	7.4	10.3	3.8	5.3	72.1	100.0
1964	26.4	24.9	39.2	36.9	18.0	16.9	14.5	13.5	8.3	7.8	106.2	100.0
1965	31.5	23.3	42.4	31.3	25.5	18.8	21.4	15.8	14.7	10.8	135.5	100.0
1966	35.8	19.5	52.0	29.8	34.1	19.5	31.7	18.1	23.2	13.3	171.8	100.0
1967	42.1	19.7	54.5	25.5	40.8	19.0	42.4	19.8	34.2	16.0	214.0	100.0
1968	49.4	19.1	65.2	25.2	48.7	18.9	46.2	17.9	48.8	18.9	258.3	100.0
1969	51.4	20.6	60.2	21.2	44.0	17.7	42.2	16.9	51.2	20.6	249.0	100.0
1970	65.0	21.7	60.5	20.2	54.9	18.3	50.0	16.7	69.0	23.1	299.4	100.0
Saldo												
1960	− 0.3		− 0.8		2.1		0.6		− 1.6		−	
1961	1.4		− 0.3		2.0		− 1.1		− 2.0		−	
1962	2.2		− 5.6		4.9		− 2.1		− 1.4		−	
1963	1.1		0.8		0.7		− 3.2		0.6		−	
1964	3.6		− 4.0		0.3		− 7.4		7.5		−	
1965	6.9		3.7		− 3.3		− 11.5		4.2		−	
1966	21.3		5.5		− 12.6		− 16.8		2.6		−	
1967	23.6		20.7		− 17.3		− 23.8		− 3.2		−	
1968	28.1		19.7		− 17.4		− 19.3		− 11.1		−	
1969	35.0		11.6		− 20.1		− 11.4		− 15.1		−	
1970	41.4		14.5		− 35.8		0.2		− 20.9		−	

se desarrollaron estimuladas por la garantía de libre comercio ofrecido por el Tratado General. En efecto, aun si se toman en cuenta los rubros sujetos a restricciones temporales, la perspectiva del libre comercio condicionó no sólo el desarrollo de las producciones existentes, sino también las potenciales, dando lugar así a nuevas y crecientes inversiones tanto de ampliación como de establecimiento.

Las afirmaciones anteriores se confirman al examinar la información correspondiente a los sectores productivos que se presenta en los anexos 3 y 4 de este mismo estudio y que revelan los alcances que han tenido el proceso de sustitución de importaciones y los cambios correlativos en la estructura del comercio de importación desde el punto de vista regional, así como la evolución y cambios en el grado de participación de la agricultura y la industria en el producto interno bruto. En los anexos aludidos se examina el intercambio de los productos agrícolas y los industriales, respectivamente.[12]

Un análisis más global sobre el valor del intercambio comercial por pares de países se presenta en el cuadro 7, mientras que el cuadro 8 revela la participación relativa de cada país en las exportaciones y las importaciones del comercio intrarregional. Como se podrá observar, las exportaciones tendieron a concentrarse en dos países —Guatemala y El Salvador—, las cuales han sido superavitarias sobre todo a partir de 1965, no obstante que sus importaciones conjuntas son también significativas, aunque han venido reduciéndose en términos de por ciento, respecto del total del intercambio regional. De otro lado, la participación relativa de un país —Honduras— tendió a declinar durante la década. El superávit en el comercio intrarregional de $CA 2.1 millones de este último país en 1960 se convirtió en déficit de $CA 17.4 millones en 1968 y de $CA 35.8 millones en 1970; cifra esta última que refleja la desorganización de mercados que provocó el conflicto del año anterior. Otro país que arrojó fuertes déficit en el intercambio comercial entre 1961 y 1969 fue Nicaragua, pero dichos saldos negativos declinaron en términos absolutos a partir de 1967, al elevarse las exportaciones nicaragüenses al resto de la región a una tasa acumulativa anual del 39.0 por ciento entre 1967 y 1970. Finalmente, Costa Rica mantuvo una posición intermedia durante el período 1962-1968 en cuanto a su cuenta comercial con el resto del Mercado Común, pero como se pone de manifiesto en el mismo cuadro 8, dicho país también ha registrado crecientes déficit durante el período 1967-1970; tendencia que continuó e incluso se acentuó en 1971.[13]

[12] Véase: anexo 3; anexo 4.

[13] En 1971, Costa Rica tuvo un déficit en su intercambio regional de más de $CA 30.0 millones.

Cuadro Nº 9

Valor de las importaciones intracentroamericanas, clasificadas por origen industrial (CIIU), e importancia relativa de cada división, 1963

	Centroamérica		*Guatemala*		*El Salvador*		*Honduras*		*Nicaragua*		*Costa Rica*	
	Miles de $CA	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*
TOTAL	*72.432.0*	*100.0*	*19.747.3*	*100.0*	*27.922.1*	*100.0*	*13.208.0*	*100.0*	*7.737.3*	*100.0*	*3.817.3*	*100.0*
1. Agricultura, caza, silvicultura y pesca ..	15.383.2	21.2	3.453.1	17.5	10.520.0	37.7	768.7	5.8	424.1	5.5	217.7	5.7
2. Explotación de minas y canteras	697.0	0.9	305.4	1.5	190.6	0.7	95.8	0.7	45.0	0.6	0.1	0.0
3. Industrias manufactureras	56.305.8	77.7	15.988.7	81.0	17.202.9	61.6	12.343.0	93.5	7.178.0	92.8	3.593.2	94.1
4. Electricidad, gas y agua	0.5	0.0	—	—	—	—	—	—	—	—	0.5	0.0
0. Otros	105.5	0.1	—	—	9.2	0.0	0.4	0.0	90.1	1.2	5.8	0.2

Fuente: Tabulaciones de SIECA, en base a las tarjetas perforadas suministradas por las Direcciones Generales de Estadística de Centroamérica.

cont. cuadro Nº 9

Valor de las importaciones intracentroamericanas, clasificadas por origen industrial (CIIU), e importancia relativa de cada división, 1967

	Centroamérica		*Guatemala*		*El Salvador*		*Honduras*		*Nicaragua*		*Costa Rica*	
	Miles de $CA	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*
TOTAL	*213.957.7*	*100.0*	*42.104.0*	*100.0*	*54.506.1*	*100.0*	*40.753.8*	*100.0*	*42.373.2*	*100.0*	*34.220.6*	*100.0*
1. Agricultura, caza, silvicultura y pesca ..	25.362.7	11.9	7.272.7	17.3	10.204.2	18.7	2.175.4	5.3	2.489.5	5.9	3.220.9	9.4
2. Explotación de minas y canteras	1.419.0	0.7	455.6	1.1	250.9	0.5	230.6	0.6	181.2	0.4	300.7	0.9
3. Industrias manufactureras	187.096.8	87.4	34.374.2	81.6	44.027.7	80.8	38.347.5	94.1	39.648.8	93.6	30.698.5	89.7
4. Electricidad, gas y agua	0.3	0.0	—	—	—	—	0.2	0.0	0.2	0.0	—	—
0. Otros	79.1	0.0	1.4	0.0	23.3	0.0	0.3	0.0	53.7	0.1	0.5	0.0

Fuente: Tabulaciones de SIECA, en base a las tarjetas perforadas suministradas por las Direcciones Generales de Estadística de Centroamérica.

cont. cuadro Nº 9

Valor de las importaciones intraccentroamericanas, clasificadas por origen industrial (CIIU), e importancia relativa de cada división, 1969

	Centroamérica		*Guatemala*		*El Salvador*		*Honduras*		*Nicaragua*		*Costa Rica*	
	Miles de $CA	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*
TOTAL	*249.013.6*	*100.0*	*51.399.6*	*100.0*	*60.205.3*	*100.0*	*43.973.1*	*100.0*	*42.215.7*	*100.0*	*51.219.8*	*100.0*
1. Agricultura, caza, silvicultura y pesca ..	22.191.9	8.9	3.088.2	6.0	9.195.1	15.3	1.983.8	4.5	2.387.0	5.6	5.540.9	10.8
2. Explotación de minas y canteras	1.873.6	0.8	613.1	1.2	150.9	0.2	209.0	0.5	319.0	0.8	581.6	1.1
3. Industrias manufactureras	221.897.1	90.3	47.697.4	92.8	50.852.7	84.5	41.779.3	95.0	39.470.9	93.5	45.096.9	88.1
4. Electricidad, gas y agua	0.3	0.0	—	—	—	—	—	—	0.3	0.0	—	—
0. Otros	47.8	0.0	1.0	0.0	6.7	0.0	1.0	0.0	38.7	0.1	0.5	0.0

Fuente: Tabulaciones de SIECA, en base a las tarjetas perforadas suministradas por las Direcciones Generales de Estadística de Centroamérica.

Cuadro Nº 10

Valor de las importaciones intracentroamericanas, clasificadas por uso o destino económico (CUODE), *e importancia relativa de cada grupo, 1963*

	Centroamérica		*Guatemala*		*El Salvador*		*Honduras*		*Nicaragua*		*Costa Rica*	
	Miles de $CA	%	*Miles de* $CA	%	*Miles de* $CA	%	*Miles de* $CA	%	*Miles de* $CA	%	*Miles de* $CA	%
TOTAL	*72.432.0*	*100.0*	*19.747.3*	*100.0*	*27.922.2*	*100.0*	*13.208.0*	*100.0*	*7.737.3*	*100.0*	*3.817.3*	*100.0*
1. Bienes de consumo no duraderos	32.226.4	44.5	6.201.1	31.4	13.823.2	49.5	7.115.9	53.9	3.658.1	47.3	1.425.1	37.3
2. Bienes de consumo duraderos	2.951.7	4.1	712.1	3.6	691.6	2.5	851.2	6.4	519.1	6.7	177.7	4.6
3. Combustibles, lubricantes y productos anexos	3.441.9	4.7	2.647.6	13.4	8.9	0.0	0.6	0.0	46.5	0.6	738.2	19.3
4. Materias primas y productos intermedios para la agricultura	2.018.4	2.8	953.5	4.8	400.5	1.4	319.0	2.4	139.0	1.8	206.5	5.4
5. Materias primas y productos intermedios para la industria (excluido construc.)	24.267.8	33.5	8.635.6	43.7	8.513.6	30.5	3.849.3	29.1	2.541.7	32.9	727.5	19.1
6. Materiales de construcción	5.401.7	7.5	275.2	1.4	4.007.2	14.4	601.9	4.6	208.9	2.7	307.4	8.1
7. Bienes de capital para la agricultura ..	678.0	0.9	224.3	1.1	188.4	0.7	129.6	1.0	89.1	1.1	46.6	1.2
8. Bienes de capital para la industria	764.5	1.1	22.8	0.1	165.1	0.6	196.8	1.5	271.8	3.5	110.0	2.9
9. Equipo de transporte	552.8	0.7	72.7	0.4	122.0	0.4	159.0	1.1	146.6	1.9	72.5	1.9
0. Diversos	128.7	0.2	1.2	0.0	5.6	0.0	1.6	0.0	116.5	1.5	5.8	0.2

Fuente: Tabulaciones de SIECA, en base a las tarjetas perforadas suministradas por las Direcciones Generales de Estadística de Centroamérica.

cont. cuadro Nº 10

Valor de las importaciones intracentroamericanas, clasificadas por uso o destino económico (CUODE), e importancia relativa de cada grupo, 1967

	Centroamérica		*Guatemala*		*El Salvador*		*Honduras*		*Nicaragua*		*Costa Rica*	
	Miles de $CA	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*
TOTAL	*213.937.7*	*100.0*	*42.104.0*	*100.0*	*54.306.1*	*100.0*	*40.753.2*	*100.0*	*42.373.2*	*100.0*	*34.220.6*	*100.0*
1. Bienes de consumo no duraderos	96.466.9	45.1	14.428.7	34.3	26.440.8	48.5	20.736.2	50.9	19.363.8	45.7	15.497.4	45.3
2. Bienes de consumo duraderos	10.819.3	5.1	1.887.4	4.5	2.388.0	4.4	1.953.2	4.8	3.118.5	7.4	1.472.2	4.3
3. Combustibles, lubricantes y productos conexos	4.525.2	2.6	189.5	0.5	213.1	0.4	2.412.9	5.9	94.5	0.2	1.415.2	4.1
4. Materias primas y productos intermedios para la agricultura	11.169.5	5.2	3.841.3	9.1	2.109.0	3.9	1.560.4	3.8	2.750.4	6.5	908.4	2.7
5. Materias primas y productos intermedios para la industria (excluido construc.)	67.788.3	31.7	18.211.6	43.3	16.160.4	29.6	10.180.5	25.0	11.583.4	27.3	11.652.5	34.0
6. Materiales de construcción	16.528.4	7.7	2.479.5	5.9	6.123.9	11.2	2.582.7	6.3	3.321.6	7.8	2.020.7	5.9
7. Bienes de capital para la agricultura ..	2.672.9	1.3	600.2	1.4	134.8	0.3	795.2	2.0	669.5	1.6	473.2	1.4
8. Bienes de capital para la industria	3.212.5	1.5	411.0	0.9	750.3	1.4	474.8	1.2	1.348.1	3.2	228.2	0.7
9. Equipo de transporte	898.0	0.4	49.7	0.1	180.6	0.3	48.8	0.1	67.2	0.2	551.6	1.6
0. Diversos	76.7	0.0	5.1	0.0	5.2	0.0	9.1	0.0	56.2	0.1	1.1	0.0

Fuente: Tabulaciones de SIECA, en base a las tarjetas perforadas suministradas por las Direcciones Generales de Estadística de Centroamérica.

cont. cuadro Nº 10

Valor de las importaciones intracentroamericanas, clasificadas por uso o destino económico (CUODE), e importancia relativa de cada grupo, 1970

	Centroamérica		*Guatemala*		*El Salvador*		*Honduras*		*Nicaragua*		*Costa Rica*	
	Miles de $CA	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*	*Miles de $CA*	*%*
TOTAL	*299.127.7*	*100.0*	*61.981.7*	*100.0*	*60.601.7*	*100.0*	*54.871.3*	*100.0*	*50.014.9*	*100.0*	*68.658.1*	*100.0*
1. Bienes de consumo no duraderos	131.397.5	43.9	22.252.9	34.2	26.729.1	44.1	27.958.2	50.9	22.607.3	45.2	31.850.1	46.4
2. Bienes de consumo duraderos	17.066.6	5.7	4.015.6	6.2	3.540.0	5.8	2.811.8	5.1	3.771.1	7.5	2.928.0	4.3
3. Combustibles, lubricantes y productos conexos	1.868.5	0.6	613.6	0.9	146.9	0.2	250.1	0.5	263.6	0.5	594.4	0.9
4. Materias primas y productos intermedios para la agricultura	13.681.2	4.6	6.124.4	9.4	2.293.8	3.8	1.428.4	2.6	1.788.9	3.6	2.046.2	3.0
5. Materias primas y productos intermedios para la industria (excluido construc.)	106.323.7	35.5	25.751.3	39.6	20.741.3	34.2	17.850.5	32.5	16.224.7	32.4	25.755.8	37.5
6. Materiales de construcción	19.617.2	6.6	4.522.1	7.0	5.214.9	8.6	2.450.8	4.5	3.322.4	6.6	4.106.9	6.0
7. Bienes de capital para la agricultura ...	3.128.9	1.1	615.3	1.0	465.1	0.8	976.1	1.8	614.0	1.2	458.5	0.7
8. Bienes de capital para la industria	5.924.6	1.8	1.020.1	1.6	1.351.5	2.2	1.150.1	2.1	1.107.1	2.2	715.9	1.0
9. Equipo de transporte	664.6	0.2	65.3	0.1	118.8	0.2	14.5	0.0	275.8	0.6	190.2	0.3
0. Diversos	54.9	0.0	1.2	0.0	0.8	0.0	0.9	0.0	40.0	0.1	11.9	0.0

Fuente: Tabulaciones de SIECA, en base a las tarjetas perforadas suministradas por las Direcciones Generales de Estadística de Centroamérica.

Los desequilibrios en el intercambio comercial, si bien no reflejan en su totalidad la participación relativa de los países en los beneficios atribuibles a la integración, sí dieron origen a una serie de controversias y problemas que se analizan en otra parte del presente estudio.[14]

Durante la década también se operaron algunos cambios en la estructura de los productos que intervinieron en el libre comercio. Por ejemplo, el cuadro 9 revela que la participación relativa de los bienes manufacturados en el intercambio regional pasó del 77.7 por ciento en 1963 al 87.4 por ciento en 1967 y al 90.3 por ciento en 1969. Con todo, en términos absolutos el intercambio de productos agrícolas no procesados pasó de $CA 15.4 millones en 193 a $CA 25.4 millones en 1967, bajando a $CA 22.2 millones en 1969 como resultado esto último de la interrupción en el comercio entre Honduras y El Salvador, a mediados de ese año. En cuanto a la estructura del comercio, clasificado por uso o destino (cuadro 10), los bienes de consumo no duradero siguen constituyendo el grupo más importante, al representar aproximadamente el 44 por ciento del valor del intercambio. Sin embargo, las materias primas y productos intermedios para la agricultura y la industria tuvieron casi la misma importancia en 1970 —40.1 por ciento—, de los cuales las materias primas y productos intermedios para la segunda actividad representan la mayor parte; y siguen en importancia —pero con participaciones relativamente reducidas— los materiales de construcción y los bienes de consumo duraderos. Al estimar el origen de dichas importaciones, se obtiene a la vez una estimación de exportaciones de cada país a los otros cuatro. En ese sentido, resulta interesante observar las variaciones en la participación de las materias primas en el intercambio (cuadro 11).

CUADRO Nº 11

CENTROAMÉRICA: *Participación relativa de las materias primas en las exportaciones intrarregionales*

(1963, 1967 y 1970)

Año	*Centro-américa*	*Guatemala*	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*
1963	36.5	34.0	41.9	33.2	36.1	29.4
1967	36.9	32.9	44.2	38.7	37.2	26.5
1970	40.1	35.6	48.5	50.5	40.5	32.1

[14] Véase la Nota-Resumen; en la edición de INTAL, tomo I, pp. 31-37.

Como se podrá observar, el intercambio de materias primas ha adquirido creciente importancia para la región en su conjunto y para todos los países, y especialmente para Honduras, El Salvador y Costa Rica, por los cambios más significativos durante el período 1963-1970. Este fenómeno probablemente refleja una integración hacia atrás de la industria centroamericana, y una cada vez mayor interdependencia entre las actividades fabriles de la región.

Dada la magnitud de los volúmenes y el valor del intercambio realizado al amparo del Tratado General, puede afirmarse que los mismos sólo pudieron alcanzarse debido a la fluidez obtenida en la corriente de mercancías de aquel intercambio, lo cual se explica en razón no sólo de los términos en que se otorga el libre comercio recíproco entre los países miembros, sino también en los procedimientos administrativos de carácter simplificado que se utilizan en el comercio intrarregional, que descansan fundamentalmente en el formulario aduanero.

Prueba de lo anterior es que los conflictos registrados durante los primeros ocho años de vigencia del Tratado General y que de una manera u otra incidían sobre el libre comercio de algunos productos,[18] sólo afectaron el intercambio de 104 productos o grupos de productos. Dichos problemas en términos de los artículos afectados se dividen según su naturaleza, de la manera siguiente: por dudas en el origen (50); concesión de franquicias y falta de aplicación de la Resolución 26 (24); aplicación de impuestos de consumo (18); concesión de subsidios y prácticas de competencia desleal (5); exigencia de requisitos sanitarios (4); discrepancia de interpretaciones legales (2); y razones de seguridad (1).

Como puede observarse, el mayor número de problemas presentados se refiere a dudas por el origen de las mercancías, concesión de franquicias, y aplicación de impuestos de consumo; factores todos que inciden directamente sobre las condiciones de competitividad de las empresas. Algunos de esos problemas afectaron intereses de empresas privadas en cierta cuantía, pero ello es inevitable en tanto los países miembros del Mercado Común operen en un régimen de competencia.

No obstante, debe señalarse que algunos de esos problemas se produjeron por la adopción de medidas unilaterales de los gobiernos, sin llenar los requisitos ni agotar los procedimientos establecidos en el Tratado General. Ello dio lugar a represalias que afectaban a otros productos, todo con el fin de contar con elementos para negociar la

[18] El Consejo Ejecutivo intervino en la solución de 182 casos, representativos de igual número de problemas de Mercado Común.

resolución de los conflictos, ya fuera al nivel bilateral o al plantearse los asuntos en el seno del Consejo Ejecutivo.

Debe indicarse también que los casos que se comentan se refieren exclusivamente a aquellos que fueron planteados en el seno del Consejo Ejecutivo, órgano que en su mayoría los resolvió favorablemente con base y en aplicación de las disposiciones del Tratado General. Pero además de éstos hubo otros problemas cuyo planteamiento y solución se hizo al nivel bilateral, por tener este carácter las situaciones presentadas y no requerir de la acción del órgano regional. Sin embargo, el número de problemas de este tipo es menor, dado también que la periodicidad de las reuniones del Consejo Ejecutivo siempre proporcionó la oportunidad de conocer aquellos cuya solución no se hubiera logrado por la gestión directa de los gobiernos interesados.

Debe destacarse también, que existe otro tipo de problemas que siguen siendo un serio tropiezo para el desarrollo del libre comercio: los trámites y procedimientos aduaneros, y, como se señala más adelante, han sido objeto de estudio y se ha intentado reglamentarlos debidamente.

TRANSACCIONES COMERCIALES POSTERIORES A 1968

Los sucesos de junio-julio de 1969 alteraron el movimiento de integración y limitaron el acceso de dos de los países centroamericanos al Mercado Común; motivo por el cual el comercio regional sufrió variaciones significativas en su comportamiento histórico. Aun reconociendo que determinadas condiciones afectan la evolución del comercio intracentroamericano, es obvio que su influencia en las presentes circunstancias ha sido considerablemente menor que la atribuible a la crisis a que dio origen el conflicto de 1969.

Como ya se señaló, durante el período 1960-1968 las transacciones intrarregionales crecieron a una tasa media de aproximadamente 30 por ciento anual. No obstante, a partir de 1965 esta tasa de crecimiento tendió a debilitarse, como consecuencia de una reducción gradual en los márgenes iniciales para sustituir importaciones de origen extrarregional, principalmente de productos manufacturados. Al agregar a esta tasa decreciente el efecto del conflicto de junio de 1969, en ese año el valor del comercio intrarregional disminuyó 3.7 por ciento de los niveles alcanzados en 1968 y el intercambio de los productos agrícolas tuvo una disminución mayor (15.2 por ciento) que la del intercambio total, pasando de $CA 64.0 millones en 1968 a $CA 54.3 en 1969.

En cuanto al comercio de manufacturas, que incluye los productos

agrícolas elaborados, además de todos los otros rubros de artículos industriales, éste pasó de $Ca 226.2 millones en 1968 a $Ca 223.0 millones en 1969, lo que significa una disminución del 1.4 por ciento. Al respecto, cabe señalar que la suspensión del comercio agrícola bilateral entre Honduras y El Salvador representó el 80 por ciento del descenso en el valor del intercambio regional de productos agrícolas elaborados y no elaborados.

La disminución en el total del intercambio reflejó el hecho de que, si bien las exportaciones de dos países (Guatemala y Nicaragua) aumentaron $Ca 12.8 millones en 1969 respecto de 1968, este incremento no alcanzó a compensar una disminución de $Ca 22.1 millones en los tres países restantes. Al propio tiempo, si se comparan las importaciones intrarregionales entre los dos años, también se notan cambios importantes. En conjunto, Guatemala y Costa Rica incrementaron sus compras en $Ca 1.4 millones, en tanto que los demás las disminuyeron en $Ca 13.7 millones.

Esta disminución del comercio entre 1968 y 1969 afectó principalmente a El Salvador y Honduras, países que registraron una baja mayor en sus exportaciones que la acusada en sus importaciones, y a Costa Rica por el hecho de que sus exportaciones disminuyeron, mientras aumentaban sus compras, incrementándose así su saldo deficitario. En los tres países la variación total fue negativa, disminuyendo el saldo superavitario de El Salvador, e incrementándose los saldos deficitarios de Honduras y Costa Rica. Por su parte, Guatemala y Nicaragua mejoraron su posición de saldos, el primero aumentando el superávit y el segundo disminuyendo su déficit.

CUADRO Nº 12

CENTROAMÉRICA: *Variaciones absolutas en las exportaciones, las importaciones y los saldos intrarregionales, 1968 y 1969*

(Millones de pesos centroamericanos)

	Exportaciones			*Importaciones*			*Saldos*		
Países	*1968*	*1969*	*Variación*	*1968*	*1969*	*Variación*	*1968*	*1969*	*Variación*
Centroamérica .	258.3	249.0	−89.3	258.3	249.0	−9.3	—	—	—
Guatemala	77.5	86.1	8.9	49.4	51.4	2.0	28.1	35.0	6.9
El Salvador ...	84.9	71.8	−13.1	65.2	60.2	−5.0	19.7	11.6	−8.1
Honduras	31.3	23.9	− 7.4	43.7	44.0	−4.7	− 17.4	−20.1	−2.7
Nicaragua	26.9	30.8	3.9	46.2	42.2	−4.0	− 19.3	−11.4	7.9
Costa Rica	37.7	36.1	− 1.6	48.8	51.2	2.4	− 11.1	− 15.1	−4.0

Fuente: Cuadro 1 del anexo I y cuadro 1 del anexo II del documento SIECA/CT-RMECA-DI/D. T. 17, revisados.

Estas variaciones se presentan en el cuadro número 12, que resume los ajustes y desajustes en las corrientes comerciales, derivadas de la situación prevaleciente desde mediados de 1969, y sus consecuencias en cuanto a la balanza de comercio intrazonal de los cinco países.

Después de la promulgación del decreto Nº 97 por el gobierno de Honduras, el comercio intracentroamericano registró algunos cambios, conforme lo indican las cifras preliminares disponibles.

En efecto, el valor del comercio intrarregional logró alcanzar $CA 275.7 millones en 1971, lo cual representa un 7.9 por ciento de disminución, en relación con el comercio efectuado en 1970, es decir, $CA 297.4 millones. Tal situación refleja el impacto ocasionado por el virtual retiro de Honduras del Mercado Común al poner en vigor el decreto citado, y una nueva etapa de desviaciones del comercio, que alteran aún más la estructura tradicional.

En el caso de Guatemala las cifras muestran un saldo favorable de $CA 29.0 millones, el cual viene a ser menor que el registrado en 1970 de $CA 40.8 millones.

De acuerdo con las mismas cifras preliminares, El Salvador obtuvo un saldo positivo de $CA 17.8 millones en el intercambio con los países con que mantiene relaciones comerciales, ligeramente superior al saldo positivo que obtuvo en 1970 de $CA 14.0 millones, lo que le produjo un aumento neto de $CA 3.8 millones.

A raíz del decreto Nº 97 la situación de Honduras cambió radicalmente en sus relaciones comerciales con Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, ya que de un saldo negativo obtenido en 1970 de $CA 36.8 millones, pasó a tener solamente un saldo negativo de $CA 10.8 en 1971.

Para Nicaragua la posición fue adversa puesto que en el mismo período de tiempo tuvo una variación de signo negativo de $CA 4.9 millones, producto de haberse elevado el déficit comercial de $CA 0.3 millonse en 1970 a $CA 5.2 millones en 1971.

Por último, Costa Rica sigue acentuando su posición deficitaria en el comercio intrarregional, toda vez que comparando el saldo negativo de $CA 18.3 millones registrado en 1970 con el de $CA 30.3 en 1971, resulta en una variación negativa de $CA 12.0 millones.

En el cuadro 13 se resumen las cifras preliminares que sustentan dichas apreciaciones.

4.3 *Reglamento sobre procedimientos para resolver conflictos*

Vista la necesidad de contar con normas operativas para la consideración de los problemas que se suscitaron con motivo de la aplicación o interpretación de las disposiciones del Tratado General y de los otros

CUADRO Nº 13

CENTROAMÉRICA: *Variaciones absolutas en las exportaciones, las importaciones y los saldos intrarregionales, en 1970-1971*

(Millones de pesos centroamericanos)

	Exportaciones			*Importaciones*			*Saldos*		
Países	*1970*	*1971*	*Variación*	*1970*	*1971*	*Variación*	*1970*	*9171*	*Variación*
Centroamérica	297.4	275.7	−21.7	297.4	275.7	−21.7	—	—	—
Guatemala ..	105.8	95.4	−10.4	65.0	66.4	1.4	40.8	29.0	−11.8
El Salvador ..	74.6	80.1	5.5	60.6	62.8	2.2	14.0	17.3	3.3
Honduras ...	18.6	5.4	−13.2	54.9	16.2	−38.7	−36.3	−10.8	25.5
Nicaragua ...	49.7	48.4	− 1.3	50.0	53.6	3.6	− 0.3	− 5.2	− 4.9
Costa Rica ..	48.7	46.4	− 2.3	67.0	76.7	9.7	−18.3	−30.3	−12.0

Fuente: Anuarios Estadísticos de SIECA.

convenios de la integración económica, el Consejo Ejecutivo consideró y aprobó en su Trigesimotercera Reunión, celebrada del 11 al 16 de marzo de 1968, un Proyecto de Reglamento sobre Procedimientos para Resolver Conflictos, el cual elevó a la consideración del Consejo Económico Centroamericano. Dicho órgano le dio su aprobación final, por medio de su Resolución Nº 50 (CEC), en su Decimoquinta Reunión Extraordinaria celebrada el 27 del mismo mes.

El citado Reglamento establece los procedimientos para la consideración y arreglo de los conflictos, partiendo de la negociación directa entre las partes y contemplando, cuando sea necesario, una primera instancia ante el Consejo Ejecutivo, una segunda ante el Consejo Económico y una final ante el Tribunal de Arbitraje previsto en el Tratado General. El Reglamento no tuvo oportunidad de ponerse a prueba en toda su extensión, habiéndose aplicado principalmente en la resolución de conflictos a nivel del arreglo directo. Luego, por razones obvias, después de los sucesos de 1969, al no haberse podido reunir los Consejos, éstos no tuvieron la ocasión de actuar dentro de las atribuciones que le confiere el reglamento que se comenta. En consecuencia, hasta el 30 de junio de 1971, oportunidad en la cual cuatro países constituyeron la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano, algunas de las situaciones que se han presentado a partir de julio de 1969 han sido resueltas aprovechando las reuniones de carácter bilateral para conocer y resolver otros problemas de Mercado Común.

4.4 *Reglamento de origen de las mercancías*

El artículo III del Tratado General confiere el derecho de libre comercio a los productos originarios de la región, tanto para los naturales como los manufacturados. Sin embargo, fuera de lo establecido en el artículo V del mismo Tratado, en el cual se definen explícitamente aquellos productos que no se consideran originarios, no se cuenta con normas sustantivas sobre el particular. De ahí que en varias oportunidades durante los años sesenta se suscitaron problemas debido a dudas sobre el origen de determinados productos; problemas que frecuentemente fueron conocidos por el Consejo Ejecutivo.

En el cuarto período de sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, celebrada en San José de Costa Rica en noviembre de 1970, se consideraron algunos capítulos de un Proyecto de Reglamento de Origen de las Mercancías, presentado por la Secretaría Permanente, de donde a su vez surgió un proyecto de bases para formularlo, el cual fue objeto de consulta y análisis interno por parte de cada país. De ahí que en el Quinto Período de Sesiones siguiente, el Reglamento quedó aprobado, aunque por las razones conocidas nunca entró en vigor. En la próxima sección del presente anexo se analiza en mayor detalle el instrumento conocido por los ministros de Economía en 1970, y se formulan algunas propuestas para revisarlo previo a su eventual puesta en vigor.[10]

4.5 *Reglamento aduanero para las mercancías que gozan de libre comercio*

En la Primera Reunión de Directores Generales de Aduanas de Centroamérica, celebrada en julio de 1967, el Proyecto Aduanero Conjunto (SIECA-ICAP) presentó el informe "Investigaciones sobre el funcionamiento de las aduanas fronterizas centroamericanas", en el que se determinan las causas de entorpecimiento de origen aduanero en la corriente de intercambio de bienes y personas, y se sugieren las medidas procedentes para subsanar ese estado de cosas.

Basados en ese informe, los directores concluyeron en que una tarea inmediata a realizar era la elaboración del Reglamento para el tratamiento aduanero simplificado de las mercancías que gozan de libre comercio, el cual se expresa en el artículo 183 del CAUCA.

Con base en dicha resolución, se preparó un anteproyecto conce-

[10] Véase pp. 87-90 y subsiguientes.

bido como un complemento específico al Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA), tomando en cuenta que los países miembros del Mercado Común no habían reglamentado las operaciones aduaneras aplicables a su comercio recíproco como cosa distinta de las previstas en el CAUCA para las relaciones comerciales con el resto del mundo, toda vez que el intercambio regional requiere un tratamiento especial que expedite las operaciones aduaneras correspondientes. El instrumento aludido involucra solamente los trámites u operaciones aduaneras de las mercancías que gozan de libre comercio y contiene una tramitación más expedita para ellas. Las operaciones que se regulan por medio del citado Reglamento no excluyen la posibilidad de armonizar en el futuro los procedimientos fronterizos de otra índole, dentro de los objetivos que persigue el Programa de Integración Económica.

Sin lesionar los intereses de los países miembros, sobre todo en el orden fiscal, la estructura de las operaciones a realizar, desde el punto de vista de la fluidez que debe caracterizarlas, puede sintetizarse en las dos siguientes proposiciones: a) expeditar operaciones en el sentido de limitar los trámites de las mismas a lo indispensable; y b) preparar normas y procedimientos con miras a evitar problemas de diversa índole en las varias etapas del proceso aduanero. A esto último obedece, entre otras cosas, la elaboración de un formulario que consolide las posibles operaciones a efectuarse; el mismo serviría de base para un control efectivo, y como medio de colaboración recíproca entre las aduanas, al tiempo que propiciaría la participación activa de éstas, aun en las operaciones de tránsito.

El Consejo Ejecutivo del Tratado General conoció el Proyecto de Reglamento citado en su Trigesimoséptima Reunión y acogió las recomendaciones de la Segunda Reunión de Directores Generales de Aduanas; en ese sentido, emitió su Resolución Nº 106 aprobándolo y recomendando al Consejo Económico Centroamericano la aprobación del Reglamento. Sin embargo, dicho Consejo, por las causas conocidas, no llegó a aprobarlo, motivo por el cual el instrumento aludido no ha podido ser aplicado.

4.6 *Consideraciones finales sobre el libre comercio*

En resumen, puede afirmarse que el libre comercio fue en el período analizado un elemento esencial y determinante, así como el más dinámico, en el funcionamiento del Mercado Común, dando lugar a una mejor oferta y disponibilidad de los bienes de consumo cuya demanda ha venido siendo satisfecha en las condiciones de competencia que

permite y propicia el intercambio intrarregional. Por otra parte, el libre comercio estimuló la expansión de las actividades productivas tanto de aquellos bienes como de materias primas y productos intermedios. Como resultado, se alentó cierta complementaridad de las economías nacionales dentro de una creciente relación de interdependencia. Los problemas que se presentaron y que han afectado el libre comercio de algunos productos, no alteran las conclusiones anteriores, pues los mismos son inherentes al sistema de libre competencia y su incidencia es normal y frecuente en otros esquemas subregionales de integración. Algunos de esos problemas, particularmente los que han afectado a los productos agrícolas, se derivan de factores estructurales de la actividad agropecuaria, cuyo ajuste a las condiciones que presenta el libre comercio es más difícil de lograr que en el caso de los productos manufacturados, ya que estos últimos se adaptan de manera más flexible a los cambios de oferta y demanda en el Mercado Común.

II. PROPUESTAS PARA PERFECCIONAR LA ZONA DE LIBRE COMERCIO EN LA DÉCADA DE 1970 – ARANCEL COMÚN Y LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN ADUANERA PERFECTA

En la presente parte del anexo, se formulan algunas propuestas tendientes a perfeccionar y profundizar la zona de libre comercio hasta llegar a constituir una unión aduanera perfecta, dentro de la cual todos los productos –indistintamente de su origen– gozarían de libre comercio, y los productos importados del resto del mundo estarían sujetos a un tratamiento uniforme en una sola periferia aduanera.

Las propuestas se dividen en tres partes. En primer término se examinan las medidas a adoptar, dentro de la estrategia del desarrollo integrado, en materia de política arancelaria. En segundo lugar, se presentan propuestas para el perfeccionamiento del intercambio de productos originarios de la región. Finalmente, se analizan algunos de los aspectos sobresalientes que involucra la constitución de una unión aduanera perfecta en Centroamérica.

1. *POLITICA ARANCELARIA*

El arancel común tiene un papel medular que jugar en la estrategia del desarrollo integrado. Los múltiples aspectos que se tendrían que considerar en este sentido se examinan a continuación.

1.1 *Aspectos de nomenclatura (conversión* NAUCA-NAB)

Definidos los objetivos de la política industrial, se hace imprescindible contar con instrumentos que hagan posible la ejecución de la misma en forma eficiente, siendo uno de esos instrumentos el Arancel Uniforme, expresión de la política arancelaria común. Para satisfacer los requerimientos del sector arancelario es necesario contar con una nomenclatura que responda a las actuales necesidades en materia de desarrollo industrial y de política comercial; por tal razón, y dado que la nomenclatura arancelaria uniforme centroamericana (NAUCA) es una

nomenclatura estadística (CUCI antigua) adaptada a las necesidades arancelarias del período inicial de la integración económica centroamericana, a estas alturas y para cumplir con las nuevas metas de desarrollo es necesario basar dicho arancel en una nomenclatura *ad hoc*, tal como es la nomenclatura arancelaria de Bruselas (NAB). Entre las ventajas de adoptar la NAB como nomenclatura se pueden señalar las siguientes:

El sistema de clasificación de la NAB es calificado como progresivo y consiste en agrupar dentro de una misma sección o capítulo los artículos obtenidos a partir de la misma materia prima hasta su forma más compleja dentro de una escala de trabajo agregado. Este sistema no fue adoptado en Centroamérica ya que en muchos casos hubo necesidad de agrupar mercaderías homogéneas en una misma posición o capítulo sin tener en cuenta la materia constitutiva. La NAUCA clasifica las mercaderías así: mercaderías que no presentan ninguna elaboración; mercaderías que, habiendo sido modificadas por la mano del hombre, pueden considerarse como manufactura o artículos terminados; y mercaderías similares según sus fines o usos.

Si se comparan los dos sistemas anteriores de clasificación, se llega a la conclusión que para los fines de desarrollo industrial, aplicando la fórmula de protección efectiva, la de protección implícita o la de protección nominal, resulta más funcional la estructura de clasificación NAB, por su ordenamiento "progresivo", el cual permite tener una visión más clara de la estructura de los gravámenes arancelarios uniformes que amerita el desarrollo del sector.

La uniformidad en la clasificación arancelaria permite mantener en forma estricta la equiparación de los rubros negociados uniformemente, porque la NAB asegura a cada mercadería o producto el lugar más indicado y el mismo para todos los países.

Por otra parte, la NAB facilita la negociación, aplicación e interpretación correcta de tratados o acuerdos comerciales y arancelarios, tanto por sus características técnicas como porque a estas alturas casi se ha convertido en una nomenclatura universal. De América Latina, solamente Centroamérica y Panamá no tienen vigente la NAB.

La organización y mecanismos de la NAB subsanarían muchas deficiencias de la NAUCA que dificultan apreciablemente no sólo las labores de clasificación, las cuales tienen que verse desde el punto

de vista de su propia estructura, sino también las de ubicación por cuanto lo pobre de los criterios utilizados para agrupar las mercancías y la falta de normas y reglas de interpretación en una codificación sistemática, hace difícil un entendimiento armónico. Además, las ambigüedades de las descripciones y la rápida desactualización en un período relativamente corto, convierte a la nomenclatura actual en un mecanismo conflictivo en su operación, sobre todo cuando no existe un cuerpo técnico que lo administre y lo ajuste conforme a los avances tecnológicos modernos.

La aplicación uniforme del arancel y su constante actualización y perfeccionamiento requiere de entes regionales que posibiliten dicha labor; una comisión arancelaria similar a los mecanismos establecidos en la Convención de la NAB podría facilitar el funcionamiento de una nomenclatura adecuada para el área, máxime si se considera que un dispositivo eficiente en este campo amerita la realización de estudios de clasificación en áreas del arancel donde se identifiquen problemas de clasificación para la cual los países aplican criterios diferentes. Los estudios de mérito, respaldados por dictámenes técnicos, podrían tener un alto valor persuasivo para las autoridades nacionales o podrían ser la base para buscar resoluciones dentro de los órganos normativos de la integración.[17] La Definición de Valor de Bruselas constituye un instrumento conveniente para fijar sobre bases objetivas el valor de las mercancías en las aduanas, y sus provisiones informativas así como el mecanismo propio de la definición permiten ejercer un preciso control de la subvaluación y sobrevaloración, y proporcionan al sector importador garantías de imparcialidad en la fijación del valor de imposición aduanera.

Existen dos alternativas para el cambio de nomenclatura. En la primera pueden darse las dos fases siguientes: primera, los países podrían hacer el traslado de NAUCA a NAB, sin variar ni la estructura ni los gravámenes arancelarios actuales. Según la experiencia del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, este objetivo ha sido logrado de manera general por muchos países, en su tarea de adaptación, mediante algunos reajustes en los detalles. En la segunda, los países podrían entrar al conocimiento y negociación de los nuevos gravámenes arancelarios de protección en base a la NAB, y de conformidad al sistema de protección previamente seleccionado.

[17] Véase el informe del "Seminario sobre Problemática Aduanera del Istmo Centroamericano", San José, Costa Rica, abril, 1972.

En la segunda alternativa, en el período de transición entre la fecha de resolución de adopción de NAB y la fecha de entrada en vigencia de la nueva política arancelaria, el arancel actual continuaría aplicándose y sus modificaciones necesarias se ajustarían a los patrones establecidos y a las disposiciones de un convenio para modificar el arancel uniforme en forma flexible. Esta última alternativa presupone la necesidad de negociar el total de los gravámenes arancelarios, y sólo hasta entonces entraría en vigencia el nuevo arancel.

La primera alternativa es la más recomendable para llevar a efecto la elaboración de un nuevo arancel, puesto que supone la adopción previa de la nomenclatura (NAB) y la adaptación de los niveles arancelarios actuales, lo que significa las siguientes ventajas:

Permite que las estadísticas de comercio interior y exterior se desglosen desde el principio conforme las agrupaciones de clasificaciones de la nueva nomenclatura, preparando las series estadísticas del futuro independientemente de los niveles arancelarios que se apliquen.

Como la NAB clasifica las mercaderías obedeciendo a una secuencia lógica de los procesos productivos partiendo de las materias primas hasta llegar al producto final por tipos de productos, dicha clasificación adoptada desde el principio presentaría un esquema más claro de análisis para ir adaptando por ramas industriales el nivel de protección más adecuado, hasta completar el universo del arancel.

Asimismo, conforme se desarrollen las estructuras productivas de los países regionales, se presentaría un panorama más claro para decidir el nivel proteccionista que ha de elegirse para un determinado producto y los ajustes pertinentes en los procesos anteriores o posteriores de la rama específica a que pertenece.

La adopción de la primera alternativa daría oportunidad para aprovechar el tiempo disponible entre la vigencia de la nueva nomenclatura y la finalización del nuevo arancel, en el perfeccionamiento de los sistemas administrativos aduaneros y la preparación del mecanismo institucional que ha de administrar la política arancelaria, requisitos indispensables para el buen funcionamiento del esquema.

1.2 *Base de cálculo para el arancel*

En cuanto al tipo de gravámenes arancelarios que debería aplicarse, las alternativas se analizaron a la luz de la experiencia en esa materia

de la década pasada, apreciándose que la tendencia moderna está orientada a adoptar como gravamen el que se expresa sobre el valor de las mercancías, y sólo en casos muy excepcionales el que recae sobre el peso de las mismas. Así se tiene que la CEE, la mayoría de los países africanos, los países miembros del Acuerdo de Cartagena y muchos más, formularon su arancel en términos *ad valorem*. Entre las ventajas más importantes que se logran con un arancel *ad valorem*, puede mencionarse el hecho de que los gravámenes son sencillos tanto para su establecimiento como para su aplicación de parte de la administración aduanera. Por otra parte, los gravámenes *ad valorem* facilitan el cálculo rápido y preciso de sus montos, e introducen un elemento de equidad al sistema, pues la gravitación o peso de los mismos recae sobre el valor de la mercadería y no sobre elementos físicos de medida, como peso, capacidad, longitud, hecho que además introduce factores heterogéneos propiciando inseguridad en la equiparación de los aforos.

Desde el punto de vista de la protección al desarrollo industrial, instituciones como la ALALC han señalado que los gravámenes *ad valorem*: [18]

> "Impiden que el nivel de protección disminuya y aun se anule por los efectos del aumento en los precios de importación; que la protección acordada a distintas industrias se distorsione y modifique como resultado de las diferencias en el grado de aumento de los precios; permiten una determinación más racional y certera del nivel de protección y una ampliación más equitativa de esa protección en las distintas clases de mercaderías; y hacen innecesaria una discriminación detallada entre los productos de una misma clase, lo cual simplifica y facilita la aplicación del Arancel".

Si bien es cierto que un arancel expresado en términos *ad valorem* puede dar origen a cierto grado de evasión mediante la subvaluación de facturas comerciales, un nivel adecuado de control y fiscalización en la administración aduanera reduciría este problema. Por otro lado, en los países donde existen regímenes cambiarios, existiría un doble control para verificar el valor real de las mercancías importadas del resto del mundo.

En todo caso, las ventajas de este sistema de expresión de los gravámenes rebasan los inconvenientes, motivo por el cual se recomienda su implantación.

[18] ALALC, CEP/Repartido 271/63, Secretaría Asuntos Aduaneros, 29 de agosto de 1963.

1.3 *Modificación de los aranceles en forma flexible*

Uno de los problemas de mayor trascendencia con que se han encontrado los países en el transcurso de la vigencia del arancel uniforme de importación ha sido la rigidez del sistema jurídico de la región. En efecto, la renegociación de niveles arancelarios a través de protocolos al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación involucra un trámite lento, puesto que la suscripción de protocolos —previa negociación de las modificaciones de aforos en el Consejo Ejecutivo y en el Consejo Económico— de acuerdo a los preceptos constitucionales de los países, deben ser ratificados en las respectivas Asambleas Legislativas y por diposición de los mismos protocolos éstos deben ser depositados en la Secretaría General de la ODECA, entrando en vigor cuando se efectúe el tercer depósito para los tres primeros países depositantes, y en la fecha de depósito para los que lo hacen posteriormente. El trámite entre la suscripción del protocolo y el depósito del tercer instrumento ha requerido, en la práctica, un lapso que fluctúa entre seis meses y tres años conforme a los expedientes disponibles. De allí surge la necesidad de contar con disposiciones legales que permitan al Poder Ejecutivo de los Países Miembros del Mercado Común, previa negociación en el seno de los órganos regionales, aumentar o disminuir el monto de los gravámenes arancelarios en forma armónica y expedita dentro de ciertos límites mínimos y máximos considerados técnicamente como extremos para determinar una protección arancelaria racional, sin necesidad de recurrir al trámite legislativo actual, sino sólo cuando se trate de variar en casos de emergencia los límites extremos. Dichas disposiciones deben ser flexibles para poder adaptar los gravámenes a los cambios que obliguen los requisitos o prioridades del desarrollo industrial.

Se considera que las disposiciones contenidas en el Protocolo para manejar en forma flexible el Arancel Centroamericano de Importación, aprobado por la Undécima Reunión de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano, son adecuadas para el propósito que se persigue.[19]

1.4 *Adopción y administración de la política arancelaria*

Para lograr los objetivos antes enunciados será necesario que los gobiernos adopten un instrumento que contenga los propósitos de la nueva

[19] Reunión celebrada en Guatemala del 24 al 26 de julio de 1972.

política arancelaria. Dicho instrumento debe sustituir al actual Convenio de Equiparación de Gravámenes a la Importación y además estar acorde con los demás instrumentos de política industrial.

Debe utilizarse un nuevo instrumento para configurar la política arancelaria propuesta por las siguientes razones:

La base del arancel actual conforme al Convenio de Equiparación es la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA), la cual se pretende sustituir por la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), ambas muy diferentes en cuanto a concepción, contenido y objetivos.

Los regímenes de libre comercio y de excepción al comercio irrestricto en el área, son muy diferentes tomando como base la época en que se suscribió el Convenio de Equiparación comparada con la que existe actualmente, en que se llevaría a cabo la adopción de un nuevo arancel.

El Convenio de Equiparación se ajustó en lo pertinente, a lo que disponía en esa fecha el Tratado Multilateral de Libre Comercio suscrito dos años antes que el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, donde se prevén disposiciones más actualizadas del Programa de Integración a la luz de las cuales debería buscarse una correspondencia adecuada en lo que se refiere a la política arancelaria en función de los principales objetivos de dicho programa. Con mayor razón si se adopta el nuevo tratado-marco que se sugiere en el anexo 11 de este estudio.

Debe puntualizarse en un nuevo convenio la administración eficaz de la política arancelaria, definiendo el alcance y atribuciones de la Comisión Centroamericana de Comercio, los cuales pasaron a formar parte del Consejo Ejecutivo al suscribirse el Tratado General, debiendo adaptarse a las circunstancias actuales del proceso integracionista y al esquema institucional descrito en el mencionado anexo 11.

Es preciso proveer disposiciones concretas en el sentido de subsanar deficiencias del Convenio de Equiparación tendientes a preservar la equiparación arancelaria, que se ha visto distorsionada por abstenciones de cumplimiento de los compromisos adquiridos por los países en los protocolos, por la falta de ratificación de los mismos, o por la retención del depósito respectivo en la ODECA con fines dilatorios.

Conviene enfocar la política arancelaria a la luz de los nuevos lineamientos de política industrial en particular y del desarrollo económico en general, encauzando su funcionamiento dentro de disposiciones que se ajusten a ese marco propuesto para la economía regional. Asimismo, tomar en cuenta el papel a jugar por el arancel en la ejecución de la política comercial externa común.

Finalmente, en el nuevo instrumento deben superarse los actuales problemas de rigidez del arancel, incluyendo disposiciones que permitan la modificación del monto de los gravámenes, en forma flexible y expedita.

Sería conveniente también contar con un reglamento que regule el procedimiento de los órganos encargados de acordar los niveles arancelarios, ya que sólo de esa manera se podrán evitar los errores del pasado en esta materia. Otro factor importante en el campo aduanero, y coadyuvante en la correcta aplicación de la política arancelaria, es el relativo a la adecuada organización y administración aduanera, por lo que será necesario efectuar las modificaciones que sean necesarias y crear comisiones consultivas —como la Comisión Arancelaria— que colaboren con el órgano comunitario cuya creación está prevista en el anexo 11 del presente estudio, en las labores vinculadas con la armonización y la aplicación permanente y uniforme de la política arancelaria.

1.5 *Criterios para fijar el nivel de protección arancelaria*

a) *ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA POLITICA ARANCELARIA*

En el pasado, la política arancelaria ha tenido funciones múltiples, ya sea en forma explícita o implícita. Por un lado, se pretendió seguir una política proteccionista con el fin de fomentar el desarrollo industrial, principalmente en actividades sustitutivas de importaciones. Por otro lado, en la fijación de los gravámenes a la importación nunca se perdió de vista el aspecto impositivo y los eventuales intereses del fisco. Asimismo, durante la década de 1960 se continuó utilizando el arancel externo como un instrumento de contención de importaciones y de ajuste a los desequilibrios externos. No obstante lo anterior, se señalaba la necesidad de conciliar los intereses del consumidor con los del productor, sobre todo en el caso de los productos agrícolas y los insumos importados que tendieran a elevar el costo de los productos de primera necesidad, a la vez que se procuraba actuar sobre la estructura de consumo, castigando la importación de artículos considerados suntuarios. Como se podrá observar, entonces, dichas funciones frecuente-

mente fueron conflictivas y, en algunos casos, incompatibles entre sí. De allí la necesidad de definir con la mayor precisión posible los objetivos de la política arancelaria para el próximo decenio, y jerarquizarlos a fin de conciliar funciones frecuentemente contradictorias.

En ese sentido, se propone, en primer término, reducir al mínimo la función fiscal del arancel externo, y relegar este aspecto a la tributación interna. A este efecto, en el anexo 10 del presente estudio se recomienda el establecimiento de impuestos generales y selectivos al consumo que complementen el arancel externo en la consecución de determinados objetivos de política, y que a la vez se hagan cargo en forma primaria de transferir parte del ingreso generado por el sistema económico al sector público. En esta forma se evita, entre otros aspectos, que los aforos elevados sobre bienes suntuarios sirvan de aliciente para la producción interna de dichos productos.

Al disminuir la función fiscal del arancel externo, le quedarían a éste las siguientes funciones básicas:

i) el efecto de protección y de promoción de actividades productivas, de acuerdo con los lineamientos de desarrollo industrial y agrícola que se presentan en los anexos 3 y 4 del presente estudio;

ii) su uso como instrumento de negociación ante terceros países, tal como se señala en el anexo 8 del presente estudio al proponer una política comercial externa común para la región;

iii) complementar otros instrumentos de contención de importaciones;

iv) contribuir con el objetivo enunciado en la estrategia de desarrollo integrado en el sentido de mejorar la distribución del ingreso al tomar en cuenta los intereses del consumidor; y

v) otras funciones específicas.

A continuación se formulan algunas consideraciones generales sobre cada una de estas funciones del arancel, a fin de ir configurando criterios que faciliten la adopción de niveles adecuados de protección arancelaria. Es valor entendido que se tiene en mente un arancel *común* que tienda a eliminar el factor diferencial de precio entre los países miembros.

i) *Protección*

En los últimos tiempos, en algunos círculos se ha cuestionado la validez de una política arancelaria que propenda a la sustitución de importaciones, argumentándose que con ello se distorsiona la estructura de costos y se limita el nivel de competitividad de los productos centroamericanos en los mercados internacionales. Así, se arguye en favor de una revisión de fondo de la política seguida durante los años sesenta, a manera de hacer del comercio exterior una fuente de crecimiento por la vía del aprovechamiento de las ventajas competitivas de la región.

En la práctica, resultaría extremadamente complejo diseñar una estructura arancelaria que sea totalmente proteccionista o que responda totalmente a una política de apertura a los mercados externos. Más bien, la estrategia del desarrollo integrado propugna por una mayor eficiencia en el sector industrial, buscando, entre otros objetivos, la exportación de productos manufacturados. La reconciliación de este objetivo con la de alentar una integración hacia atrás de la industria centroamericana, exige la adopción de soluciones intermedias o de carácter gradualista en cuanto al grado de protección a adoptarse. En ese sentido, cabe advertir, como se señala en el anexo 3, que aún queda un margen relativamente amplio de actividades susceptibles de sustitución de importaciones, sobre todo en productos de consumo duradero y de materias primas y productos intermedios. Por otro lado, no se puede ignorar que la dimensión reducida del Mercado Común Centroamericano no siempre permite las economías de escala requeridas en algunas actividades fabriles para competir en el mercado internacional. Asimismo, consideraciones de crecimiento y de empleo no admiten, en muchos casos, someter la industria centroamericana a los trastornos en la producción que implicarían modificaciones drásticas en la estructura de la tarifa arancelaria. En síntesis, la estrategia del desarrollo integrado prevé la necesidad de algún nivel de protección —nivel cuya magnitud debe establecerse de acuerdo con criterios que se señalan más adelante. Por consiguiente, la política arancelaria continuará constituyendo uno de los pivotes de la estrategia del desarrollo industrial propuesta para la próxima década.

Ahora bien, al fortalecer el proceso de sustitución de importaciones, no se deberá perder de vista la eficiencia de la producción, con el objeto de ir reduciendo el sacrificio de los usuarios de productos intermedios y de los consumidores de productos finales. En ese sentido, se podrá pensar que determinadas industrias incipientes podrían recibir niveles de protección sujetos a rebajas periódicas y automáticas, hasta

alcanzar el grado protector que se considere adecuado para poder competir con las importaciones. Por otro lado, el arancel deberá complementarse con otros instrumentos de desarrollo industrial —como por ejemplo, el esquema de programación descrito en el anexo 3— para alentar la eficiencia, sobre todo a través de la especialización, la complementación y el aprovechamiento de economías de escala.

Asimismo, una solución mixta o dual ante el aparente conflicto entre la política sustitutiva y la de favorecer las relaciones externas, se encuentra en el mecanismo de reintegro de derechos arancelarios *(drawback)* cuya creación se propone en otra parte de este estudio para la importación de materias primas y productos intermedios incorporados a bienes industriales exportados fuera de la región.

En resumen, y en términos generales, se propone que el arancel externo continúe utilizándose como un instrumento de protección y de promoción, facilitando el aprovechamiento —en condiciones razonables— de las oportunidades que aún existen y que surgirán durante la década para desplazar las compras que provienen del resto del mundo, y contribuyendo a crear condiciones económicas y de creciente eficiencia para el sector industrial, sin perjuicio de que una política altamente selectiva facilite y aliente la exportación de productos no tradicionales.

ii) Política comercial externa

Durante la próxima década, deberán ampliarse y profundizarse las relaciones de Centroamérica, como región, con otros países en vías de desarrollo, ya sea en forma individual o como subregiones o regiones. En el anexo 8 se señalan como países o áreas de interés inmediato a Panamá, México, el Mercado Común del Caribe, y los países signatarios del Acuerdo de Cartagena. Cualquier convenio que surja indudablemente incluirá trato preferencial —o, en su caso, libre comercio— para determinados productos. En ese sentido, Centroamérica podrá utilizar su arancel como un mecanismo de negociación e instrumentación de este tipo de arreglos.

En cuanto a las relaciones con los países industrializados, el arancel externo común mejoraría la posición negociadora de la región ante aquéllos, aun cuando no se estaría pensando, como norma general, en concesiones recíprocas en ese caso.

La utilización del arancel externo común como instrumento de política comercial externa no necesariamente entra en conflicto con la función de protección y promoción; antes bien, sobre una base selectiva, ambas funciones se complementan al facilitar el establecimiento

de nuevas actividades productivas dentro del marco de acuerdos de complementación.

iii) *Contención de importaciones*

En el pasado, el arancel ha constituido uno de los principales instrumentos de contención de importaciones, aun cuando durante los años sesenta los países acudieron cada vez más a instrumentos cambiarios para dicho propósito. Si bien se reconoce que el arancel constituye, en general, una forma relativamente sencilla y expedita de restringir las importaciones —sobre todo si se contara con un mecanismo para su modificación en forma automática—, esta función puede entrar en conflicto con los criterios de eficiencia y de política comercial externa antes esbozados. En ese sentido, sería deseable en el futuro poner el énfasis en materia de contención de importaciones en los instrumentos tributarios (sobre todo los impuestos selectivos al consumo) monetarios y cambiarios.

iv) *Defensa del consumidor*

Ya quedó señalado que al fortalecerse el proceso de sustitución de importaciones, no se deberá perder de vista el interés del consumidor, lo cual justifica una política arancelaria más selectiva que en el pasado; o sea, que al mismo tiempo que proteja adecuadamente las actividades manufactureras, propicie su eficiencia y las haga competitivas con las importaciones procedentes de fuera del área. Por otro lado, al relevarse al arancel de una función fiscal, se estaría contribuyendo a mejorar la estructura del sistema impositivo en caso de que se aplicase un esquema similar al propuesto en el anexo 10.[20] De cualquier forma, el objetivo más amplio de la estrategia del desarrollo integrado para la década en el sentido de mejorar la distribución del ingreso, deberá tenerse en cuenta como otro de los criterios en el proceso de revisión del arancel existente.

v) *Otras funciones*

Por último, al considerar la gama relativamente limitada de instrumentos directos de política que permiten actuar sobre la estructura

[20] Desde luego, este argumento podría utilizarse en sentido contrario, dependiendo de la forma en que se sustituyan la pérdida de ingresos fiscales derivados de los impuestos que gravan la importación. Se considera que la aplicación de un impuesto general de consumo, de tasa módica, combinado con impuestos selectivos al consumo de productos suntuarios, sería menos regresivo que los impuestos que actualmente gravan las importaciones. Véase el anexo 10.

de la demanda y de la oferta, el arancel podría complementar los instrumentos existentes en el cumplimiento de objetivos específicos tan variados como restringir el consumo de artículos suntuarios y alentar opciones tecnológicas relativamente intensivas en el uso de mano de obra. En ese sentido, y a título de ejemplo, se podría cuestionar la deseabilidad de mantener totalmente libre la importación de todo tipo de maquinaria agrícola, en función de las políticas de empleo propuestas en los anexos 4 y 6.

b) *LA DEFINICIÓN DE UN NIVEL Y UNA ESTRUCTURA DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN*

Ante la multiplicidad de funciones que se le pretenden asignar al arancel externo, cualquier política resulta en extremo compleja y delicada, y no admite la aplicación de fórmulas matemáticas. En ese sentido, un elemento importante para la revisión y posterior actualización de las tarifas arancelarias que se apliquen cae dentro del campo institucional, ya que será necesario contar con un grupo de expertos que se dediquen a tiempo completo a examinar periódicamente o a solicitud de los gobiernos, el nivel de protección acordado a cada tipo de producto. El examen en esta forma —producto por producto— ya quedó previsto en el artículo XII del Convenio Básico de Equiparación Arancelaria vigente.

Entre los elementos de juicio a tomar en cuenta en el análisis de cada caso, se podrían incluir los siguientes, referidos siempre a los objetivos más amplios de la política arancelaria descritos anteriormente:

- en cuanto a los beneficios derivados de la producción de determinado producto en la región, aun en condiciones subóptimas de eficiencia en comparación al precio internacional, habría que evaluar el impacto de dicha rama sobre la actividad económica, y sobre todo sobre las variables balanza de pagos, empleo y ahorro;

- también habría que tomar en cuenta el grado de competitividad que existe dentro de la región. La experiencia del pasado ha demostrado que el régimen de competencia dentro del Mercado Común ha contribuido a que, en muchas ramas de actividad, existan elevados márgenes de protección arancelaria ociosa, o sea que los precios internos son considerablemente inferiores a lo que admitiría el arancel externo;

- el grado de protección puede variar de acuerdo con el tipo de producto. Si se trata de un artículo de consumo esencial, o un

artículo cuyo precio incide en los costos de producción en otras actividades, generalmente admitiría criterios más restrictivos que bienes de consumo suntuario o restringido.

En general, la experiencia de varios países latinoamericanos indica que la fijación de entre un 20 y un 35 por ciento de protección efectiva constituye un margen que no incide excesivamente en la formación de los costos y los precios internos,[21] y se podría pensar en niveles comparables para un primer parámetro de aproximación. Algunos productos de consumo final admitirían niveles de protección considerablemente mayores, mientras que los derechos de importación sobre bienes de capital y productos intermedios de uso difundido en aquellas actividades —agrícolas o industriales— orientadas hacia el mercado internacional deberían mantenerse a niveles considerablemente menores.

Por otro lado, podría argumentarse que, en el caso de Centroamérica, el costo de oportunidad de las divisas excede su costo real. Dicho en otra forma, en una situación teórica donde el comercio internacional funciona sin restricciones de ninguna clase, la alternativa a la asignación de recursos para la producción de artículos que sustituyan importaciones es producir artículos exportables. La tasa de cambio a que las exportaciones derivadas de determinada cantidad de recursos se pueden cambiar por determinada cantidad de importaciones no necesariamente refleja el tipo de cambio oficial. En efecto, existe una impresión generalizada en Centroamérica en el sentido que las monedas generalmente están sobrevaluadas en comparación al dólar, y de ahí que se justificaría un arancel mínimo simplemente para cerrar la brecha entre el costo de mercado de las divisas y su costo de oportunidad.[22]

En principio, un término de referencia útil en la fijación del arancel es el cálculo de la protección implícita, el cual revela el grado de discrepancia entre el precio doméstico y el precio internacional. Dicho cálculo —relativamente sencillo de formular con base en datos existentes— daría una primera aproximación sobre aquellos productos donde la discrepancia entre los precios internos y los internacionales es elevada, y aquellos productos donde no existe discrepancia, e inclusive el producto centroamericano se cotiza a precios menores que los internacionales.

[21] Véase: Comisión Económica para América Latina, *Consideraciones económicas y técnicas para establecer lineamientos sobre la segunda etapa de revisión del Arancel de Aduanas Centroamericano*, México, E/CN.12/CCE./362, 15 de noviembre de 1970, p. 38.

[22] Véase: Havelock Brewster, *The Choice Between Efficiency and Protection in the Central American Common Market*, Guatemala, mimeografiado, abril de 1972, especialmente pp. 7-12.

La información derivada de la tarifa implícita[23] se complementaría con la incidencia nominal de los derechos aduaneros, expresada como la relación entre equivalentes *ad valorem* y el valor CIF de las importaciones. De ser posible, al cálculo de la incidencia nominal deberá adicionarse una estimación que refleje en forma más precisa la magnitud real de las barreras a la importación, tomando en cuenta el conjunto de las relaciones que se establecen entre la producción, sus insumos y el valor agregado con la estructura de los derechos aduaneros.[24] Dicho en otra forma, el nivel de protección efectiva está dado por la diferencia que existe entre el nivel del arancel sobre el producto final y los impuestos a los bienes intermedios importados, ponderada por el valor agregado que se genera en la actividad correspondiente.[25]

Los conceptos antes vertidos se explican en mayor detalle en el *addendum* al presente anexo; *addendum* que contiene orientaciones de tipo metodológico para determinar los niveles de protección nominal que resultan adecuados en función de los objetivos del desarrollo industrial y agrícola enunciados en otras partes del presente estudio. De acuerdo con dicha metodología, se podrían tomar los siguientes niveles de protección nominal como parámetros aproximados dentro de los cuales se irían fijando tarifas específicas sobre la base de un examen a nivel de producto por producto:

[23] Tarifa implícita $= \dfrac{\text{precio internacional del producto "x"}}{\text{precio doméstico de producto "x"}} - 1$

[24] CEPAL, *op. cit.*, pp. 47-51.

[25] Véase: Harry G. Johnson, *Económica*, "The theory of effective protection and references", (XXXVI, mayo de 1969); y, William M. Corden, *The Journal of Political Economy*, "The structure of a tariff system and the effective protective rate", LXXIV, nº 3, junio de 1966. El cálculo del nivel de protección efectiva se deriva de la siguiente expresión:

$$PE = \frac{Xt - li}{V}$$

Donde: PE representa el nivel de protección efectiva sobre determinado producto;
X representa el valor bruto de producción doméstica de dicho producto;
t representa el nivel de protección efectiva sobre el mismo producto;
li representa el monto de los derechos sobre los insumos importados para producir X; y
V representa el valor agregado de la actividad X.

Tipo de producto	*Tarifa ad valorem*
Bienes de consumo	
a) producidos en la región	60 a 100 %
b) potencialmente producibles	40 a 80 %
c) los demás	20 a 40 %
Materias primas y productos intermedios	
a) producidos en la región	20 a 40 %
b) potencialmente producibles	15 a 25 %
c) los demás	10 a 20 %
Bienes de capital	
a) producidos en la región	10 a 30 %
b) potencialmente producibles	10 a 20 %
c) los demás	10 a 20 %

Por último, conviene insistir en los arreglos institucionales requeridos para el proceso de revisión y actualización del arancel. En ese sentido, se recomienda crear una unidad especializada dentro de la Comisión Permanente aludida en el anexo II, y crear una comisión de consulta —la cual se podría denominar la Comisión Arancelaria— integrada por expertos gubernamentales y algunos representantes del sector privado. La unidad especializada de la Comisión se dedicaría de lleno al análisis de casos, producto por producto, iniciando las tareas con una consulta a la comisión arancelaria, y preparando todos los elementos de juicio a que se refirió anteriormente. Al contar con todos dichos elementos de juicio, la Comisión Permanente elevaría su propuesta de revisión de aranceles a la consideración del Consejo de Ministros, integrado por los ministros de Economía y los de Hacienda.

2. *EL PERFECCIONAMIENTO DE LA ZONA DE LIBRE COMERCIO*

2.1 *Introducción*

A pesar de que en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana los Estados signatarios se otorgaron el libre comercio para casi todos los productos originarios de la región —artículo III— y de que el intercambio comercial fue uno de los principios básicos que sustentaba la política integracionista durante varios años, en los últimos tiempos se han venido expresando dudas sobre la "inviolabili-

dad" de dicho principio.[26] En algunos círculos, se afirma que el período de cinco años que estableció el Tratado General para llegar al libre comercio irrestricto fue muy corto para permitir el ajuste de las cinco economías a la reasignación de actividades dentro de la región atribuible al Mercado Común. Por otro lado, los crecientes déficit en el intercambio comercial de algunos países reforzaron, en algunos casos, sus desequilibrios globales de balanza de pagos, mientras que, en otros, tendieron a agravar desajustes fiscales. Finalmente, se ha señalado que el libre comercio no debe ser un fin en sí mismo sino un medio para la consecución de otros objetivos derivados del desarrollo integrado.[27]

Si bien es cierto que el intercambio de productos originarios actúa sobre la reasignación de recursos dentro de la región —ahí estriba precisamente uno de los principales beneficios de la integración— y que también se han producido desequilibrios en el comercio intrarregional, tal como se ha insistido a lo largo del presente estudio, dichos desajustes deberían corregirse mediante la adopción de medidas complementarias, sobre todo en el campo de la coordinación de políticas y no por la vía restrictiva del intercambio comercial.

En efecto, el funcionamiento eficaz de una zona centroamericana de libre comercio ha constituido, y debería seguir constituyendo, un factor de gran dinamismo en la evolución de las actividades productivas de la región. En primer término, la garantía del mercado ampliado centroamericano es indispensable para promover determinado tipo de inversión, sobre todo en actividades fabriles relativamente complejas. En igual forma, la ausencia de restricciones al intercambio, y el claro establecimiento de "reglas del juego" en este campo, son condiciones indispensables en Centroamérica al amparo del proceso de integración. La falta de seguridad del intercambio, además de incidir sobre las perspectivas del inversionista, redunda en perjuicio de los niveles de ocupación y de los ingresos fiscales de los Estados. Asimismo, las oportunidades recíprocas para desenvolver las actividades productivas para cubrir

[26] a) Propuesta de Costa Rica para reglamentar el artículo 10, inciso a) del Estatuto de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano que permite a dicho cuerpo "regular temporalmente el intercambio de productos entre los países miembros de la Comisión". (Véase anexo 3 del acta de la Primera Reunión Extraordinaria de la CNME de 14/15/IX/71); b) posición de Nicaragua ante la situación del Mercado Común Centroamericano. (Véase acta de la Cuarta Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, celebrada en San José, Costa Rica, 17-19 de noviembre de 1971, anexo 1, p. 9).

[27] a) Mario Castrillo, *El régimen de libre comercio en Centroamérica*, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), primera edición: 1970, pp. 37 y 38; b) Francisco Villagrán K., *Teoría general del derecho de integración económica*, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), primera edición: 1969, p. 85: "Objetivos de la integración".

el ámbito del mercado ampliado, llevan implícito el principio de que las inversiones y la consecuente asignación de recursos se hagan, en la medida de lo posible, atendiendo a los criterios sanos de localización industrial y aprovechamiento máximo de las ventajas comparativas relativas de cada país. Como ya quedó señalado, la reasignación de recursos dentro de la región de acuerdo con criterios de eficiencia, continúa siendo uno de los mayores beneficios potenciales de la integración.

Otra de las ventajas derivadas del libre comercio, que se relaciona estrechamente con el criterio de eficiencia, es el régimen de competencia en el mercado ampliado; circunstancia que ha beneficiado en forma significativa al consumidor centroamericano, tal como se demuestra en el anexo 3 de este estudio. Por otro lado, son precisamente las plantas que se instalan con una dimensión regional las que están en mejores condiciones para competir en el mercado internacional. Asimismo, en la medida que la competencia sea más activa, ésta propicia la mayor productividad.

Tampoco se puede desconocer la experiencia de los años sesenta, en el sentido que ya se había logrado un libre comercio casi irrestricto para los productos originarios de la región. Los canales de comercialización y la propia estructura de la oferta y la demanda a nivel regional, se adaptaron a la situación que surgió con el establecimiento del Mercado Común y era la que regía antes de 1969, y continuó rigiendo —aun cuando con mayores dificultades— después de esa fecha entre cuatro de los países miembros.

Finalmente, al aceptar como meta de largo plazo la gradual conformación de una economía de dimensiones regionales y, como meta de mediano plazo, la constitución de una unión aduanera perfecta, se hace imprescindible pasar por la etapa previa de la movilidad irrestricta de mercancías originarias en la región.

Por todas estas razones, en el presente estudio se mantiene y ratifica el principio del libre comercio como elemento dinámico y básico para el desarrollo regional, y como condición previa para el perfeccionamiento y la profundización del movimiento de integración económica. Sin embargo, también se reconoce que dicho régimen debe ir complementado con la coordinación de políticas y la programación conjunta, y que la adopción efectiva de dichas medidas requerirá algún tiempo. De ahí que se admite que durante un período de transición se puedan dar circunstancias que demanden regímenes de excepción transitorios y controlados al libre intercambio. Por otro lado, se considera necesario reglamentar las características de los productos originarios de

la región. Estas modalidades especiales del principio antes enunciado, se examinan someramente en las próximas páginas.

2.2 *Gradual liberación del comercio de productos con restricciones al intercambio*

Como es sabido, algunos productos incluidos en el anexo A del Tratado General con diverso tipo de restricciones a su libre intercambio entre todos los países o en algunos casos entre ciertos pares de países, todavía están sujetos a tales restricciones, ya sea con carácter indefinido, o bien condicionado su libre comercio, a que previamente se cumplan determinados requisitos.

En términos de número de fracciones arancelarias en tal situación, los productos involucrados son pocos; pero no sucede lo mismo en cuanto al valor de la pérdida fiscal que supondría para los Estados la liberalización del intercambio, ni tampoco en cuanto a los efectos económicos y sociales que esta última podría tener en el caso de algunos productos.

En el presente apartado se hace una breve caracterización de la situación y problemas de todos y cada uno de los productos todavía sujetos a restricciones y se señalan las soluciones en unos casos o los procesos y mecanismos para encontrar tales soluciones, en otros; todo con el propósito de remover de manera mediata los últimos obstáculos para alcanzar un libre comercio total de los productos originarios, a fin de perfeccionar el Mercado Común Centroamericano en esta materia y poder así, cumplido tal objetivo, avanzar hacia la unión aduanera perfecta.

Para los fines anteriores, y por razones metodológicas, se agrupan los productos en tres categorías: a) Principales productos de exportación hacia afuera del Mercado Común; b) Otros productos agropecuarios; y c) Productos industriales.

a) *Principales productos de exportación hacia afuera del área*

Bajo este rubro se han agrupado los siguientes productos: 1) café; 2) azúcar; 3) algodón, y 4) ganado vacuno.[28]

En lo que se refiere al café [29] los principales problemas que pre-

[28] Se incluye este producto aquí, pues aunque no es un artículo de exportación, sí lo es la carne, de la cual es "la materia prima" o insumo básico.

[29] El tratamiento para el café sin tostar y tostado, en grano o molido, es el pago de impuestos de importación y exportación, indefinidamente, y el del café soluble para ciertos pares de países, el de pago de impuestos específicos con cuotas o sin ellas, según el caso.

sentaría el incorporar dicho producto a un libre comercio irrestricto inmediato se caracterizan fundamentalmente por el hecho de que los cinco países forman parte del Convenio Internacional del Café (CIC), el que les impone obligaciones internas de control relacionadas con la distribución de contingentes entre los productores, vigilancia de la exportación de éstos en cuotas trimestrales y la retención de cantidades no exportables; factores todos que, en la actualidad, resultan incompatibles con el libre intercambio. A lo anterior hay que agregar que los países derivan fuertes ingresos fiscales por concepto de la exportación del producto, cuyas tasas o bases de imposición son disímiles.

Por lo que corresponde al azúcar, el tratamiento contenido en el Tratado General, de control de importación indefinidamente en forma generalizada,[39] no parece estar ligado al compromiso asumido por los Estados de suscribir "un protocolo especial a fin de coordinar su política de comercio exterior". No obstante, dadas las condiciones actuales bajo las cuales se desenvuelve el comercio interno al nivel de cada país y el externo hacia afuera del área, hacen necesaria la coordinación de aquella política para poder facilitar la liberalización del comercio intrarregional. En la práctica, las Asociaciones Nacionales de Azucareros se han venido coordinando con el propósito de velar por sus intereses comunes pero sólo en lo que corresponde a sus relaciones de comercio con el exterior, particularmente con los Estados Unidos, país que constituye un mercado preferencial, encaminando sus gestiones y propuestas a través de sus respectivos gobiernos. O sea que, aun cuando esta acción de las asociaciones privadas ha tenido ciertos éxitos en el aspecto indicado, las mismas no se han abocado a los problemas de una liberación del comercio dentro del Mercado Común, probablemente amparados por el tratamiento contenido en el anexo A del Tratado General.

En lo que concierne al algodón —el Grupo 263, que comprende cuatro subpartidas— las restricciones no abarcan a todos los países y éstos sólo afectan a Guatemala y El Salvador, cuyo comercio recíproco está sujeto a controles de importación y exportación indefinidamente; y a Guatemala-Nicaragua y El Salvador-Nicaragua, a control de importación, también indefinidamente. El algodón se produce en Centroamérica principalmente para la exportación y desde este punto de vista aparece de nuevo la necesidad de coordinar la política comercial externa con la del libre comercio dentro del Mercado Común. Por otra parte, si bien es cierto que una parte de la producción se comercializa en Centroamérica en régimen de libre comercio, no pueden desconocerse los problemas que se han confrontado en la industria textil de la

[39] Algunos pares de países tienen pequeñas cuotas en libre comercio, pero los excedentes están sujetos a este control en forma indefinida.

región de la cual el producto constituye una materia prima básica, lo que tiene que tomarse en cuenta en la política industrial que se ha deseado implantar para tan importante actividad económica. Y asimismo, los problemas que también tiene el cultivo del algodón como abastecedora de materia prima oleaginosa (la semilla), para la industria regional de aceites y grasas. Razones suficientes ambas para que en este campo se conjuguen los objetivos de las respectivas políticas (de libre comercio, industrial y de comercio exterior), para encontrar soluciones adecuadas y permanentes a los diversos problemas que plantea el producto que se comenta.

Finalmente, por lo que se refiere al ganado vacuno de raza ordinaria, el mismo goza de libre comercio entre todos los países a partir de junio de 1966, excepto entre Nicaragua y Costa Rica, cuyo comercio recíproco quedó sujeto a control de importación y exportación, indefinidamente. No obstante, en la realidad de los hechos, éstos parecen indicar que, tal como se está desarrollando el mercado interno y externo de la carne (producto que tiene el cuarto rango entre los productos de exportación de Centroamérica), los países más bien podrían tender a restringir el comercio intrarregional del ganado, pues las perspectivas del comercio internacional, tanto por el ensanchamiento del mercado existente (EE.UU.) como para la coyuntura que presenta la escasez de carne en otros países desarrollados, ha puesto en grave peligro el abastecimiento de los respectivos mercados internos, por lo cual aquéllos tendrían que regular sus exportaciones tanto de ganado en pie como de carne para no afectar a sus poblaciones.

Dada la naturaleza de los tres primeros artículos (café, azúcar y algodón) como productos de exportación, y la del último como materia prima para la industria de la carne, bien este último que también se exporta; y tomando en cuenta que los cuatro productos constituyen también bienes de consumo interno y/o materias primas para la industria regional, que deben alcanzar en un período determinado el goce del libre comercio dentro del Mercado Común, se sugieren las siguientes medidas:

i) Realizar investigaciones exhaustivas sobre las características de la producción y comercialización externa e interna de estos productos con el propósito de contar con bases para elaborar políticas de alcance regional en esos campos y hacer congruente el doble objetivo de mantener y aumentar las exportaciones hacia afuera del área (véase anexo 8 del presente estudio) y lograr el libre comercio intrarregional; todo ello mediante mecanismos operativos que ase-

guren, por una parte, el autoabastecimiento de la región, y por la otra, una acción comunitaria frente al resto del mundo.

ii) Paralelamente, durante el período transitorio (o sea el que transcurriría hasta alcanzar la coordinación de políticas), establecer mecanismos formales de consulta para cada uno de los productos examinados con la participación del sector público y del sector privado (con elementos directamente vinculados a la producción y comercialización), cuyas atribuciones serían las de estudiar y proponer las bases para las políticas de producción y comercio de los productos y sugerir fórmulas para su ejecución al nivel regional. Estos mecanismos de consulta, al ponerse en vigor las políticas regionales correspondientes, se transformarían en comisiones específicas, constituyendo órganos auxiliares del esquema institucional del Mercado Común.

b) *Otros productos agrícolas*

Este grupo de productos está constituido por los siguientes: i) tabaco en rama; ii) queso y cuajada; y iii) granos básicos.[31]

i) *Tabaco en rama.* Por lo que concierne al tabaco en rama, las restricciones existentes son sólo entre Costa Rica y el resto de países, las cuales consisten en control de importación, quedando el libre comercio sujeto a que se suscriba un convenio especial "a fin de regular el intercambio, coordinar las políticas de producción, de precios y de abastecimiento y asegurar la más amplia libertad de comercio". Dicho convenio no ha sido suscrito. Las condiciones puestas por Costa Rica parecen obedecer al temor de que el libre comercio irrestricto pueda desquiciar la estructura de producción y comercialización interna, en perjuicio de los productores de tabaco que gozan de la protección estatal e inclusive reciben un subsidio sobre las ventas. Sin embargo, los estudios sobre costos de producción en Costa Rica revelan que éstos no difieren significativamente de los del resto de los países; pero, por otra parte, es pertinente señalar que el mercado del tabaco en cada uno de los cinco miembros del Mercado Común se caracteriza por

[31] Estos productos quedaron en libre comercio al iniciarse el sexto año de vigencia del Tratado General. No obstante, en la práctica se han confrontado frecuentes problemas en el intercambio de estos productos debido, entre otras razones, a que el Protocolo de Limón no fue cumplido en toda su extensión, particularmente las disposiciones referentes a "coordinar las políticas nacionales de producción y abastecimiento" y las de "asegurar la más amplia libertad de comercio".

prácticas monopsónicas ya que en la mayoría de ellos sólo hay un comprador manufacturero que contrata con los cultivadores nacionales el abastecimiento, las calidades y precios de la materia prima, situación de hecho que, aun cuando se liberara el intercambio, elimina en la práctica la posibilidad de incrementar el comercio intrarregional del producto. Finalmente, debido a lo anterior, las normas de calidad son fijadas por las empresas compradoras, por lo que el establecimiento de normas uniformes y de clasificación parecería ser un elemento indispensable para acordar la eliminación de las actuales restricciones y propiciar un mayor intercambio en régimen de libre comercio.

ii) *Queso y cuajada.* Estos artículos sólo tienen restricciones al intercambio entre Honduras y Nicaragua, conforme al anexo A del Tratado General, las cuales consisten en control de importación indefinidamente. Dichos productos al parecer ya no ofrecen ningún obstáculo para incorporarlos al libre comercio entre los dos países, lo cual fue reconocido por el Subcomité de Desarrollo Económico Agropecuario que, en su primera reunión, recomendó al Consejo Ejecutivo la supresión de las restricciones indicadas.

iii) *Granos básicos.* Por último, por lo que se refiere a los granos básicos (maíz, frijol, arroz y sorgo), si bien en teoría gozan de libre comercio entre los cinco países, en la práctica esto no se ha logrado de manera plena debido, fundamentalmente, a que los Estados suscriptores del Protocolo de Limón no han cumplido en toda su extensión las disposiciones contenidas en dicho instrumento, particularmente las que los obligan a coordinar "las políticas nacionales de producción y abastecimiento" y a asegurar "la más amplia libertad de comercio" (artículo I del Protocolo), lo cual se debe en parte a que la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios para Centroamérica (mecanismo establecido en el Protocolo para administrar sus disposiciones) no ha tenido la suficiente autoridad para hacer valer sus resoluciones, por la doble razón de que sus integrantes no tienen jerárquicamente la rectoría necesaria dentro del marco nacional de instituciones que hacen y aplican la política agrícola ya que esta última se formula, aparentemente, sin tomar en cuenta su vinculación con el proceso de integración. De allí que dicha Comisión no haya podido lograr ni siquiera la armonización de los precios de garantía a nivel regional (lo cual ha conducido a que se produzcan corrientes anormales de comercio), mucho menos a coordinar los programas nacionales de producción y abastecimiento de granos básicos a nivel centroamericano "de acuerdo con las necesidades de la integración y del desarrollo eco-

nómico equilibrado de los Estados Contratantes, a fin de adoptar en aquellas materias una política uniforme que regule y ordene el intercambio de tales productos". (Art. 2 del Protocolo).

Dadas las características de la producción agrícola en los países centroamericanos, particularmente de aquella relacionada con los bienes de consumo interno, que se analizan en el anexo 4 del presente estudio, se sugieren las siguientes medidas para asegurar las condiciones de un libre comercio efectivo dentro de la región.

i) Realizar investigaciones o completar las existentes sobre los artículos examinados (en este caso tabaco en rama y granos básicos)[32] con vistas a sentar las bases de una política regional que permita alcanzar, en la práctica y de manera efectiva, los objetivos que se tuvieron en mente con el Protocolo de Limón y el Tratado General.

ii) Concentrar en los ministros de Agricultura de los países la responsabilidad de coordinar las políticas agrícolas nacionales[33] (en todos los aspectos, pero particularmente los relacionados con la producción, especialización, almacenamiento, comercialización, abastecimiento, precios y calidades), haciéndolas coherentes con las necesidades de lograr la autosuficiencia al nivel regional y un intercambio vigoroso en régimen de libre comercio; y

iii) En función de las propuestas anteriores reorganizar el Sector Público Agrícola al nivel de cada país, para que, al mismo tiempo que se atiendan las necesidades de orden nacional, se haga lo propio en cuanto a vincular éstas con el logro de los objetivos de mayor integración.

Finalmente, al negociar Costa Rica con los demás las listas bilaterales que se incorporarían al anexo A del Tratado General, dejó restricciones al intercambio para las subpartidas 921-09-02 (aves no destinadas a la alimentación), y 921-09-03 (animales vivos n.c.p., no destinados a la alimentación), ambos rubros bajo la denominación genérica de "especies silvestres". El tratamiento que figura en el mencionado anexo es el de "control de importación y exportación indefinidamente".

No se tienen antecedentes sobre las razones que privaron en Costa

[32] Ampliándolas a otros productos que aun cuando actualmente gozan de libre comercio, han suscitado frecuentes conflictos en su intercambio (por ejemplo los huevos y los productos lácteos).

[33] Esto es también aplicable a los productos de la agricultura comercial de exportación.

Rica para establecer los controles mencionados, pero en todo caso el intercambio intra y extrarregional de los rubros en cuestión es insignificante, pues se trata de animales vivos de la más diversa índole, tales como canarios, loros, papagayos, animales para zoológicos, gusanos de seda, insectos, monos, reptiles y otros muy variados.

De manera que el que dichos animales estén o no en libre comercio es aparentemente indiferente; razón por la cual se sugiere que Costa Rica elimine la restricción que mantiene para su intercambio con el resto de países.

c) *Productos industriales*

De acuerdo con el anexo A del Tratado General hay todavía un buen número de productos industriales sujetos a restricciones de diverso tipo en su intercambio intrarregional, los cuales se analizan en el presente apartado y son los siguientes: 1) harina gruesa y fina de trigo, escanda y comuña; 2) pastas alimenticias y productos de panadería; 3) jugos de frutas fermentadas y vinos de frutas fortificados; 4) bebidas alcohólicas; 5) alcohol etílico; 6) cigarrillos; 7) derivados de petróleo; 8) tejidos de fibras burdas; 9) bolsas y sacos para empacar (excepto de algodón); 10) fósforos y cerillos.

i) *Harina de trigo, escanda y comuña.* El primer rubro está constituido por la harina de trigo por una parte y por la sémola y semolina y otras harinas gruesas por la otra, ambos tipos de productos clasificables en la partida 046-01. Las restricciones existentes son de diversa índole entre todos los países, excepto entre El Salvador y Costa Rica. De la caracterización de los problemas que presentan estos artículos, se puede concluir que los principales son los siguientes: a) un único productor de trigo en la región (Guatemala), cuyos cultivadores gozan de protección estatal a través de diversas medidas (garantías de precios y de mercado, esta última a través de contingentes a la importación, y aranceles proteccionistas); b) un país (Costa Rica) que es el mayor consumidor de harina de trigo en la región (30 kg/año por persona) cuya política es de protección al consumidor (a través de aranceles bajos para el trigo, fletes bajos del ferrocarril estatal y márgenes reducidos de comercialización); c) falta de equiparación arancelaria, tanto del trigo como de la harina de trigo; y d) una estructura de producción de la actividad molinera muy disímil de país a país, en términos de capacidad instalada y de productividad y un común denominador de que en todos los países hay capacidad ociosa.

Debe reconocerse, por otro lado, que algunos de los problemas seña-

lados tienen repercusiones sociales en todos los países (por tratarse de insumos básicos para productos de primera necesidad), pero particularmente en Guatemala, en que un tercio de su demanda interna de trigo es abastecida por miles de pequeños cultivadores (véase nuevamente el anexo 4); y en Costa Rica en que —como ya se dijo— la política es de protección al consumidor, mediante el abaratamiento al máximo de la materia prima para la elaboración del pan y otros productos similares.

No obstante, el perfeccionamiento del Mercado Común exigiría que los problemas apuntados pudieran comenzar a ser allanados, para lograr en un futuro mediato el libre intercambio de los productos que se comentan. En este sentido se sugiere un plan de acción que podría contener, entre otros, los siguientes elementos: a) un estudio exhaustivo de las condiciones de producción en el área, tanto de trigo como de harina de trigo y productos relacionados (véanse los productos inmediatamente subsiguientes); b) adoptar, con base en los resultados del anterior estudio, medidas que permitan a las empresas ineficientes productoras de harina, modernizarse dentro de un plazo determinado para que puedan competir en condiciones adecuadas; c) negociar la equiparación de derechos aduaneros a la importación de trigo y de harina de trigo, sémola y semolina y otras harinas gruesas; y d) estudiar la posibilidad de que, cumplidos los pasos anteriores, se acordara el libre comercio para los productos que se clasifican en la partida 046-01 (harina de trigo, sémola y semolina y otras harinas gruesas), admitiendo, durante un período transitorio, que Guatemala aplique un impuesto de carácter compensatorio, aplicable sólo a las importaciones de harina de trigo proveniente de los demás países del Mercado Común; el impuesto se podría aplicar en escala descendente hasta eventualmente desaparecer, durante un período transitorio en el transcurso del cual dicho país, a través de diversas medidas de política agrícola, trataría de aumentar la productividad de su actividad triguera.

ii) *Pastas alimenticias y productos de panadería.* Bajo esta denominación se agrupan los siguientes productos: macarrones, espaguetti y otras pastas similares (048-03-00) y productos de panadería (048-04). Las restricciones existentes figuran en el anexo A del Tratado General, entre Costa Rica con Honduras y Nicaragua, y consisten en el pago de los gravámenes a la importación vigentes, con la previsión de incorporar dichos productos al libre comercio irrestricto al equipararse los aforos del trigo y la harina de trigo.

En consecuencia, este problema está ligado al tratado en el punto anterior, aunque con menos repercusiones, pues el libre comercio entre los mencionados países se puede alcanzar al equipararse los aranceles

para el trigo y la harina de trigo, que es una de las medidas recomendadas en dicho punto.

iii) *Jugos de frutas fermentados y vinos de frutas fortificados, elaborados a base de concentrados o esencias, sean naturales o sintéticos.* Estos artículos sólo tienen restricciones en su intercambio entre Costa Rica y Guatemala y consisten en control de importación indefinidamente. Este tratamiento se interpreta en el sentido de que es optativo para el país importador, o sea que si lo aplica, cobra los gravámenes, y si da licencia para importar, ésta se efectúa en libre comercio. Es de suponer que la anterior restricción surgió de parte de Costa Rica al negociar su lista bilateral con Guatemala, probablemente debido a la legislación interna del primero para la producción y comercialización de bebidas alcohólicas, dentro de la cual se establece diferenciación entre vinos de frutas y vinos de frutas fortificados.

Es conveniente mencionar que la subpartida NAUCA 112-02-00 comprende, además de los señalados, los jugos de frutas fermentados y vinos de frutas elaborados a base de frutas naturales, los cuales sí gozan de libre comercio; por lo que debe concluirse que los que están sujetos a restricciones son aquellos que están definidos en la legislación costarricense en los términos en que aparecen en el anexo A y en cuya importación Costa Rica probablemente no ha deseado perder ingresos fiscales.

Tomando en cuenta lo anterior y dado el relativo poco monto de las importaciones hechas por Costa Rica de estos productos con procedencia de Guatemala ($CA 70.0 miles en 1970), se estima que no hay mayores obstáculos para que ambos países renegocien este rubro para incorporarlo al libre comercio, para lo cual, eventualmente, Costa Rica tendría que adaptar sus disposiciones internas a fin de hacerlas compatibles con el libre comercio establecido en el Tratado General.

iv) *Bebidas alcohólicas.* Bajo este rubro figuran cuatro subpartidas, que incluyen extractos amargos, aguardiente de caña, licores dulces y cordiales y otras bebidas alcohólicas, cuyos tratamientos difieren entre cada par de países pero que, en general, los mismos se refieren al pago total o parcial de los gravámenes a la importación, en unos casos en forma indefinida y en otros dichos gravámenes son aplicables en forma descendente hasta llegar a alcanzar el régimen de libre comercio. Debido a esto último algunos productos ya no tienen restricciones a su intercambio en la actualidad.

Dichos tratamientos no son más que el reflejo de las distintas modalidades que cada país tiene para la operación de esta rama indus-

trial (en algunos Estados la producción de licores es monopolio estatal —Costa Rica— mientras que en otros —El Salvador, Honduras— es monopolio la distribución de aguardiente) en tanto que en Guatemala existe prohibición para utilizar mieles de purga en la elaboración de estos productos.

Los artículos que se analizan siempre han representado para los gobiernos una importante fuente de ingresos fiscales, por la doble vía de los impuestos a la importación y los gravámenes internos sobre la producción y comercialización.

En consecuencia, una armonización de los sistemas de tributación permitiría acordar la eliminación de las actuales restricciones al intercambio de bebidas alcohólicas y consecuentemente incorporar estos artículos al régimen de libre comercio, sin menoscabo importante de los ingresos fiscales y, en cambio, con la ventaja evidente que se alcanzaría con la liberalización del comercio intrarregional, que estimularía a las empresas existentes a modernizar sus sistemas actuales de producción y comercialización, al tener que enfrentarse a una competencia activa dentro del Mercado Común. Indudablemente que también sería necesario adaptar las legislaciones y regulaciones internas a las condiciones de operación en la zona centroamericana de libre comercio.

v) *Alcohol etílico.* Las transacciones comerciales recíprocas de este producto entre Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua están sujetas en forma indefinida al pago de los gravámenes a la importación, en tanto que para las de Costa Rica con el resto de países existe el control de importación y exportación, también indefinidamente. Las mencionadas restricciones se originan probablemente en las mismas causas señaladas para el caso de las bebidas alcohólicas examinado en el numeral anterior.

Tomando en cuenta que los aranceles a la importación de terceros países están equiparados, de no haber otras razones, parecería que la armonización de los impuestos internos permitiría eliminar las restricciones existentes y llegar al libre comercio. En todo caso, se recomienda estudiar este asunto juntamente con el de las bebidas alcohólicas.

vi) *Cigarrillos.* En la actualidad sólo existen restricciones al libre intercambio de este producto entre Costa Rica y los demás países y los tratamientos recíprocos son distintos, así: Con Guatemala, cuota de importación en libre comercio (100 millones de cigarrillos anuales); con El Salvador, pagos de gravámenes a la importación indefinidamente; y con Honduras y Nicaragua, control de importación con el primer país y pago de derechos aduaneros con el segundo, y en ambos casos,

la condición de estar en vigencia el Convenio especial para el tabaco en rama, para incorporar el producto al régimen de libre comercio.

Las aludidas restricciones, impuestas por Costa Rica al negociar sus listas bilaterales con los demás países, probablemente se originaron en las mismas causas que indujeron a ese país a restringir también el tabaco en rama, materia prima básica para la elaboración de cigarrillos y cuya producción está protegida por el Estado.

El comercio intrarregional es de relativa importancia, pues en 1970 el mismo alcanzó más de $CA 2.0 millones, de cuya cantidad el 95 por ciento fue exportado por Guatemala, principalmente a El Salvador y Honduras. Costa Rica importó, siempre de Guatemala, $CA 204.0 miles dentro de la cuota vigente.

No obstante lo anterior, una característica de la industria de cigarrillos en el área, es la de que la producción es básicamente oligopólica, o sea que la oferta se concentra en pocas empresas, las cuales además están estrechamente vinculadas a dos firmas extranjeras, una de las cuales tiene compañías subsidiarias en los cinco países, operan únicamente para sus respectivos mercados nacionales, no interesándoles generalmente vender en los otros en donde hay empresas afiliadas. Solamente en Costa Rica y Guatemala, existen empresas vinculadas a otras compañías multinacionales dedicadas al abastecimiento de la demanda regional, como lo prueba el hecho de las exportaciones de Guatemala.

Tomando en cuenta lo anterior, donde parece radicar la solución del problema que tiene Costa Rica con el resto de países, es en llegar a un acuerdo sobre las condiciones en que podría liberarse el intercambio de tabaco en rama, lo cual podría lograrse con base en los estudios que se recomiendan para este último producto, a fin de poder precisar la política agrícola más conveniente para el mismo. Cumplida esta condición, ya no habría motivo para no incorporar los cigarrillos al libre comercio irrestricto entre todos los países.

vii) *Derivados de petróleo.* Bajo este rubro se incluyen, entre otros, el aceite diesel, el "fuel oil", la gasolina, el kerosene, el gas doméstico y otros derivados que enumera el Grupo 313 de NAUCA.

Conforme al Tratado General y su anexo A, el comercio entre los cinco países tiene el siguiente tratamiento: "El intercambio quedará sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes en tanto no se suscriba un convenio especial"; o sea que la firma y vigencia de este último constituye una condición para incorporar los correspondientes artículos al régimen de libre comercio.

La razón de haber establecido la mencionada cláusula, se debió fundamentalmente a que en la fecha de suscripción del Tratado no

había producción en ninguno de los países, satisfaciéndose el consumo interno mediante importaciones de fuera del área a las que se aplicaban los aranceles nacionales que constituían una importante fuente de ingresos fiscales.

Con posterioridad se han instalado seis refinerías en Centroamérica, dos en Guatemala y una en cada país restante, las cuales utilizan como materia prima el petróleo crudo "reconstituido" (semirrefinado o enriquecido), procedente de refinerías mayores de Aruba, Curazao y Venezuela. El precio CIF de esta materia prima es similar en toda la región y los "costos de refinación" en las plantas no acusan diferencias sustanciales. Sin embargo, las diferencias que se observan en los precios al consumidor de los productos terminados, según los países, hace pensar que los costos totales y unitarios de las refinerías se ven afectados de manera distinta según el grado de incidencia que tengan en ellos los costos de transporte, tanto de la materia prima desde el puerto de entrada hasta la respectiva planta, como de los productos terminados desde esta última a los centros de consumo.

Dentro de otros factores que cabe señalar, los gravámenes a la importación del petróleo crudo (Grupo 312) no están equiparados y, por otra parte, dichos gravámenes no inciden en los costos de fabricación, pues las refinerías gozan en todos los países de exenciones arancelarias en virtud de leyes nacionales. Es importante también indicar que los impuestos de importación para los derivados de petróleo (excepto dos o tres productos de menor importancia relativa) tampoco están equiparados.

De otro lado, el consumo aparente centroamericano de derivados de petróleo (tomando como unidad de medida el petróleo crudo), fue, en 1970, de 2.560 miles de toneladas métricas, siendo abastecido por la producción regional en un 75.4 por ciento. Los ingresos dejados de percibir por los gobiernos debido a la sustitución de importaciones, fueron compensados en cada país mediante el establecimiento de impuestos internos de consumo.

Finalmente, la capacidad de refinación de las plantas existentes se estima suficiente para satisfacer el consumo regional hasta 1973, oportunidad que habría que aprovechar para establecer una política regional para esta importante actividad a fin de regular las ampliaciones, pues la ausencia de tal política condujo a la atomización en el establecimiento de plantas refinadoras, desaprovechando, por lo tanto, las ventajas de las economías de escala en este campo y la posibilidad ulterior de desarrollar la industria petroquímica.

Tomando en cuenta los diversos aspectos examinados, se estima que, previos los estudios que sean del caso para proporcionar los ele-

mentos de juicio necesarios, se acuerde un plan de acción que contemple, entre otros, los siguientes elementos fundamentales:

- Equiparación arancelaria del petróleo crudo y parcialmente refinado, siguiendo los criterios que se adopten sobre el grado de los gravámenes que debe aplicarse a las materias primas, en tanto no se produzcan en la región, al acordarse la nueva política arancelaria del Mercado Común;

- Equiparación arancelaria para todos los productos derivados de petróleo que se clasifican en las diversas partidas y subpartidas del Grupo 313, aplicando también los criterios de protección aduanera que contenga la aludida política arancelaria;

- Equiparación (o al menos armonización) de los impuestos internos de producción o de consumo;

- Adopción de una política regional de desarrollo de la industria petrolera, tomando en cuenta, entre otros, los aspectos de inversión, producción y comercialización, así como las posibilidades para el ulterior desarrollo de la industria petroquímica; y
- Cumplidas las acciones anteriores, acordar el libre comercio irrestricto para todos los derivados de petróleo.

viii) *Tejidos de fibras burdas.* Estos artículos no gozan de libre comercio sólo entre Costa Rica y Nicaragua en que los productos están sujetos a control de importación indefinidamente.

Tomando en cuenta que ambos países en sus relaciones recíprocas con los demás no han tenido problemas en su intercambio que se realiza en libre comercio, no parece haber razones valederas para seguir manteniendo el control de importación ya apuntado, máxime que las materias primas que se emplean para la elaboración de esta clase de tejidos (fibras burdas e hilazas de fibras burdas) tienen aforos equiparados y vigentes desde hace muchos años.

ix) *Bolsas y sacos para empacar de cualquier fibra textil (excepto sacos de algodón).* La única restricción para el intercambio en libre comercio de estos productos es la que existe entre El Salvador y Costa Rica y que en el anexo A dice literalmente: "Control de importación. Libre comercio al iniciarse el sexto año, previa equiparación de las materias primas".

Exceptuando los sacos de algodón, la subpartida que comprende los productos que se examinan incluye las bolsas y sacos para empacar

de cualquier fibra textil, sea ésta natural, artificial o sintética, dentro de las que se destacan por su importancia las bolsas y sacos de fibras burdas y las de polipropileno.

Las materias primas para la elaboración de bolsas y sacos de fibras naturales son —si se considera la industria integrada verticalmente— las fibras mismas (yute, henequén, kenaf, cabuya, etc.); los hilos e hilazas de los mismos materiales; y los tejidos. De tales materias primas, sólo los tejidos de fibras burdas están pendientes de equiparación; por lo que, cumplido este requisito, se eliminaría automáticamente la restricción existente entre El Salvador y Costa Rica para las bolsas y sacos de fibras burdas.

En lo que corresponde a las bolsas y sacos de fibras artificiales o sintéticas, las materias primas —siempre dentro de una industria integrada— son los materiales de dichas fibras no manufacturados y los tejidos elaborados a base de los mismos, estando unos y otros también equiparados. Por lo que las bolsas y sacos de fibras artificiales o sintéticas o sacos de fibras artificiales o sintéticas están en libre comercio entre ambos países.

En consecuencia, para eliminar la actual restricción para el intercambio entre El Salvador y Costa Rica —en este caso sólo para las bolsas y sacos de fibras burdas— lo único que hace falta es la equiparación de los tejidos elaborados con ese tipo de fibras.

Sobre el particular y a título de antecedente, se señala que en la XXVII Reunión del Consejo Ejecutivo al negociar este rubro, cuatro países dentro de los cuales figuran El Salvador y Costa Rica, al negociar la equiparación de los mencionados tejidos, llegaron a la posición común de $CA 0.65 K.N., y 15 por ciento *ad valorem*; y sólo Honduras dejó la suya así: $CA 0.30 KN., y 15 por ciento *ad valorem*.

x) *Fósforos y cerillos.* Los productos en referencia tienen libre comercio entre todos los países, excepto entre Nicaragua y Costa Rica, cuyo intercambio está sujeto a control de importación indefinidamente. Dicho tratamiento tiene probablemente su origen en la forma monopolística en que está organizada la producción y comercialización de fósforos en los mencionados países.

Tomando en consideración que el control que ejercen los gobiernos de ambos países sobre su producción o distribución no ha sufrido trastornos conocidos como consecuencia del libre comercio que cada uno de ellos tiene con los otros tres, es de suponer que la eliminación de la restricción existente no tendría consecuencias negativas. Por lo que se sugiere la negociación correspondiente entre los países involu-

crados para incorporar al régimen de libre comercio irrestricto a estos productos.

2.3 *Reglamento de origen*

El Tratado General se refiere en su artículo III a que las mercancías originarias de los territorios de las partes gozarán de libre comercio con las únicas limitaciones del anexo A de aquel instrumento.

Según se desprende del mismo artículo III, son originarios de la región los productos naturales de los países contratantes y los productos manufacturados en ellos, los cuales están exentos del pago de derechos de importación y de exportación, inclusive los derechos consulares, y de todos los demás impuestos, sobrecargos y contribuciones que causen la importación y la exportación, o que se cobren en razón de ellas, conforme se define en dicho artículo. En lo que se refiere a los artículos manufacturados, el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y su Reglamento (REIFALDI), contiene una serie de disposiciones que caracterizan y definen a los productos industriales elaborados en Centroamérica, complementando así su condición de originarios del área.[34]

Por definición, y de acuerdo con el artículo V del Tratado General, no son originarias las mercancías que habiéndose producido en terceros países, son simplemente armadas, empacadas, envasadas, cortadas o diluidas en el territorio del país centroamericano expedidor. Estas son las únicas normas sustantivas relacionadas con el origen de las mercancías, elemento este que es —precisamente— el que les confiere el derecho al libre comercio.[35]

Sin embargo, en la práctica el concepto de que las mercancías sean simplemente armadas, empacadas, envasadas, cortadas o diluidas se ha prestado a interpretaciones subjetivas y, además, no contempla otras operaciones análogas tales como la simple mezcla, la pintura, costura y otras del mismo orden. Por ello, el Consejo Ejecutivo al discutir problemas de origen en sus diferentes reuniones siempre resolvió esa ambigüedad

[34] Véase capítulo III del Convenio de Incentivos Fiscales y artículo 3 del REIFALDI.

[35] Debe señalarse que el mencionado artículo V previó la emisión por el Consejo Ejecutivo de un reglamento sobre los procedimientos a seguir "para determinar el origen de la mercancía"; dicho reglamento nunca fue emitido por el Consejo resolviendo todos los problemas de origen, caso por caso, con base en dictámenes solicitados a la Secretaría. Si bien en diversas reuniones el Consejo discutió esta materia en general, no fue sino hasta las negociaciones del *modus operandi* a que se alude más adelante, que se llegó a formular un proyecto de reglamento que, al fracasar aquéllas, no pudo ponerse en vigor.

"en beneficio exclusivo del principio de libre comercio y de manera casuística".[36] Primeramente interpretó que la enumeración contenida en el artículo v era exhaustiva, lo cual quiere decir que sólo las operaciones expresamente citadas son las que no pueden acreditar a una mercancía como originaria del área, decidiendo en la práctica estudiar y resolver individualmente cada problema de origen de esta naturaleza en atención a sus propios méritos.

Durante la experiencia de funcionamiento del Mercado Común, se han señalado algunos criterios en cuanto a que podría fijarse la fase del proceso manufacturero a partir de la cual, el producto se catalogaría como originario[37] o que se le diera este carácter cuando los materiales importados insumidos en la elaboración de un producto hayan sido sometidos a un proceso adicional de transformación que les confiera una nueva naturaleza[38]; este concepto se afinó posteriormente cuando en los órganos de integración se tomó en cuenta el hecho de que, para que un producto extranjero (implícitamente materias primas o bienes semielaborados) pase por un proceso de manufactura que le otorgue el carácter de originario, tiene que operarse en él un cambio sustancial en su naturaleza, de modo que el producto final ostente una nueva individualidad, o sea que se produzca un artículo enteramente nuevo por sus usos y características.[39]

En una próxima etapa de la integración económica, y mientras no se constituya la unión aduanera perfecta, sería deseable que se reglamentaran las normas legales que califiquen los atributos que deben llenar las mercancías centroamericanas para poder gozar del libre comercio y en tal sentido se introduzcan definiciones precisas sobre conceptos de origen para favorecer, en consecuencia, la fluidez del mencionado intercambio que, como ya se hizo notar, ha sido y continuará siendo uno de los elementos dinámicos más significativos en el desarrollo de las actividades productivas en el área.

La idea anterior fue objeto de consideración y estudio durante las negociaciones del *modus operandi* llevadas a cabo en el año 1970, durante las cuales se elaboró un proyecto de "Reglamento sobre el origen centroamericano de las mercancías".[40] Tres elementos básicos informan

[36] *El problema de origen en el Mercado Común Centroamericano*, Doc. SIECA/CE-XXXIII/D. I. 1, p. 26.

[37] Acta Nº 4 del Consejo Ejecutivo, punto 5º.

[38] *Proyecto de Reglamento para determinar el origen de las mercancías*, inciso d), artículo III, Documento SIECA/CE-XIX/91.

[39] *El problema de origen en el Mercado Común Centroamericano*, Documento SIECA/CE-XXXIII/D. I. 1, p. 28.

[40] Véase anexo 2 del acta del Quinto Período de Sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica.

dicho proyecto que pueden resumirse así: a) tipos de productos y productos específicos que se consideran originarios por definición; b) mercancías elaboradas con materiales importados (o de origen indeterminado), siempre que contengan un "valor regional incorporado" (concepto también definido en el proyecto), no menor del 40 por ciento del valor total de producción a precios de mercado ex-fábrica; y c) mercancías elaboradas a partir de "procesos mínimos de manufactura", caracterizados por las fases de producción que serían determinados por el Consejo Ejecutivo.

Dicho proyecto contiene, además, cláusulas sobre un tratamiento preferencial a las mercancías que no llenen los anteriores criterios de origen y, naturalmente, los procedimientos aplicables para verificar el origen de una mercancía, cuando exista duda sobre esta materia.

El documento que se comenta bien podría utilizarse en el momento en que se decida reglamentar el campo relacionado con el origen, pero desde luego con las modificaciones o ampliaciones que se consideren pertinentes y, en todo caso, congruentes con los objetivos y metas del Mercado Común reestructurado, dentro de los cuales deberá perseguirse al máximo incrementar el intercambio intrarregional y flexibilizar este último mediante la utilización de criterios y procedimientos adecuados.

Para esos fines se sugiere que, entre otras cosas, se consideraran criterios adicionales, como los siguientes:

a) Ampliar la lista de tipos de productos y productos específicos a los que se considerarán como productos originarios de Centroamérica, por definición; en este último caso, con la facultad al órgano competente para que, con base en ciertos criterios, pueda incorporar nuevos rubros a la lista.

b) Introducir criterios aplicables a productos de determinadas empresas cuando su origen pueda ser puesto en duda por parte de un Estado miembro (por ejemplo, que durante un período determinado haya comercializado sus artículos dentro del Mercado Común en volúmenes compatibles con su capacidad de producción y sin que haya confrontado con anterioridad ningún problema con el resto de países, e incluso con el ahora denunciante, por razones de origen, en caso de que con éste haya habido intercambio comercial).

c) Considerar como suficiente y única la declaración de origen que figure en el formulario aduanero. En el caso de productos nuevos, se podría dar la opción a las empresas correspondientes para acompañar a dicho formulario en la primera operación de exportación, un certificado del ICAITI que, basado en los criterios que contemple el Reglamento, asegure que el producto es originario. Dicha certificación sería de obligatoria aceptación por el país importador y de allí en adelante las subsiguientes operaciones sólo se sustentarían en la declaración del aludido formulario aduanero.

En resumen, de lo que se trataría es de que, en la práctica, se reduzca al mínimo la gama de productos sobre los cuales se podrían presentar problemas de origen, los cuales, en su caso, deberían poderse resolver de manera expedita a través de criterios precisos y procedimientos adecuados. Esta idea conlleva una de carácter complementario y es la de superar las disposiciones que figuran en el artículo V del Tratado General (que prevé una gestión bilateral, primero, y una instancia ante el Consejo Ejecutivo, si no se logra acuerdo en aquélla), mediante normas que permitan resolver estas cuestiones por el órgano comunitario (la Comisión Permanente) cuya creación se propone en el anexo II del presente estudio. Dicho órgano, obviamente, y en lo que corresponde, debería poder auxiliarse para adoptar sus decisiones, con la colaboración de organismos especializados como el ICAITI; o, en su caso, el Instituto de Investigación Agrícola, este último previsto en el anexo 4.

Con lo anterior se evitaría que los problemas de origen se ventilen por la vía de la negociación (procedimiento implícito en las disposiciones vigentes), y por el contrario se manejen en forma centralizada e independiente por el órgano comunitario.

2.4 *Los problemas de la competencia*

El funcionamiento eficaz de la zona centroamericana de libre comercio supone, además del aprovechamiento de las oportunidades de inversión en actividades productivas en todos los países, que la comercialización de los productos en todo el ámbito del Mercado Común se efectúe en las más sanas condiciones de competencia.

De ese presupuesto básico se hace cargo el Tratado General actualmente vigente, particularmente en diversas disposiciones contenidas en el capítulo II (Régimen de intercambio); en el III (Subsidios a la expor-

tación y Comercio desleal); en el IV (Tránsito y transporte), y en el VIII (Incentivos fiscales al desarrollo industrial).[41]

Las principales normas de los mencionados capítulos contemplan: a) la no discriminación en materia de impuestos u otros gravámenes de carácter interno; b) la no discriminación en las regulaciones nacionales a los productos originarios de los otros Estados miembros en asuntos relacionados con la distribución o expendio de las mercancías; c) la no concesión de subsidios a la exportación ni las prácticas de comercio desleal; d) la plena libertad de tránsito por los territorios de los países miembros, sin deducciones, discriminaciones o restricciones cuantitativas, ni la aplicación de ningún tipo de gravámenes con motivo de dicho tránsito; y e) una política uniforme en materia de incentivos fiscales que lleva implícita la igualdad de condiciones en esta materia para todas las empresas que operen en la misma categoría de producción manufacturera.

La experiencia registrada en el funcionamiento del Mercado Común en la década de los años sesenta indica que se han suscitado diversos conflictos por el no cumplimiento estricto de todas las disposiciones que quedan reseñadas, lo cual puede atribuirse, entre otras posibles causas, a las siguientes:

a) La discrepancia en la interpretación de las disposiciones del Tratado General, por parte de las autoridades nacionales y los órganos del Tratado: Consejo Económico, Consejo Ejecutivo y Secretaría Permanente.

b) La falta de reglamentos uniformes y aprobados a nivel multilateral que hubieran coadyuvado a una mejor interpretación de los textos legales y su correcta aplicación.

c) La no vigencia durante siete años del Convenio de Incentivos Fiscales, ni tampoco el funcionamiento de la coordinación prevista en dicho instrumento a partir de su vigencia en marzo de 1969; y

d) Finalmente, la aplicación discrecional y a veces arbitraria o unilateral, por parte de los Estados, de las diversas disposiciones legales que se comentan.

[41] Complementariamente, en otros instrumentos jurídicos de la integración, figuran también disposiciones encaminadas a preservar las condiciones de competencia en el Mercado Común (por ejemplo, Protocolos sobre Trato Preferencial a Honduras y sobre Medidas de Defensa de la Balanza de Pagos).

Todo lo anterior conduce a pensar que se hace imperativo superar los problemas señalados y mejorar en todo sentido las condiciones de la competencia dentro del Mercado Común, a fin de asegurar el correcto funcionamiento de éste y brindar las máximas condiciones de seguridad y certeza a las transacciones del comercio intrarregional.

La manera de afrontar la problemática de esta materia, en algunos campos específicos, se trata en varios de los siguientes acápites del presente anexo. No obstante, como hay ciertos aspectos que teniendo relación con las condiciones de la competencia no están previstos en el ordenamiento jurídico vigente, o si lo están es en una forma vaga o incompleta, aquí se señalan algunos de los aspectos que debieran ser considerados dentro de las reformas que sean necesarias a aquel ordenamiento, para los fines del perfeccionamiento y reestructuración del Mercado Común, así:

Los problemas de índole monetaria y cambiaria que puedan afectar el mantenimiento del régimen multilateral de libre comercio sólo figuran en un artículo (x) del Tratado General, dentro del capítulo "Subsidios a la exportación y comercio desleal", pero las disposiciones en él contenidas no sólo son limitadas sino que, además, hacen descansar las soluciones a los asuntos que presenten, en un *estudio* de éstos, en colaboración con los bancos centrales, a fin de *recomendar* a los gobiernos una solución satisfactoria.

Durante la década pasada, y en varias oportunidades, surgieron diversos problemas en esta materia, siendo el más reciente el que originó la última crisis en el Mercado Común, al disponer Costa Rica la aplicación de dos tipos de cambio a las importaciones procedentes de los otros países de la región, problema que, si bien se resolvió mediante la buena voluntad de los gobiernos y la colaboración de los bancos centrales, el acuerdo logrado fue sólo posible a través de arduas negociaciones, debido precisamente a la ausencia de normas precisas para manejar estos problemas desde el doble punto de vista institucional y operativo en el ámbito regional.

Cierto es que existe el Consejo Monetario Centroamericano y que éste cuenta con una Secretaría Ejecutiva, y aunque uno y otra han coadyuvado a resolver los problemas que se han presentado, el primero no está decididamente institucionalizado, sustentándose sus actuaciones en acuerdos propios de los bancos centrales.

Por lo anterior, tanto en el anexo 7 (integración monetaria) como en el 11 (aspectos institucionales) figuran propuestas específicas que,

debidamente implementadas en lo que tengan que ver con las implicaciones en las condiciones de la competencia en el Mercado Común, conducirían al perfeccionamiento de este último.

Otro aspecto de que adolece el Tratado General, es el de la ausencia de disposiciones sobre prácticas de "cartelización" o distribución de mercados, a las que se llega por medio de "acuerdos" entre un número limitado de empresas productoras de un mismo artículo. Esto ocurre generalmente en cierto tipo de empresas que son monopolios en sus respectivos países, a las que la competencia a que se verían sujetas por el libre comercio dentro del Mercado Común, afectaba sus intereses ya consolidados en aquéllos; lo cual ha conducido en algunos casos, que son conocidos, a los aludidos acuerdos que tienen como finalidad "respetarse" sus correspondientes mercados nacionales. La implicación de estos hechos en el funcionamiento de un Mercado Común no es otro que la del perjuicio del consumidor pues éste no puede beneficiarse de la competencia que supone el libre comercio de una mercancía, condición que en los hechos no se produce, aunque teóricamente dicho libre comercio figure en las disposiciones legales.[42]

Lo anterior también ocurre, aunque con distintas modalidades, en algunos casos en que grandes empresas extranjeras, antes del proceso integracionista, tenían empresas subsidiarias en todos y cada uno de los países, productoras del mismo tipo de artículos e incluso con iguales marcas. Obviamente, en estos casos no se produce intercambio entre los países, pues a cada una de las subsidiarias no les convenía "competir" en el Mercado Común, pues ello habría significado bajar sus precios y reducir sus ganancias, que en definitiva afectarían a la casa matriz o corporación internacional, dueña o accionista mayoritaria de las empresas ubicadas en los países centroamericanos.

Los problemas que se caracterizan en los literales anteriores fueron ya objeto de preocupación en 1962, cuando el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, en su tercera reunión extraordinaria, emitió su Resolución 115, mediante la cual consideró "que las prácticas, pactos o acuerdos entre empresas comerciales o industriales que tiendan a restringir la competencia o a limitar el intercam-

[42] Véase consideraciones sobre este tema en la obra *El régimen de libre comercio en Centroamérica*, del doctor Mario Castrillo Zeledón, Editorial Universitaria Centroamericana, (EDUCA), pp. 246-247.

bio comercial entre los países centroamericanos son contrarios a los fines que se persiguen dentro del Programa de Integración Económica"; y resolvió que se hicieran las investigaciones y estudios necesarios "para formular un proyecto de protocolo al Tratado General en el que se delimiten las situaciones que constituyan prácticas restrictivas de la competencia, se recomienden las sanciones y medidas aplicables en dichos casos y se indiquen las demás disposiciones que podrían adoptarse a nivel regional sobre esta materia".

Tomando en cuenta todo lo expresado en el presente acápite, se sugieren las siguientes medidas:

a) Que dentro del nuevo ordenamiento jurídico para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano, se incluya en el tratado-marco que se propone en el anexo 11, un capítulo o disposiciones generales que desarrollen las ideas básicas que deben normar el campo de la competencia en dicho Mercado Común.

b) Que las anteriores disposiciones prevean la emisión de reglamentos y normas complementarias que permitan caracterizar con precisión cada una de las situaciones y casos específicos y los procedimientos para resolverlos, incluyendo, en su caso, las sanciones que pudieran aplicarse.

c) Que la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia sea atribución del órgano comunitario que está previsto en el esquema institucional que se propone en el aludido anexo 11.

En todo caso, lo que se persigue a través de las propuestas anteriores y la experiencia registrada en el pasado, es una plataforma básica de condiciones equitativas y razonables para que las empresas puedan operar en el Mercado Común con reglas claras y precisas que no discriminan en ningún sentido el comercio intrarregional en factores que afecten las operaciones industriales o agrícolas ni la comercialización de sus productos.

Ello quiere decir que, con base en dicha plataforma básica, las oportunidades de competir mejor dentro del Mercado Común, descansarán en otros factores que en este caso serán exclusivamente de la responsabilidad e iniciativa de las empresas; esto es, su capacidad de organización, el aprovechamiento de las tecnologías más adecuadas, el incremento de su productividad, el mejoramiento de la calidad de sus productos, sus métodos de mercadeo, distribución y comercialización

y, finalmente, tratando de compatibilizar la obtención de ganancias razonables con el mejoramiento económico de sus trabajadores y con el beneficio al consumidor a través de sus políticas de precios.

2.5 *La conciliación del régimen de libre comercio con los impuestos internos al consumo*

a) *CONSIDERACIONES GENERALES*

En el anexo 10 de este estudio se propone una estructura tributaria para Centroamérica, que responda a las necesidades del desarrollo de cada uno de los países y de la región en su conjunto, y que sea compatible con el proceso de integración. En relación a los gravámenes internos al consumo de bienes, que allí se sugieren, se distinguen dos tipos de tributos en atención a las distintas funciones económicas que cada uno de ellos debe cumplir:

i) los impuestos generales de ventas; y
ii) los impuestos selectivos de consumo.

Los primeros se conciben como verdaderos instrumentos fiscales, que permiten a los países obtener ingresos sustanciales, ya que recaen sobre el volumen total del consumo de los bienes finales, independientemente del origen de los mismos; en cambio, los impuestos selectivos tienen como función principal restringir el consumo de determinados bienes, básicamente de carácter suntuario o prescindible, pues afectan los precios de tales artículos; dichos tributos atenúan la regresividad del impuesto general de ventas y tienen efectos favorables sobre la balanza de pagos, cuya magnitud depende de la tasa del gravamen y de la elasticidad –precio del producto afectado.

b) *EL MARCO JURIDICO REGIONAL PARA ESTABLECER Y MANTENER IMPUESTOS INTERNOS AL CONSUMO*

Aun cuando los dos tipos de tributos mencionados en los párrafos anteriores son técnicamente adecuados, debe tenerse presente que los países centroamericanos han acordado reglas multilaterales para la creación y el mantenimiento de los mismos, lo que significa haber aceptado una autolimitación de la potestad absoluta que originalmente tenían en esta materia, antes de la vigencia de los instrumentos de la integración. Por esta razón, es útil analizar las disposiciones jurídicas contenidas en los mencionados instrumentos, a fin de constatar si los gravámenes propuestos son compatibles con dichas disposiciones.

Las normas que tienen que ver con la tributación interna sobre bienes son: los artículos VI y XI del Tratado General; el artículo IX del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica; el capítulo III del Protocolo de Medidas de Emergencia en Defensa de la Balanza de Pagos de Centroamérica (Protocolo de San José); y, finalmente, el numeral II de la Resolución Nº 71 del Consejo Ejecutivo.

Los preceptos mencionados en el párrafo precedente constituyen el ordenamiento jurídico vigente [43] que deben observar los países de la región en el establecimiento y mantenimiento de los gravámenes a que se hace referencia.

En esencia, el mencionado marco jurídico busca que los impuestos internos al consumo logren los siguientes objetivos básicos:

i) No discriminación en el país impositor contra los productos originarios de los restantes países de la región;

ii) Impedir que los impuestos internos al consumo operen como barreras arancelarias entre los países de la región; y

iii) Evitar que el cobro de los impuestos en las aduanas intrarregionales origine trámites administrativos que interfieran en la fluidez del comercio intrazonal.

c) *LOS IMPUESTOS AL CONSUMO DE BIENES QUE SE SUGIEREN Y EL MARCO JURIDICO REGIONAL*

Las características conceptuales de los dos tipos de impuestos sugeridos en el anexo 10 para gravar el consumo de bienes son compatibles con el presente marco jurídico regional. No obstante, como éste debe ser reformado para que sirva a los objetivos que se persigue alcanzar con la reestructuración del Mercado Común, se sugiere tener en cuenta las ideas expresadas en el mencionado anexo, dentro de las diversas normas que se acuerden en el campo de la competencia a que se alude en el acápite precedente. Además, dichas normas deberán desarrollarse en un reglamento general sobre los alcances de las disposiciones contenidas en el nuevo marco jurídico, con el propósito de precisar las reglas para establecer y mantener tales tributos.

Con base en la premisa anterior, las nuevas normas sustantivas y complementarias que se adopten deberían atender los siguientes aspectos fundamentales: [44]

[43] Incluyendo el Protocolo de San José, mientras no se venzan sus efectos ya que el mismo fue concebido como un régimen temporal y de excepción.

[44] Véase el documento *Centroamérica: Bases para la reglamentación del marco*

i) La potestad de los países para establecer los impuestos generales de venta, limitando aquélla para que las tasas que puedan acordar, no produzcan efectos discriminatorios que puedan producir desviaciones del comercio intrarregional o afectar las condiciones normales de la competencia;

ii) La misma potestad para establecer los impuestos selectivos de consumo, limitándola a aquellos casos en que haya producción interna, definiendo este concepto de manera que los gravámenes puedan aplicarse a la internación de los mismos artículos cuando éstas provengan de los otros países centroamericanos;

iii) Sistemas de recaudación que eliminen el cobro de ambos tipos de impuestos en las aduanas intrarregionales, con el objeto de remover uno de los principales obstáculos que han venido afectando la movilidad de los bienes objeto de intercambio; y

iv) Cualesquiera otras medidas de orden administrativo y de control, que coadyuven a compatibilizar la existencia de impuestos internos con el funcionamiento del libre comercio dentro del Mercado Común.

2.6 *Los incentivos fiscales*

El Tratado General en su capítulo VIII estableció el compromiso para los Estados contratantes, de adoptar una equiparación razonable de las leyes nacionales sobre los estímulos de orden fiscal para promover el desarrollo manufacturero, para cuyo fin deberían aquéllos suscribir un protocolo especial sobre la materia. Dicho compromiso se concretó con la firma del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, en julio de 1962.

Aunque la finalidad principal del mencionado Convenio fue la de que el Mercado Común contara con un instrumento para promover el desarrollo industrial de la región, es indudable que al considerar que el mismo debía contener normas uniformes para el otorgamiento de los correspondientes incentivos fiscales, se estaba tomando en cuenta que dicha uniformidad era indispensable para que no se produjeran discriminaciones que pudieran afectar las condiciones de la competencia dentro del Mercado Común.

Por otra parte, el primer párrafo del artículo IX del Tratado Ge-

jurídico regional, referente a los impuestos internos que recaen sobre la producción, distribución, venta o consumo de mercancías, SIECA/69/VII-2-A/79/Rev. 1.

neral —también encaminado a proteger las actividades económicas de los países miembros— estableció la prohibición a los gobiernos para otorgar exenciones de derechos aduaneros a la importación procedente de terceros países para artículos producidos en los Estados contratantes en condiciones adecuadas. En forma similar a lo ya indicado para el Convenio, aparte de la finalidad de asegurar el mercado a las industrias establecidas en los países, mediante la no concesión de franquicias para artículos importados similares a los producidos por aquéllas (particularmente materias primas, artículos semielaborados y bienes de capital), está implícito en la disposición que se comenta que también perseguía la igualdad de tratamiento (en este caso, la exención fiscal) en una materia que incide directamente en los costos de producción, para asegurar que no hubiese factores discriminatorios que afectaran las condiciones de la competencia al amparo de la zona centroamericana de libre comercio.

En resumen, puede afirmarse que la política uniforme de incentivos fiscales prevista en el Tratado General, se inspiró en dos propósitos fundamentales y complementarios encaminados tanto a proteger y estimular el desarrollo de las actividades económicas como a garantizar el correcto funcionamiento de la zona centroamericana de libre comercio, así:

> i) Igualdad de tratamiento en materia de exención fiscal, para industrias clasificables en los distintos grupos que contempla el Convenio, según sus características y modalidades.[46] Aquí se incluyen también las disposiciones transitorias que permiten, durante un lapso temporal, la equiparación de beneficios por disparidad en la aplicación de las leyes nacionales anteriores al Convenio y entre éste y dichas leyes nacionales.
>
> *ii*) La no concesión de franquicias aduaneras (parciales o totales) "a la importación procedente de fuera de Centroamérica para artículos producidos en los Estados contratantes en condiciones adecuadas".

Sobre este primer aspecto, ya se indicó antes que la falta de vigencia del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y su Protocolo sobre Trato Preferencial a Honduras durante siete años, produjo en la práctica que cada país aplicara durante ese

[46] Excepto las disposiciones temporales del Convenio (artículos 24 y 25 y transitorio Quinto y los correspondientes al Protocolo sobre Trato Preferencial a Honduras, todos en función del principio del desarrollo equilibrado).

lapso de sus propias leyes nacionales, las que, precisamente por su falta de uniformidad, dieron lugar no sólo a tratamientos distintos para iguales actividades (liberalizando dicho tratamiento en forma discrecional en algunas ocasiones con el fin de estimular las inversiones en sus respectivos territorios), sino que, por esa misma razón, dando lugar a conflictos que afectaron el libre comercio de ciertos productos, aduciéndose prácticas de comercio desleal.

El segundo aspecto (la concesión unilateral de franquicias cuando había producción regional en condiciones adecuadas) también fue fuente de controversias, debido a que la aplicación del primer párrafo del artículo IX del Tratado General, al basarse únicamente en sus disposiciones generales y las muy limitadas de la Resolución Nº 26 del Consejo Ejecutivo, provocó en varias ocasiones denuncias sobre prácticas de comercio desleal, por una parte, y de falta efectiva de protección a los productos originarios de Centroamérica, por la otra.

Ambos aspectos tienen una relación directa con la política arancelaria que pudiera llegar a adoptarse en el proceso de reestructuración, pues en la eventualidad de aprobarse una política de incentivos fiscales más selectiva, o se decidiera suprimir totalmente las exenciones a la importación de materias primas a cambio de gravámenes aduaneros más bajos o moderados para las mismas, complementando todo ello con las disposiciones del Protocolo para manejar en forma flexible el Arancel Centroamericano de Importación, la problemática planteada por la aplicación tanto del Convenio como del artículo IX del Tratado General, dejaría de tener relevancia.[40]

2.7 *Otras prácticas de comercio desleal*

El Tratado General en sus artículos XI, XII, XIII, XIV y XV contempla otras disposiciones relacionadas con los subsidios a la exportación y comercio desleal.

El artículo XI prohíbe expresamente acciones de los Estados que puedan resultar en el otorgamiento de subsidios a la exportación de

[40] No obstante, dentro del período de transición necesaria de producirse entre este momento y la fecha en que se haga efectiva la reestructuración del Mercado Común, bien cabría manejar estos asuntos como sigue:

a) Hacer efectiva la coordinación prevista en el capítulo VII del Convenio de Incentivos Fiscales actualmente vigente y la que se desprende de su protocolo, para minimizar los problemas del tipo que quedan señalados; y

b) Aprobar el Reglamento del artículo IX del Tratado General con base en lo recomendado durante las negociaciones del *modus operandi*, con base en el proyecto que sobre la materia ha preparado la Secretaría Permanente.

mercancías destinadas al territorio de los otros países, tales como el establecimiento o mantenimiento de "sistemas cuyo resultado sea la venta de determinada mercancía, para su exportación a otro Estado contratante, a un precio inferior al establecido para la venta de dicha mercancía en el mercado nacional, tomando debidamente en cuenta las diferencias en las condiciones y términos de venta y tributación, así como los demás factores que influyen en la comparación de precios"; o bien "cualquier práctica de fijación o de discriminación de precios... que se traduzca en el establecimiento de precios de venta de determinada mercancía en los otros Estados contratantes a niveles inferiores a los que resultarían del juego normal del mercado en el país exportador".

Como puede verse, los aspectos mencionados se relacionan —como ya se dijo— con acciones que pudieran tomar los Estados y que resultarían en discriminaciones incompatibles con el régimen de competencia que supone el funcionamiento del Mercado Común.

Por el contrario, el artículo XII del Tratado General se refiere a las prácticas de comercio desleal que pudieran hacer las empresas privadas, al comercializar sus productos en los mercados de los otros países; tal el caso de exportaciones a un precio inferior a su valor normal "en forma que cause o amenace causar perjuicio a la producción de los otros países, o que retrase el establecimiento de una industria nacional o centroamericana".

Las normas para caracterizar dichas prácticas figuran en el artículo que se comenta y las mismas están calcadas en las establecidas por el GATT para los casos conocidos como *dumping*. Los artículos XIII y XIV se hacen cargo de los procedimientos para resolver estas situaciones.

En la experiencia habida en el Mercado Común durante la década pasada, se suscitaron diversos conflictos relacionados tanto con acciones de los Estados del tipo de las contempladas en el artículo XI del Tratado General, como con denuncias sobre prácticas de comercio desleal (*dumping*) por parte de empresas privadas.

En ambas categorías de conflictos se siguieron los procedimientos establecidos por el Tratado General, pero la solución de los mismos se llevó a cabo dentro del Consejo Ejecutivo, órgano que en todo caso y cuando así lo solicitó contó con los elementos de juicio ofrecidos por la Secretaría Permanente, a través de los dictámenes o informes elaborados por ésta. No obstante, dichas soluciones, en muchos casos se obtuvieron a través de "negociaciones" en el seno del Consejo, característica inherente al funcionamiento de éste como órgano intergubernamental. En otras oportunidades, sobre todo a partir de la etapa de anormalidad del Mercado Común en que cesó la actividad del Consejo Ejecutivo, las

soluciones (cuando las hubo) se encontraron por la vía de la negociación bilateral.

Las consideraciones anteriores conducen a la necesidad de plantear que en la reestructuración del Mercado Común, y beneficiándose de la experiencia recogida en estas materias en el pasado, se tome en cuenta la necesidad de contar con normas precisas (sustantivas y reglamentarias), sobre cómo manejarlas y, además, que la aplicación de éstas queden concentradas en el órgano comunitario que se propone en el anexo 11 (la Comisión Permanente), cuyas decisiones, en el caso de que un Estado o empresa considerara no ajustadas a los compromisos jurídicos de orden regional aceptados por los Estados miembros, siempre podrían ser anuladas por el Órgano Contralor de la Legalidad, previsto en el nuevo esquema institucional que se propone, si dicho cuerpo lo considera pertinente al llegar a esta conclusión en uso de sus facultades y atribuciones específicas.

2.8 *Trámites fronterizos*

Las tramitaciones oficiales, en los puestos fronterizos, correspondientes a las operaciones aduaneras, migratorias y de policía, han constituido y continúan constituyendo un serio obstáculo al libre intercambio.

Con el fin de suprimir o, por lo menos, paliar los efectos negativos de dichas tramitaciones fronterizas, deberían tomarse algunas medidas multilaterales, como las que en seguida se enumeran:

a) *CONTROL ADUANERO*

i) En primer término, deberían eliminarse los libros de registros de vehículos actualmente existentes y sustituirlos por el sistema establecido en el Acuerdo Regional para la Importación Temporal de Vehículos por Carretera, mejorando el diseño del respectivo formulario que aparece como anexo 1 de dicho acuerdo, y estableciendo un mecanismo de control centralizado de tal formulario. (En los estudios que sobre el funcionamiento de los servicios aduaneros nacionales efectuó el Proyecto Aduanero Conjunto SIECA/ICAP/ROCAP, se detalla el funcionamiento completo del sistema).[47]

ii) Al formulario aduanero debería asignársele, sin ninguna excepción, la función de documento único para el perfeccionamiento de las operaciones de libre comercio.[48] Para este fin sería necesario modi-

[47] Véase, por ejemplo, el documento del ICAP: *Informe del estudio sobre el sistema aduanero de El Salvador*, ICAP/PAC/03/100/68 (1887), pp. 16 y 17.

[48] En las aduanas de Costa Rica, por ejemplo, se exige la presentación de

ficar el diseño de aquél, en los términos en que fue acordado por el Consejo Ejecutivo del Tratado General al aprobar el Reglamento para el tratamiento aduanero simplificado de las mercancías que gozan de libre comercio. De esta forma, la liquidación de los impuestos de consumo o de ventas, en su caso, se podría hacer en el mismo documento único.[40] Dicho documento debería servir, asimismo, para amparar el tránsito de mercancías de libre intercambio por los territorios de paso, sustituyéndose, de esta manera, el sistema de emisión de "Guías de Tránsito" en cada uno de dichos territorios. Por otro lado, debería establecerse el compromiso multilateral en cuanto a que el documento en cuestión fuera emitido en un número invariable de ejemplares; suficiente para todos los fines de control y estadísticos; de esta manera, los exportadores y transportistas actuarían con certeza en esta materia y no confrontarían los problemas con que tropiezan actualmente de que cada país les exige, sin ningún fundamento sustantivo, la cantidad de ejemplares que desea. Por otra parte, convendría que el manejo de los datos del formulario aduanero para los fines de registro estadístico del intercambio intrarregional se mecanizara y automatice su transmisión a las oficinas nacionales y regionales de estadística, por ejemplo, mediante el uso de pequeñas máquinas liquidadoras que grabaran dichos datos en cintas magnéticas, simultáneamente, las que serían enviadas, por los medios más apropiados, a una computadora central donde podría disponerse diariamente de las cifras de comercio.

iii) Con el objeto de simplificar los trámites en la materia, el examen aduanero de las mercancías en la aduana fronteriza de internación debería hacerse por el sistema de muestreo. Para este fin, tal sistema debería ser acordado multilateralmente e incluir en él los dispositivos para su funcionamiento y emitiéndose los instructivos correspondientes que aseguren su control y correcta aplicación, por parte de las autoridades aduaneras.

iv) Los vehículos en tránsito y su cargamento no deberían ser examinados minuciosamente en las aduanas de los países de paso; una leve inspección ocular, complementada con el uso de "marchamos de seguridad", debería bastar siempre que los países limítrofes coordinaran apropiadamente sus esfuerzos. Asimismo, debería eliminarse el uso de "custodios aduaneros".

---

póliza y la intervención de agentes aduaneros. Véase ICAP: *Informe de la investigación sobre el funcionamiento de las aduanas fronterizas centroamericanas*, ICAP/INF./031/150/67, 1953, pp. 4 y 5.

[40] Salvo cuando funcione el sistema de "responsables registrados" los que hacen efectivo el tributo con base en declaración jurada.

Los aspectos que se dejan comentados en los literales anteriores y otros que tienen que ver con la materia, fueron objeto de estudio y figuran en detalle en el Reglamento para el tratamiento aduanero de las mercancías que gozan de libre comercio que fue aprobado por el Consejo Ejecutivo mediante su Resolución Nº 106 y cuya adopción dicho órgano recomendó al Consejo Económico, cosa que este último no llegó a hacer debido al cese de su funcionamiento a partir de junio de 1969. Sin embargo, dicho reglamento constituye un antecedente valioso que debería aprovecharse al momento de regular estos asuntos en los órganos competentes del nuevo esquema institucional.

b) *CONTROL MIGRATORIO*

Como primera providencia se deberían eliminar los "Libros de Registro de Entrada y Salida de Personas" y sustituirlos por el sistema de tarjetas preparadas, con anticipación, por el propio interesado; estas tarjetas podrían ser similares —pero más simples— a las que se emplean en el tráfico aéreo de personas.

c) *CONTROLES DE POLICIA EN MATERIA DE TRANSITO DE VEHICULOS*

Los controles de tránsito de este tipo deberían limitarse a la exigencia de la sola presentación de la "licencia de conducir" y de la "tarjeta de circulación de vehículo"; con lo que se lograría eliminar una serie de registros, que resultan innecesarios, por cuanto que los datos correspondientes se controlan y anotan en otra dependencia de la propia Unidad Administrativa Fronteriza.

d) *PROBLEMAS DE TRANSPORTE*

Existen, además, serios problemas de transporte que habría que resolver adecuadamente para neutralizar los efectos negativos que han venido incidiendo sobre el intercambio comercial centroamericano. Entre otros, se pueden enumerar los siguientes:

1) Independientemente de lo que se recomienda en la sección correspondiente a la Integración Física, sería preciso acordar multilateralmente un cuerpo de disposiciones que, al mismo tiempo que se hicieran cargo de las materias contenidas en el artículo XV del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica y en el capítulo IV (Tránsito y Transporte) del Tratado General, constituyeran un sistema de medidas uniformes sobre política de transportes, que hicieran posible la operación fluida e idónea de los medios centroamericanos de transporte, en forma que contribuyeran al perfeccionamiento del libre intercambio de los bienes y servicios entre los países del Mercado Común.

ii) Los diferentes horarios de trabajo en los distintos países constituyen entorpecimientos a la necesaria fluidez del transporte, por lo que se sugiere que se adopten medidas uniformes similares a las que fueron propuestas a la Primera Reunión de Directores Generales de Aduanas,[50] con lo que se neutralizaría la actual imposibilidad de establecer sistemas de viajes sin escalas, por el cierre de fronteras en determinadas horas.

c) *MEDIDAS DE CONTROL POR RAZONES DE SANIDAD, SEGURIDAD O POLICIA*

El último párrafo del artículo III del Tratado General autoriza a los Estados de los países miembros a restringir el libre comercio por los motivos a que se refiere este apartado; sin embargo, la aplicación de estos controles restrictivos deberían ser reglamentados uniformemente y aprobarse a nivel multilateral; para lo que se sugieren las siguientes medidas:

i) Adoptar, con carácter de cumplimiento obligatorio, las normas de calidad que ya ha elaborado o puede elaborar el ICAITI en relación con los artículos para consumo humano (alimentos, bebidas y medicinas) que se producen en el área, o que sean potencialmente producibles; y

ii) Elaborar, en colaboración con las autoridades correspondientes, reglamentos uniformes relativos a las medidas de seguridad o de policía, donde se caractericen de la manera más clara posible estas situaciones y la forma, modalidades y limitaciones con las que dichas medidas podrían ser aplicadas.

2.9 *Cláusulas de salvaguardia*

a) *ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES GENERALES*

El ordenamiento jurídico del Mercado Común Centroamericano difiere de la mayoría de los procesos de integración en el sentido de que no contiene cláusulas de salvaguardia explícitas al libre comercio,[51] entendidas éstas como disposiciones que facultan a uno o varios países miembros de determinada agrupación para dejar de aplicar temporalmente,

[50] ICAP, *Informe de la investigación sobre el funcionamiento de las aduanas fronterizas centroamericanas*, pp. 18-20.

[51] *Alguna legislación sobre cláusulas de salvaguardia o de escape que aparece en acuerdos internacionales sobre comercio y en sistemas regionales de integración económica*, SIECA/CT-RSIECA-III/D.T.9, Add. 1, 19 de agosto de 1970.

y en forma excepcional, ciertas normas legales en que se basa el sistema de integración económica.

Hasta 1968, se consideró que el proceso de integración en Centroamérica no requería disposiciones de ese tipo, por cuanto el ordenamiento jurídico e institucional —incluyendo el Tratado General, el Protocolo Especial sobre Granos Básicos, y los mecanismos establecidos por el Consejo Monetario Centroamericano— se hacía cargo de situaciones de emergencia. Sin embargo, en años más recientes, y con base en problemas recurrentes de balanza de pagos y graves distorsiones en el intercambio comercial, los gobiernos han llegado al convencimiento de que un mecanismo que permitiera a uno o varios países dejar de aplicar temporalmente algunas normas legales facilitaría la resolución de ciertos problemas, dentro de su anormalidad, con arreglo a un régimen de derecho.[62] De lo contrario —como quedó demostrado en los últimos años con diversos acuerdos de "autorregulación" del comercio de determinados artículos— dichos problemas tenderían a resolverse cada vez más con arreglo a un régimen de hecho.

Sin embargo, la aplicación de cláusulas de salvaguardia al libre comercio también supone ciertos riesgos, de no lograrse su aplicación sobre una base sumamente selectiva y en situaciones bien caracterizadas. Ante todo, dichas cláusulas no deben utilizarse para negar los beneficios del libre intercambio al pretender determinado país invocar, por ejemplo, el argumento de "desorganización de mercados" para proteger actividades ineficientes en su respectivo territorio. Tampoco es dable pensar en la invocación de este tipo de instrumento para resolver problemas estructurales —verbigracia, el de menor desarrollo relativo entre países— o problemas coyunturales de la economía en su conjunto de muy corto plazo. Por otro lado, la cláusula de salvaguardia no debe sustituir las medidas internas que un país debe adoptar al verse ante un problema de emergencia. Finalmente, en ningún caso debe permitirse la aplicación unilateral por parte de un país de una cláusula de salvaguardia al libre comercio; su aplicación requeriría el consentimiento previo de todos los miembros de la Comunidad.

b) *CLASE DE SITUACIONES EN QUE SE PODRIAN APLICAR LAS CLÁUSULAS*

En el pasado, y con base en la experiencia de otros procesos de integración, se han detectado por lo menos tres situaciones que podrían dar

[62] Véase: Acta del Quinto Período de Sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, Managua, 17 al 20 de noviembre y San José, 25 de noviembre al 2 de diciembre de 1970, pp. 92-101, y anexo 3.

lugar a que se invoque la cláusula de salvaguardia al libre comercio: desequilibrios de balanza de pagos; desorganización de mercados; y deficiencias en el abastecimiento regional.[53] A continuación se formulan algunos comentarios generales sobre cada una de estas circunstancias.

i) *Desequilibrios de la balanza de pagos.* En una etapa incipiente de unión monetaria —como por ejemplo la zona monetaria preferencial existente en Centroamérica— es posible que surjan serios problemas de balanza de pagos en determinado país, que ponen en peligro la paridad de su unidad monetaria o afecten seriamente sus reservas de divisas internacionales. En ciertos casos, dicho país debería tener la posibilidad de contener las importaciones del resto del Mercado Común como una medida de defensa de balanza de pagos, siempre y cuando se den o se hayan dado las siguientes circunstancias:

— que se trate de un grave desequilibrio *global* de balanza de pagos;

— que en ningún caso se otorgue un tratamiento menos favorable a los productos centroamericanos que a aquellos originarios del resto del mundo; al contrario, que normalmente haya un trato preferencial para Centroamérica;

— que se hayan adoptado medidas internas para corregir el desequilibrio.

El problema debe ser de tal naturaleza que no sea corregible a través de la aplicación de otros mecanismos regionales como, por ejemplo, el Fondo de Estabilización Económica. Por definición, la cláusula de salvaguardia se invocaría por un período temporal, y, de ser posible, con una escala descendente de excepciones en función del tiempo.

ii) *Desorganización de mercados.* Esta situación se caracteriza, entre otras cosas, por la combinación de los siguientes factores:

— Las importaciones de uno o varios productos, procedentes del resto del área, aumentan bruscamente y en proporciones considerables. Este aumento puede ser permanente, temporal o estacional;

[53] Véase *Comentarios preliminares sobre la cuestión de cláusulas de salvaguardia en el Mercado Común Centroamericano*, SIECA/GT-RMECA/D.T., 16, 20 de agosto de 1970.

— Lo anterior provoca un descenso en los precios, a niveles inferiores a los existentes normalmente en el mercado del país importador para otros productos iguales o similares, de calidad comparable;

— Esto último produce o amenaza producir graves perjuicios, en aspectos tales como empleo de mano de obra, medios de generación de ingresos de grupos importantes por su tamaño y posibilidades de supervivencia de las empresas;

— Los fenómenos anteriores no son consecuencia de medidas gubernamentales, ni de prácticas de comercio desleal (se contaría con otros mecanismos para atender esta última situación, como se señala antes en el acápite).

Se podría argumentar que cuando la actividad productiva afectada es importante en el conjunto de la economía del país, éste puede verse obligado a restringir temporalmente las importaciones mencionadas, mientras otras medidas producen un ordenamiento más adecuado del mercado y, en su caso, colocan a dicha actividad productiva en condiciones de competir razonablemente, o permiten transformarla y orientarla en direcciones más convenientes. Sin embargo, se debe insistir una vez más sobre el peligro de que se invoque la cláusula de salvaguardia para proteger actividades ineficientes en determinado país, haciendo nugatorio el principio de libre comercio y los beneficios potenciales de la integración. Quizás donde más se justifique la aplicación de excepciones transitorias y controladas al libre comercio por razones de desorganización de mercados es en el caso del sector agropecuario, cuando por razones coyunturales se produce una cosecha extraordinaria en toda la región, o cuando se produce un desequilibrio entre la oferta y la demanda de determinado producto a nivel regional, debido a una excesiva capacidad instalada o duplicación de inversiones. En este último campo deben operar medidas preventivas en los campos de la programación y coordinación políticas. En este sentido, se debe señalar que conforme mejore la coordinación de políticas de desarrollo de los sectores directamente productivos, la posibilidad de desorganización de mercados —tanto para productos industriales como agrícolas— sería cada vez más remota.

iii) *Deficiencias en el abastecimiento regional.* Una excepción que sólo se vincula indirectamente con el régimen de libre comercio se refiere al problema de deficiencias en el abastecimiento, las que

pueden surgir, tanto en lo que se refiere a las necesidades de consumo como en lo que toca a los requerimientos de bienes de producción para la industria o la agricultura. En general, el problema se produce como consecuencia de acontecimientos que dañan las propias fuentes de producción, o que causan interrupciones de otra índole en el abastecimiento originado en países miembros tradicionalmente proveedores. En estos casos, lo que se requiere es facilitar, sobre una base temporal, el abastecimiento de fuentes alternativas ubicadas fuera del sistema de integración, para lo cual los demás Estados miembros autorizan al país afectado para que durante un plazo determinado efectúe importaciones no sujetas al pago de los gravámenes uniformes establecidos en el arancel común.[54] Disposiciones de esta índole ya existen en el ordenamiento jurídico vigente del Mercado Común Centroamericano, y se facilitarían aún más al adoptarse un mecanismo para modificar en forma flexible los aranceles externos.

c) *MEDIDAS APLICABLES DENTRO DE LAS CLÁUSULAS DE SALVAGUARDIA*

Al aplicar una cláusula de salvaguardia al libre comercio, un país puede someter las importaciones provenientes del resto del Mercado Común a recargos cambiarios, recargos fiscales, un sistema de cuotas, o una combinación de estas u otras medidas.[55] Como se señala más adelante, se sugiere que en cada caso sean las autoridades comunitarias, en consulta con las autoridades del país afectado, las que determinen las medidas más apropiadas a tomar.

En cuanto a la aplicación de recargos fiscales, se señala la posibilidad de que este tipo de mecanismo tendería a prolongar las restricciones más allá de lo estrictamente necesario, si el gobierno del país importador deriva un beneficio financiero del régimen de excepción. Para evitar lo anterior, podría pensarse que el producto de cualquier recargo arancelario o financiero que se aplique en virtud de la invocación de cláusulas de salvaguardia, se transfiera al Banco Centroamericano de Integración Económica como un aporte del país respectivo al mecanismo de financiamiento de las instituciones regionales que se

[54] Esto sólo en el caso de materias primas y otros bienes de producción cuya importación se exoneraría de derechos aduaneros por tener derecho a ello las empresas clasificadas conforme leyes nacionales de fomento industrial o por el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales. O sea que la exención fiscal no se aplicaría a los bienes de consumo, duraderos o no duraderos.

[55] También se podría pensar en restricciones a los créditos de proveedores, o la exigencia de depósitos previos a la importación.

describe en el capítulo IV del anexo 9 de este estudio; o bien para constituir un fondo específico que pueda servir para otros propósitos de interés comunitario.

Debe señalarse, por otra parte, que en el evento de que se apruebe una nueva política de incentivos fiscales que suponga la supresión de franquicias a la importación de materias primas, a cambio de establecer derechos aduaneros bajos para las mismas, la causal de "deficiencis en el abastecimiento regional" no tendría razón de figurar dentro de la cláusula de salvaguardia.

d) *PROCEDIMIENTOS Y ASPECTOS INSTITUCIONALES*

Como ya quedó señalado, los gobiernos de los países que deseen invocar cláusulas de salvaguardia al régimen de libre comercio tendrían que someter su situación al órgano comunitario —la Comisión Permanente— descrito en el anexo 11 del presente estudio, el cual determinará, en cada caso, si se justifica una medida de esta naturaleza, y las condiciones en que se podría adoptar. En todo caso, dichas medidas serían transitorias, complementarias a los esfuerzos internos adoptados por el país para corregir su situación de emergencia y no discriminatorias a los productos centroamericanos frente a los originarios de terceros países, o si lo son, que la discriminación sea en favor de Centroamérica. Conforme se avance hacia la configuración de una economía de dimensiones verdaderamente regionales, habrá cada vez menos ocasión para invocar cláusulas de este tipo.

e) *CONSIDERACIONES FINALES*

En resumen, se reconoce que durante el período de transición hacia la formación de una economía de dimensiones verdaderamente regionales, se pueden dar circunstancias que demanden regímenes de excepción transitorios y controlados hasta llegar a la situación normal de libre comercio, para cuyo efecto se recomienda la adopción de ciertas cláusulas de salvaguardia al intercambio regional. Dichas cláusulas únicamente se aplicarían cuando se produzcan graves problemas de balanza de pagos en uno o varios de los países miembros, o bien en los casos de desorganización de mercados a nivel regional, para determinados productos, siempre que se hubieran agotado todos los demás instrumentos de que disponen las autoridades nacionales y regionales para hacer frente al problema planteado. En ningún caso se admitiría la aplicación de cláusulas de salvaguardia al libre comercio por razones de desequilibrios estructurales de desarrollo —estos aspectos se atenderían con otros instrumentos— ni se admitiría la invocación de dichas

cláusulas para negar los beneficios de la integración resultantes de la resignación de recursos a nivel regional de acuerdo con criterios de eficiencia óptima. Serían las autoridades regionales las que determinarían, en cada caso, la aplicación de las cláusulas, y las medidas concretas que ello implicara. Las medidas temporales que pudieran adoptarse para regular el intercambio de productos en ningún caso podrían discriminar negativamente la oferta centroamericana frente a los productos similares o sucedáneos originarios del resto del mundo. Finalmente, la escala de excepciones al régimen normal de libre comercio habría de ir reduciéndose en función del tiempo, hasta que la coordinación de políticas de desarrollo se perfeccionase e hiciera innecesarias las cláusulas aludidas.

Un antecedente que podría ser útil al discutir este tema es el constituido por el proyecto de Protocolo que figura como anexo 3 del acta del Quinto Período de Sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, que recoge los resultados de las negociaciones del *modus operandi*.

2.10 *Resolución de conflictos en materia de intercambio*

En la primera sección de este anexo, se señaló la forma en que fue negociado y aprobado por los Órganos del Tratado General el "Reglamento sobre Procedimientos para Resolver Conflictos", como un instrumento que provee normas operativas para la consideración de los problemas que suscita la aplicación o interpretación de las disposiciones del mismo Tratado General y de otros convenios del Programa de Integración Económica, cuando la administración de éstos corresponda al Consejo Ejecutivo.[56]

El mencionado reglamento se concibió como un conjunto de normas que permitieran solucionar todo tipo de conflictos o controversias entre los Estados, derivados de la aplicación o interpretación de las disposiciones que contiene el Tratado General y demás instrumentos de la integración económica. Lo anterior indica que tales normas no se contraen al campo de los conflictos relacionados de manera directa con los problemas del intercambio dentro de la zona de libre comercio, sino que abarcan múltiples áreas contenidas en el complejo de instrumentos jurídicos de la integración (verbigracia, asuntos relacionados con el arancel, las políticas industrial y agrícola, el transporte, los aspectos monetarios y otros).

Aunque se tuvo poca oportunidad para aplicar el citado reglamento

[56] Artículo 2 del Reglamento sobre Procedimientos para Resolver Conflictos.

durante el tiempo en que ha estado en vigor, se puede adelantar que en un esquema más profundo de integración éste requeriría algunas reformas. Concretamente, el reglamento vigente dispone que la solución de todo conflicto debe buscarse mediante arreglo directo entre las partes (art. 4), y sólo en caso que no fuere posible llegar a un acuerdo, se acudiría a los órganos del Tratado General. En todo el proceso, la Secretaría Permanente está llamada a adoptar una posición relativamente pasiva, e incluso en los arreglos por la vía directa que se lograron en 1968 en algunos casos la Secretaría ni siquiera tuvo conocimiento de los mismos.

En el futuro, sería conveniente dar una mayor participación e injerencia en la solución de conflictos al órgano comunitario —la Comisión Permanente— cuya creación está prevista en el esquema institucional presentado en el anexo 11 del presente estudio. En efecto, entre las atribuciones previstas para dicho órgano, está la de: "ejecutar y velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados dentro del ordenamiento jurídico de la integración y resolver los problemas que se susciten como resultado de la aplicación de tales disposiciones". En efecto, la mera existencia de un órgano como el previsto puede ser de singular importancia en la resolución de conflictos.

Lo anterior, sin perjuicio de las resoluciones que, en su caso, pueda emitir el Órgano Contralor de la Legalidad, que también figura en el esquema institucional que se supone. Si bien es cierto que dicho órgano no sería un tribunal encargado de dirimir los conflictos que el proceso provoque, sí tendría atribuciones para atender aquellas reclamaciones de los gobiernos y los particulares, cuando unos u otros consideraren que la actuación de alguno de los otros órganos (Consejo de Ministros y Comisión Permanente) hubiera violado los compromisos comunitarios.

3. *UNIÓN ADUANERA PERFECTA*

3.1 *Introducción*

El artículo 1 del Tratado General, además de establecer el perfeccionamiento de un Mercado Común entre los Estados miembros, consigna el compromiso de constituir una unión aduanera entre sus territorios, pero no es muy claro en cuanto a las condiciones, características y el plazo en que habría de realizarse.

Posteriormente, el Consejo Económico Centroamericano en su Decimoséptima Reunión Extraordinaria emitió su Resolución Nº 54 (CEC)

en donde traza un "Plan de Acción" inmediata del Programa de Integración Económica Centroamericana.

En lo que concierne a la unión aduanera, el plan de acción contempla la suscripción de un convenio en que se consignen "modalidades y alcance de la primera etapa de la unión aduanera" considerando necesidades del libre comercio en general y la incorporación de elementos adicionales para la promoción del desarrollo equilibrado entre los cinco países, así como también atender la formación gradual y progresiva, y proveer las bases para su perfeccionamiento en etapas sucesivas.

La constitución de una unión aduanera perfecta en Centroamérica sería un paso obligado hacia la meta de llegar a la unión económica. Además, podría deparar considerables ventajas para la región, y dar un renovado impulso al intercambio de bienes. Entre las principales ventajas que se pueden derivar de la unión aduanera perfecta están: la mayor fluidez del comercio, economías derivadas de una mejor utilización de la infraestructura de la región, economías de escala en el comercio extrarregional y mejoras y ventajas especiales derivadas de la unificación de los instrumentos de recaudación de impuestos que gravan la importación.

En cuanto a la fluidez del intercambio, la eliminación del requisito de origen indudablemente reduciría los trámites fronterizos, facilitando así el libre comercio y reduciendo los costos de transporte atribuibles a demoras en la frontera, pagos de custodia, y otros. También el comercio de Centroamérica con el resto del mundo se vería facilitado; del lado de las exportaciones, a través de una política comercial externa común; y del lado de las importaciones, a través de una tendencia, por lo menos en algunos casos, a abastecer el mercado regional desde una o dos centrales dentro de la región. Lo anterior reduciría la necesidad de mantener existencia de productos importados en cada país, y ofrecería economías de escala en el costo de los productos importados y de los fletes y seguros correspondientes.

Por otro lado, la movilidad de bienes, indistintamente de su origen, facilitaría la adopción de una política portuaria regional y apoyaría un esquema de especialización de los puertos. Asimismo, se presentarían beneficios en el uso de las carreteras y en los servicios de transporte terrestre al tener mayor fluidez en el paso por las aduanas fronterizas entre los cinco países de la región.

Pero quizá la principal ventaja a corto plazo derivada de la constitución de una unión aduanera perfecta se encuentra en el campo fiscal. En primer término, la formación de un perímetro aduanero regional ofrecería ciertas economías, al reducirse el número de aduanas que

actualmente funcionan en la región: aproximadamente un 20 por ciento de dichas aduanas se encuentran en las fronteras entre los países centroamericanos. Si bien no se trataría de eliminar totalmente el control fronterizo, habría una reducción considerable en requerimientos de personal en esos puestos. En segundo lugar, la unificación de las administraciones aduaneras facilitaría mejoras en la recaudación, en el control y en la administración de los impuestos sobre la importación, a través de personal especializado que formaría parte de un incipiente servicio civil regional. En tercer lugar, dependiendo de los criterios que se diseñen para la asignación entre los cinco países de los recursos recaudados, el sistema aduanero regional podría convertirse en un instrumento de compensación fiscal que a la vez formaría parte de una política regional de apoyo al desarrollo equilibrado. Finalmente, la unión aduanera ofrece el mecanismo más idóneo para financiar los gastos de funcionamiento de los organismos y de las instituciones de la integración, al permitir la asignación de parte de los ingresos recaudados por la autoridad aduanera regional para este propósito.

Sin embargo, se debe señalar que la constitución de una unión aduanera perfecta también presenta algunos problemas y posibles inconvenientes. En primer lugar, se debe reconocer que no será fácil para los países ceder autonomía en una de sus principales fuentes de ingreso fiscal —como lo han sido los impuestos sobre el comercio exterior—. En segundo lugar, en ausencia de otras políticas de desarrollo complementarias, y sin perjuicio de los mecanismos de compensación fiscal implícitos en la unión aduanera, un esquema de este tipo podría venir a agravar la participación relativa de los países en los beneficios atribuibles a la integración, al concentrar las actividades terciarias en los mismos países que durante la década de 1960 tuvieron una participación relativamente mayor en el establecimiento de actividades secundarias.

Es por eso que la constitución de una unión aduanera perfecta deberá formar parte de una política regional de desarrollo, vinculándose estrechamente con, entre otros, la armonización tributaria, la unificación de impuestos sobre la importación y la exportación, una política comercial externa común, y una política común en materia de integración física. Asimismo, los beneficios derivados de dicha unión se multiplicarían si se viesen acompañados por la movilidad de los factores capital y trabajo; aspecto tratado en otra parte del presente estudio (anexos 6 y 9). Finalmente, en esta materia nuevamente se deberá seguir la modalidad ya probada en Centroamérica de lograr avances por etapas, en forma gradual y progresiva.

3.2 *Consideraciones sobre unión aduanera* [57]

a) *CONCEPTO*

Como ya quedó indicado, la posibilidad de señalar varias interpretaciones a la idea de la unión aduanera de Centroamérica se deriva, en parte, del propio Tratado General de Integración Económica. En el artículo 1, en efecto, se establece el compromiso de alcanzar una unión aduanera entre los territorios de los Estados miembros y en el artículo 2 se señalan tanto los dos elementos constitutivos del Mercado Común (zona de libre comercio de productos originarios de las partes contratantes, y el arancel uniforme aplicable a las importaciones provenientes de terceros países) como el plazo para perfeccionarlo. Pero no se especifican, sin embargo, las características ni el período para el establecimiento de la unión aduanera a que se refiere el artículo 1. De las disposiciones indicadas podría deducirse que la creación de la unión aduanera implicaría el perfeccionamiento previo del Mercado Común, y de que fue concebida como una etapa más avanzada del proceso de integración económica.

Hasta 1969, el Mercado Común estaba constituido sobre la base de la libre movilidad de mercancías originarias, una tarifa arancelaria externa uniforme, un código aduanero común, una legislación arancelaria uniforme complementaria, y la subsistencia de territorios aduaneros independientes.

A estas reglas, podrían adicionarse otras normas reguladoras como son las relativas al *draw-back*, derechos antidúmping, subsidios, comercio desleal y algunas cláusulas de excepción.

En el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), el elemento constitutivo central de la unión aduanera es el libre comercio, que se otorga para lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios de las partes que la constituyen, o cuando menos para los productos originarios de las mismas. Sus elementos complementarios son: a) que los derechos de aduana y los reglamentos al comercio con terceros países sean sustancialmente idénticos para todos; b) que los niveles arancelarios y las reglamentaciones comerciales uniformes no sean mayores que las vigentes nacionalmente antes de establecerse la unión aduanera; y c) que se adopte un programa para ponerla en marcha y sse fije un plazo razonable para su establecimiento.

De los conceptos anteriores se desprende que la región centro-

[57] Esta sección fue preparada por la subsede de México de la Comisión Económica para América Latina. Véase el documento CEPAL/MEX/71/22, abril de 1972.

americana se encontraba en 1969 en una etapa de unión aduanera que aun cuando en algunos aspectos es más amplia que la que indican los anteriores requisitos, podría considerarse como "restringida", puesto que la libre movilidad de mercancías sólo era aplicable al intercambio de productos originarios de los territorios de las partes contratantes. Desde este punto de vista, una primera alternativa formal para los gobiernos sería dar por existente la unión aduanera y tratar de perfeccionar su estructura y su funcionamiento.

Si se considera, por otra parte, que el libre comercio puede afectar a corrientes comerciales más amplias que las de los productos originarios, se plantearía la posibilidad de concebir la unión aduanera como el nivel de integración en el cual se alcanza la libre movilidad de mercancías sin distinción de origen o procedencia de las mismas, caso en el que podría hablarse de una unión aduanera perfecta. La libre movilidad de mercancías se otorgaría tanto a los productos originarios como a los provenientes de terceros países, en cuanto estos últimos hubieran llenado el trámite de la internación regional por la frontera de cualquiera de los Estados miembros.

La internación regional —o regionalización— consistiría, por consiguiente, en efectuar el proceso de aforo y de nacionalización de la mercancía extranjera en la periferia de la región. En sentido estricto, este requisito implicaría la transformación de los territorios aduaneros nacionales en un territorio aduanero único de alcance centroamericano y en un sistema de comercio en el que se aplicaría una sola política comercial interna y externa. Este enfoque parece ajustarse más al espíritu de las disposiciones del Tratado General, puesto que amplían la integración económica más allá del marco actual del Mercado Común.

Las decisiones sobre lo restringido o perfecto de la unión aduanera en el caso centroamericano requieren el examen de las repercusiones que tendría cada alternativa sobre los objetivos futuros de la integración para cada uno de los países centroamericanos y para la región en su conjunto. Seguidamente se analizan sus elementos esenciales y los requisitos básicos que exigiría el establecimiento de una unión aduanera perfecta en Centroamérica.

b) *PRINCIPALES COMPONENTES*

Aspectos generales. El requisito fundamental de la unión aduanera perfecta es la libertad de movilización total de las mercancías —sin distinción de origen o procedencia— dentro del territorio aduanero constituido por los de todas las partes contratantes. Para ello sería preciso: 1) dar una nueva orientación a los sistemas y a la legislación

aduanera y arancelaria vigentes; 2) señalar el procedimiento necesario para que la recolección de los impuestos y recargos pueda efectuarse en la periferia aduanera de la región; y 3) encontrar el sistema apropiado para llevar a cabo la distribución justa de los ingresos fiscales recaudados entre los Estados miembros. En la práctica —de aplicarse en conjunto estas normas de libre movilidad, recaudación y distribución de ingresos— se requerirían además, como es de suponer, decisiones complementarias referentes a otros aspectos económicos del proceso de integración.

Al compromiso de establecer una unión aduanera perfecta, se podría llegar a través de etapas a las que se señalasen metas sucesivas a alcanzar o perfeccionar. Lo ambicioso o restringido de estas metas dependería de las implicaciones que para los países habrían de tener, entre otros aspectos, las variaciones o cambios en las estructuras económicas y en las políticas tributarias nacionales a que ello daría lugar. La cobertura de las metas y las diversas modalidades de aplicación de los requisitos constitutivos de la unión permitirían señalar la adecuada delimitación de las etapas a seguir, o el grado de amplitud que habría de tener la unión aduanera en lo que se refiere a los compromisos que tienen contraídos los países centroamericanos en la actualidad.

Libre movilidad de mercancías. La libre movilidad, en su concepción más amplia, otorga el beneficio de circular libremente por el territorio aduanero tanto a la mercancía originaria como a la extranjera que se regionaliza. La remoción de barreras entre países tendría que depender, por supuesto, del grado de libertad de que disfruten las mercancías en el mercado interno, y de las restricciones que los gobiernos considerasen necesario imponer conforme a criterios nacionales y regionales de desarrollo. Por ejemplo, tomando en cuenta la evolución de la oferta regional en los últimos diez años y sus futuras perspectivas, podrían determinarse las necesidades individuales y colectivas de libre movilidad por tipos de productos y por ramas de actividad económica. Es indudable que estas decisiones sobrepasan los criterios propiamente comerciales, y habrían de tomarse en cuenta otros de mucha mayor amplitud. Pero lo que se trata de destacar aquí, de momento, es que los conceptos más usuales utilizados internacionalmente sobre libertad de circulación de la mercancía es "lo esencial" o "lo sustancial" del intercambio, bien se trate de productos originarios de los países o bien de todos los que son objeto de comercio, con la elasticidad suficiente para decidir sobre restricciones multilaterales a esa misma libertad.

Lo que sería posible conjugar en una unión aduanera sería el esta-

blecimiento de tratamientos de comercio diferentes para las mercancías originarias y para las regionalizadas. En parte, porque si una mercancía extranjera regionalizada goza de libre comercio tendrá que otorgarse a la regional igual tratamiento para no discriminar a la producción interna; en parte, porque si sólo se otorga la libertad de circulación a la mercancía de origen regional, se perderían de vista los principales objetivos de la unión, y en especial la posibilidad de contar con disposiciones reguladoras del intercambio o de carácter fiscal, que resulta más fácil adoptar a nivel multinacional. De no ser así, la situación sería similar a la del actual Mercado Común.

Uno de los aspectos que es necesario prever desde el punto de vista fiscal, es la posibilidad de pérdidas de ingresos para los países. De un lado dejarían de percibir —en lo particular— los ingresos derivados de la aplicación de los gravámenes a la importación de mercancías extranjeras cuando ingresasen al país procedentes de otro Estado miembro; aunque, por otra parte, de ser gravadas a nivel nacional en el momento de su importación, sin perder el libre tránsito, difícilmente podrían aprovechar el sistema de libre intercambio, porque la doble o múltiple imposición afectaría su costo en esa misma proporción. En cambio, cabría prever pérdidas reales de ingresos, a nivel nacional, en la incorporación de insumos de procedencia extranjera a los productos elaborados en la zona y que gozasen de libre movilidad. Fuente de pérdidas podría ser asimismo, aunque de carácter temporal, la aplicación de nuevas nomenclaturas o de modificaciones a la vigente, mientras el personal aduanero llegase a dominar su utilización.

El principio de libre movilidad podría determinarse con los siguientes criterios adicionales:

i) Distinguiendo el origen de la mercancía de dos maneras diferentes. El de mercancías a las que no se les reconociese como originarias y el de mercancías extranjeras que no se regionalizasen, o bien el de mercancías procedentes de terceros países. La adecuada determinación del origen facilitaría, entre otros aspectos, la aplicación de una política común de regulaciones a las importaciones, de una política comercial externa común y, en especial, el uso de la cláusula de la nación más favorecida;

ii) La libertad de tránsito por el territorio aduanero para las mercancías extranjeras se podría considerar como una concesión de los Estados miembros de manera conjunta y recíproca a terceros países. Las mercancías originarias y las extranjeras regionalizadas no requerirían esta concesión, y para las extranjeras que atravesasen el territorio

aduanero centroamericano se podría solicitar este beneficio, y se otorgaría de existir reciprocidad por parte del país de origen ajeno a la unión; pero se exigiría el control regional de la mercancía mientras permaneciera en tránsito.

Por lo que respecta a la influencia que podrían tener los impuestos indirectos no arancelarios en vigor sobre la libre movilidad de mercancías, caben los siguientes comentarios:

El principal problema se presenta cuando estos impuestos son muy diferentes de un país a otro, porque pueden provocar en la libre circulación acusadas desviaciones de las importaciones a nivel nacional o la necesidad de establecer controles fiscales interfronterizos para percibir las diferencias o los impuestos mismos. Como se ha observado en la práctica, en este caso las discrepancias pueden desplazar o contraer el consumo, provocar desorganizaciones en los mercados y estimular la excesiva concentración de actividades productivas.

Las decisiones que se refieren a la armonización u homogeneización de estos impuestos son de gran importancia para la unión aduanera porque afectan las posibilidades de libre circulación y de recaudación y distribución de los ingresos fiscales, así como a la estructura del sistema aduanero regional.

La libre movilidad no se logra por la simple autorización de que las mercancías circulen libremente por el territorio de la zona; requiere además la eliminación de los obstáculos que la impiden, puesto que en la medida que crezcan las listas de excepciones que no gocen de libre movilidad y se mantengan impuestos internos indirectos no arancelarios disímiles, las aduanas internacionales seguirán presentes en las fronteras interiores.

Se plantean, pues, dos posibilidades de aplicar la libre movilidad de mercancías en la unión aduanera perfecta: con cierto grado de restricciones no discriminatorias por origen, o por la mayor apertura posible del mercado interno. Cualquiera de ambos sistemas puede aplicarse en forma progresiva; ajustarse a disposiciones que coadyuven a la política de desarrollo por países, zonas geográficas o sectores de actividad; y de manera que los beneficios de la zona se distribuyan ajustándose a criterios especiales de cooperación económica entre los Estados miembros de la unión.

Recaudación de impuestos. Las formas de recaudación de las cargas fiscales al comercio habrían de depender, por una parte, del grado de libertad comercial que se estableciera en la unión aduanera, y por otra, de las ventajas que en materia de costos y eficiencia de política fiscal

pudiesen atribuir los gobiernos al sistema conjunto en comparación con los sistemas individuales; es decir, dependerían del grado en que la unión aduanera representase un instrumento efectivo para la política impositiva dentro del proceso de integración y de desarrollo.

Si la libre movilidad fuese amplia y la recolección de derechos de aduana y de impuestos internos a las mercancías de terceros países se regionalizase, el proceso de aforo y nacionalización se aplicaría de manera idéntica en todos los participantes de la unión. El mecanismo de recolección tendría que ser uniforme en tal caso en todos sus extremos y de aplicación común.

Otra alternativa podría consistir en que, manteniéndose cierto grado de libre movilidad, los ingresos provenientes de impuestos y cargas al comercio se recaudasen en cada país conforme a modalidades nacionales, en su propia periferia y con criterios comunes, aunque deberá reconocerse que las ventajas de este sistema, en lo que a la recolección se refiere, se encuentran más ligadas a la estructura nacional de los mercados y a la dependencia del gobierno de los ingresos tributarios indirectos que el interés de estimular la libre movilidad y de favorecer una política tributaria al comercio de alcances regionales más amplios.

Si la meta a alcanzar es una unión aduanera perfecta, habría que señalar y aceptar niveles de ajuste progresivo que permitieran efectuar la recaudación periférica de impuestos y neutralizar las cargas internas indirectas, para reducir al máximo las limitaciones a la libre movilidad de mercancías.

Para enfocar mejor el problema deberá tenerse presente que la libre movilidad dentro de la unión aduanera significa que se pueden consumir en un país mercancías provenientes de países de fuera de la unión que hayan pagado sus impuestos de importación y otras cargas en cualquiera de los países que la constituyen. En la medida en que esto suceda, es decir, en que el consumo final del producto se efectúe en un país diferente a aquel en el que se colectaron las cargas tributarias, se estarían transfiriendo ingresos fiscales al Estado por el que ingresó inicialmente el producto. Sería necesario prever disposiciones sobre la forma de recaudar los ingresos cuando existiera, como en este caso, el interés de más de un país en que esa recaudación se llevase a cabo conforme a derecho.

La recolección de impuestos en la periferia centroamericana requeriría, por consiguiente, la aprobación de fórmulas que fuesen aceptables para todos los gobiernos, por tomar en cuenta los intereses y las necesidades fiscales de cada uno de ellos. Ello implicaría también que la responsabilidad de los funcionarios aduaneros y el resultado de

su gestión tuviera que rendirse ante representantes de los países que participasen en la unión y que, para ello, hubiese que establecer las modalidades aduaneras de control regional correspondientes. En esta forma se podría garantizar la óptima eficiencia en la recaudación.

Una alternativa que podría ajustarse a una libre movilidad restringida, a la falta de armonización de los impuestos internos, y a sistemas aduaneros enteramente nacionales, implicaría que las mercancías extranjeras que gozasen de libre movilidad tendrían que ser objeto de control nacional por la unidad aduanera en cuyo territorio se internasen, y de un control regional distinto por la oficina aduanera por la que se efectuase la primera importación del producto. Se establecería, en tal caso, un doble sistema de control aduanero para la movilización de las mercancías mientras no se efectuase su consumo final. Para evitar la múltiple imposición a la mercancía extranjera que se movilizase de un país a otro, en este caso, sólo se le impondría la diferencia entre los impuestos que hubieran sido ya pagados y los que en definitiva habrían debido corresponderle, de haber sido mayores.

Debe tenerse presente, en las alternativas que se consideran, que para proporcionar libre movilidad no sólo hay que prever el caso en que la mercancía pasa de inmediato del país por el que se importa al país donde se consume (que equivaldría al de libre tránsito), sino el de que la mercancía regionalizada —y la originaria— puedan permanecer en un país y movilizarse a otro cuando las condiciones del mercado, y en especial las del abastecimiento, así lo exijan, sin que se obstaculice su movilidad en ese momento. Así sucedería en especial cuando se desease facilitar la distribución regional de productos importados y la compra de insumos para las plantas manufactureras, y se pretendiesen estimular sistemas más ágiles de comercialización y mercadeo y el desarrollo de otros servicios ligados al comercio.

En todo caso, se precisaría concretar el grado de homogeneidad de los impuestos no arancelarios de orden interno que podrían ser objeto de cobro en la periferia aduanera o en las oficinas de aduana donde estuvieran representadas todas las partes contratantes. Sería prácticamente muy difícil que una entidad aduanera recibiere en la frontera periférica imposiciones a la producción y las ventas, o incluso sobre el consumo, mientras las mismas no fuesen uniformes, aunque cabría la posibilidad de contar con manuales informativos sobre los derechos vigentes en cada país de la zona para que pudiese efectuar el servicio regional de cobro correspondiente. Este sistema permitiría a la mercancía extranjera cumplir de una sola vez con el pago de los impuestos aduaneros, incluso los no arancelarios que tuviera vigentes el país hacia el que se dirigiera, según su declaración de destino. De

no hacerse así, resultaría complicadísimo para las autoridades fiscales perseguir la mercancía hasta el lugar de su consumo final, sobre todo para las que tuvieren libre circulación por todo el territorio aduanero centroamericano. Como el cobro de los derechos y recargos que le correspondiesen no podría conocerse hasta que se constatase de manera cierta el país de su consumo final, habría que prever que la mercancía que se movilizase fuera amparada por un documento de caución o fianza, cuyo valor sería equivalente al de los impuestos más altos que tendrían que pagarse dentro de la zona. En este caso el sistema también se parecería al libre tránsito, y no se requeriría complicarlo innecesariamente.

También tendrán que preverse los casos de excepción, es decir, el tratamiento y los mecanismos que serían aplicables a las mercancías —regionales o regionalizadas— que no gozan de libre comercio o a las que se aplique una tarifa preferencial entre los países participantes en la unión. Para asegurar el ingreso fiscal correspondiente, podría establecerse —si las restricciones fueran mínimas y el tratamiento aplicable uniforme— el mecanismo de cobrar los impuestos correspondientes al país al que se dirigiera la mercancía en el momento de la exportación. Como es obvio, en la medida en que fueran heterogéneos los impuestos a aplicar, mayores y más complicadas serían estas posibilidades. Por eso convendrá estudiar con mayor detenimiento las modalidades aplicables a estos casos.

Los mecanismos de recaudación fiscal de los impuestos al comercio, dentro de una unión aduanera, están sujetos, en resumen, a factores que dependen principalmente: a) del grado de libertad de circulación que se otorgue al comercio; y b) de la homogeneidad que pueda tener la imposición. También parece estar claro que la unión aduanera facilita el establecimiento de una política de impuestos indirectos —si no uniforme al menos homogénea— para todos los países centroamericanos.

Distribución de los ingresos fiscales. Una vez recaudados los derechos de aduana y los impuestos no arancelarios, se plantearía el problema de su distribución entre los Estados miembros. Para estos efectos habrá que distinguir entre sistemas de entrega de los ingresos recaudados, y procedimientos de asignación de los ingresos.

Los fondos que se recaudasen en la periferia, con cargo a la imposición de derechos aduaneros por mercancías que gozarán de libre movilidad y que, por declaración explícita del importador, serían objeto de distribución regional o podrían llegar a beneficiarse de la libre circulación, se considerarían fondos comunes a todos los Estados participantes en la unión. Los derechos de importación aplicables a las mer-

cancías que se destinasen en cambio al consumo exclusivo del país por el que se importaran, se considerarían propiedad exclusiva del mismo.

Para los bienes que se señalan en primer lugar, la aduana del país receptor recibiría, en el momento de efectuarse la importación, los impuestos y cargas necesarias para que la mercancía quedase regionalizada y autorizada a movilizarse por el territorio aduanero centroamericano. Los fondos recaudados por ese concepto serían asignados, bien al país receptor, bien al Estado miembro donde la mercancía se consumiera, o bien de acuerdo con otro sistema que al efecto se hubiese convenido. Para ello se precisaría que dichos fondos fueran recibidos ante todo por una entidad distribuidora de los mismos. Por ejemplo, una autoridad bancaria que los recibiera y custodiase en una caja fiscal regional; o una entidad intergubernamental o unidad fiscal regional que se encargaría de su distribución y podría actuar, a la vez, como cámara de compensación fiscal de la región.

El establecimiento de entidades de este tipo no sólo sería útil desde el punto de vista del manejo del sistema de distribución de los fondos recaudados; podrían constituir además un sistema regional de caja fiscal para atender necesidades comunes, como el financiamiento de instituciones regionales y la mecánica de las compensaciones fiscales.

Los criterios sobre la distribución de estos ingresos comunes dependen de que los mismos se relacionen o no con el destino final del producto. Si se relacionan, la mercancía de libre movilización tendría que quedar plenamente identificada y recibir un "pasaporte fiscal" que la permitiera circular y en el que se acreditase que había pagado los impuestos y recargos debidos. Dicho documento sería recogido por la autoridad aduanera del país donde el bien se consumiera finalmente, o sería entregado a dicha autoridad por el distribuidor o vendedor del producto, y permitiría a las autoridades fiscales de ese país reclamar a la caja fiscal regional la parte de los ingresos que por dicho concepto le corresponderían. El documento se podría considerar, además, como un certificado de origen tanto para las mercancías regionalizadas como para las originarias de la zona.

Como el período que transcurre entre la importación y el consumo final del producto podría retardarse —tomando en cuenta, por ejemplo, las condiciones de mercado, la intensidad de la demanda, y otros factores relacionados con la venta o la comercialización— el sistema podría flexibilizarse a base de mecanismos que permitieran las compensaciones de derechos fiscales en forma regular y por períodos cortos, asignando montos sobre los cuales los países podrían efectuar giros en tanto se

efectuaba la comparación correspondiente; o de un sistema eléctrico a base de ambos procedimientos.

Si el sistema utilizado no adopta el criterio del consumo final del producto, la distribución de los ingresos fiscales comunes tendría que basarse en el que fuera adoptado conjuntamente. El principal impedimento en este caso sería la adopción de una fórmula de distribución que satisfaciera a todos los Estados miembros. En diversos estudios y acuerdos de unión aduanera se han mencionado los criterios de población, de ingreso, de volumen de comercio, de tendencias históricas de los ingresos fiscales, del producto bruto, o alternativas que combinan varios de ellos.

La decisión sobre la distribución, en el caso de los países centroamericanos, podría facilitarse a base de estimar previamente el nivel que podría tener la caja fiscal y de decidir hasta qué punto sería útil —como se ha señalado en el párrafo anterior— una caja de esta naturaleza para facilitar las tareas de la integración y el desarrollo. También habría que precisar el grado en que cada uno de los Estados podría depender en el futuro de los ingresos provenientes de los impuestos indirectos.

Podría suceder que en alguna medida se aplicasen ambos sistemas simultáneamente, es decir, que una proporción determinada de los fondos de dicha caja se distribuyese con el criterio de "consumo final" y otra parte se consolidase con el carácter de un fondo financiero para atender necesidades regionales y de desarrollo equilibrado. Incluso cabría prever que este último se destinase a compensar problemas fiscales en los casos en que algún Estado tropezase con un déficit temporal.

Se necesitarían prever, asimismo, las modalidades de distribución en los casos en que se presentaran circunstancias como las siguientes: a) no existiera homogeneidad suficiente entre los países en los impuestos indirectos no tributarios; b) hubiera una gran proporción de mercancías que no gozase de libre movilidad, bien fueran regionales o regionalizadas, y c) fuese significativo el grupo de bienes a los que sólo se hubiera otorgado algún tipo de preferencia arancelaria. En tales casos se podría asegurar un grado adecuado de libre movilidad si el sistema de recaudación funcionase sobre la base de que la importación se destinaba al país que recibía la mercancía por primera vez y con posterioridad —previa constancia del pago de los impuestos correspondientes— se dirigía a otro Estado o región aduanera; entonces sólo se haría un balance sobre lo que debería pagar o retornársele, según los impuestos imperantes. El país por donde hubiese ingresado la mercancía inicialmente, entregaría el monto fiscal percibido a aquel en el que

la mercancía se consumiera finalmente. Para ello, podrían utilizarse la caja fiscal o sistemas bilaterales de compensación fiscal.

El hecho de establecer cajas comunes de ingresos fiscales y de fondos financieros del mismo carácter, facilitaría, en definitiva, la reestructuración de la política de ingresos tributarios indirectos y la distribución de los ingresos fiscales recaudados regionalmente, con motivo de la libre movilidad de mercancías.

Administración aduanera. Las disposiciones que aplican las instituciones aduaneras están relacionadas con tres campos de actividad: la recepción de la carga, el proceso de aforo y la nacionalización de la mercancía. Cuando se requiere también fiscaliza los bienes que se encuentran en el mercado.

La legislación aduanera adoptada regionalmente ha tendido a unificar criterios y modalidades de acción en esos aspectos, respetando el sistema aduanero de cada uno de los países, iniciándose por ese camino la unificación del sistema aduanero por la vía de los procedimientos y las funciones que le caracterizan. Parecería, por lo tanto, que al establecerse la unión aduanera, el paso de mayor trascendencia consistiría en decidir más sobre la unificación de las instituciones que de los sistemas.

Desde el punto de vista estricto de la unión aduanera, las unidades regionales ofrecerían —ante las innumerables dependencias que existen en los sistemas nacionales— un ahorro considerable, una posibilidad de funcionamiento más eficaz, y sobre todo un mayor poder de decisión técnico-administrativo, posibilidad que sólo sería viable si, además de la decisión política que implica, se estableciera un derecho administrativo, procesal y penal de ejecución e interpretación regional.

En esta forma, el caso más amplio de la unión aduanera requeriría un organismo regional constituido por representantes de todos los países de la unión con funciones de autoridad propia. Equivaldría a una dirección regional de aduana, dentro de la Comisión Permanente cuya creación se propone en el anexo 11; dirección de la que habría agencias en los diversos países de la unión; la Comisión, entonces, sería la responsable de la política aduanera y arancelaria común. Tendría a su cargo la recaudación de los ingresos fiscales del comercio exterior y de otros afines, y respondería de su gestión ante la representación de los gobiernos que se asignasen al efecto.

Una segunda alternativa, de mayor viabilidad inmediata, podría consistir en establecer mecanismos intergubernamentales —técnicos y ejecutivos— para que en nombre de los gobiernos participantes en la unión ejercieran determinadas funciones específicas que podrían

abarcar el control, la regulación y la inspección conjunta de las unidades aduaneras nacionales, en representación de los respectivos gobiernos. Se ocuparían, por ejemplo, de la vigilancia del proceso de aforo, el control de las recaudaciones en la periferia de la zona, la fiscalización del movimiento de mercancías dentro de la zona, la clasificación e interpretación uniforme de la nomenclatura, y aspectos de similar naturaleza. Podrían imaginarse otras muchas alternativas adicionales según se asignara a estas agencias intergubernamentales una o más de las funciones señaladas; también cabría pensar en acuerdos entre gobiernos para delegar a unidades aduaneras de alguno de ellos, funciones que pudieran corresponder a otro.

Debe tenerse en cuenta que, en cualquier caso, se precisará aclarar bien la naturaleza, efectos y vigencia de los acuerdos, disposiciones o fallos intergubernamentales, aspecto de gran importancia por los efectos que tienen esas decisiones en el costo y movilidad de los productos, en la recaudación fiscal y en los procesos de revisión y reclamo a que las acciones aduaneras están sujetas.

Cuanto mayor sea la jurisdicción que se asigne a estos organismos, más fuerza ejecutiva deberán tener sus acuerdos para no correr el riesgo de que la función se ejecute sin la efectividad necesaria.

También habría que considerar la posibilidad de establecer sistemas aduaneros entre grupos de países, a los que podría señalarse carácter progresivo para prever la posibilidad de que abarcaran geográficamente, en el futuro inmediato, la unión aduanera de todos los países del área. Ello tendría la ventaja de poder acumular experiencias y de ir aplicando ajustes periódicos a medida que el sistema se fuera extendiendo. También podrían preverse sistemas de libre movilidad y de recaudación y distribución de ingresos, que irían estableciéndose en forma progresiva.

3.3 *Establecimiento por etapas*

El establecimiento por etapas del Mercado Común se decidió principalmente sobre la base de contar con mecanismos flexibles para que la iniciativa privada acomodara sus expectativas de comercio, fortaleciera su poder competitivo y reforzara sus conocimientos en el nuevo mercado ampliado. También se dispuso, para dar oportunidad a los gobiernos de organizar sus dependencias, adaptar sus políticas fiscales y crear condiciones propicias para la inversión de nuevas actividades productivas.

Aunque esta experiencia haya sido útil, las condiciones en que podría convenir el establecimiento por etapas de la unión aduanera

son diferentes. La potencialidad y las condiciones competitivas del mercado son ya bastante conocidas y el desarrollo de las actividades económicas —tanto industriales como agropecuarias y de servicios— ha sido observado de cerca por los gobiernos.

El problema de la adaptación a las nuevas condiciones de la unión aduanera, menos que del perfeccionamiento de algunos de los elementos del Mercado Común, parece que depende más bien de aspectos propiamente institucionales y sobre todo de orden fiscal. En este sentido, las dificultades parecen mayores que hace diez años porque se requieren ahora medidas unificadoras que no dependen sólo de los aspectos propiamente comerciales.

La unión aduanera podría requerir varias fases hasta alcanzar sus objetivos plenamente y esas fases habrán de depender de la flexibilidad con que puedan irse modificando los instrumentos regionales o las leyes nacionales para unificar la política de la unión. En la primera etapa se podrían poner en vigor todas las normas arancelarias, aduaneras y de comercio que se requiriesen para que, al entrar en vigor la libre movilidad de mercancías provenientes de terceros países, los gobiernos dispusiesen de cuantos elementos necesitaran para: a) regionalizar la mercancía en la periferia; b) recaudar adecuadamente los derechos de aduana para el comercio con el exterior; c) iniciar la aplicación simultánea de un sistema interno regional de control fiscal; d) coordinar o uniformar los impuestos indirectos internos no arancelarios; y e) establecer la caja fiscal y los mecanismos de compensación respectivos. En una segunda etapa se atendería principalmente a los acuerdos de la unión propiamente dichos en materia de libre movilidad, recaudación y distribución de los ingresos fiscales, así como a la aprobación de los mecanismos institucionales respectivos. En una tercera, podría ponerse en vigor la libre movilidad interna de las mercancías originarias y regionalizadas, y en las etapas sucesivas que se considerasen necesarias se llegaría a alcanzar la libre circulación perfecta en el plazo que se estimase conveniente.

Los anteriores criterios, en que podría basarse el perfeccionamiento de la unión aduanera, no excluyen de ningún modo la posibilidad de que el mecanismo se pudiera acelerar, de permitirlo las circunstancias. Lo importante sería que la libre movilidad de mercancías sólo entrase en vigor una vez establecidas las condiciones aprobadas para aprovechar las ventajas de la unión aduanera para no correr el riesgo de que se obstruya u obstaculizase por la falta de esas condiciones. La flexibilidad del planteamiento estaría relacionada, por lo tanto, con la posibilidad real de que la libre movilidad pueda irse acordando por grupos de

productos —especialmente por ramas específicas de actividad— cuando las condiciones y acuerdos así lo permitan.

A medida que se amplíe el territorio aduanero centroamericano se hará posible ir modificando correlativamente el sistema administrativo aduanero y la celeridad del sistema habrá de estribar, además, en el hecho de que puedan irse adoptando simultáneamente las normas comunes de estímulo y coordinación en las políticas económicas que corresponden a cada una de esas ramas de actividad.

4. *RESUMEN*

4.1 *Arancel común y política arancelaria*

La política arancelaria seguirá constituyendo uno de los pivotes del desarrollo industrial durante los años setenta, y desempeñará un papel cada vez más importante en la política comercial común de la región frente al resto del mundo. Además, se tiene en mente utilizar el arancel externo para propiciar una creciente eficiencia de la industria centroamericana —atendiendo a los intereses del consumidor y a la necesidad de mejorar la capacidad de dicha industria para competir en terceros mercados— y, sólo en menor medida, como un instrumento de defensa de la balanza de pagos. Aun cuando se le asigna un papel fiscal de relativa poca importancia, la multiplicidad de funciones que se trata de atribuir al arancel hacen de éste un instrumento complejo, por lo que habrá de jerarquizar los objetivos para minimizar sus elementos contradictorios.

A fin de que dicho arancel responda en la mejor forma posible a los requerimientos de la estrategia del desarrollo integrado en Centroamérica durante los años setenta, se recomienda, entre otros puntos, lo siguiente:

a) Sustituir la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) por una versión adaptada a las circunstancias especiales de la región de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), que tiene la ventaja de clasificar artículos obtenidos a partir de la misma materia prima hasta su forma más compleja dentro de una escala de trabajo agregado, y además facilitaría procesos de convergencia y el levantamiento de estadísticas comparables con otros países o regiones. Se recomienda que se efectúe la conversión de la NAUCA a la NAB como un paso previo a la revisión de los aranceles, aunque una alternativa —quizá más compleja— sería revisar la nomenclatura y la tarifa arancelaria simultáneamente;

b) Que la base de cálculo para la mayoría de los gravámenes sea el valor CIF, utilizando un mecanismo de valorización regional, y dejando tasas específicas únicamente para determinados productos. Ello facilitaría en forma significativa la administración aduanera;

c) Que se adopte un mecanismo para modificar los aranceles en forma flexible, a fin de poder responder con agilidad a los requerimientos del desarrollo industrial, de la política de comercio exterior y de la política económica en general.

En cuanto a la revisión de las tarifas arancelarias, se considera que debe ser una labor permanente que requiere un análisis a nivel de cada producto, para poder fijar un nivel de protección que concilie los múltiples objetivos de la política arancelaria. En ese sentido, un elemento importante para la revisión de los aranceles es la creación de un grupo técnico permanente que se abocaría a esta labor.

La tarifa que se fijaría en cada caso tomaría en cuenta toda la información disponible sobre la situación del mercado regional e internacional, el nivel actual de protección implícita y nominal, el nivel de protección efectiva (de contarse con datos para ese propósito) y los efectos de modificaciones hacia arriba o hacia abajo en el nivel de precios internos, en empleo, en balanza de pagos, en valor agregado y en otras variables. Finalmente, la tarifa externa común podría complementarse con impuestos generales o selectivos sobre el consumo interno, de acuerdo con los lineamientos de política tributaria que se señalan más adelante.

4.2 *El perfeccionamiento de la zona de libre comercio y la constitución de una unión aduanera perfecta*

En los últimos tiempos se han expresado dudas en diversos círculos sobre la inviolabilidad del libre comercio, señalándose que éste debe ser un medio para la consecución de otros objetivos más amplios, pero no un fin en sí mismo. No obstante, en el presente estudio se reafirma la importancia del principio del libre comercio irrestricto, como elemento dinámico para el desarrollo regional, y como condición previa para el perfeccionamiento y la profundización del movimiento de integración económica.

Con todo, se reconoce que durante una próxima etapa hacia la formación de una economía de dimensiones verdaderamente regionales se pueden dar circunstancias que demanden regímenes de excepción transitorios y controlados hasta llegar a la situación normal de libre

comercio, para cuyo efecto se recomienda la adopción de ciertas cláusulas de salvaguardia al intercambio regional. Dichas cláusulas únicamente se aplicarían en el caso de graves problemas de balanza de pagos de uno o varios de los países miembros, o de una seria desorganización de mercados a nivel regional, para determinados productos, siempre que se hubieran agotado todos los demás instrumentos de que disponen las autoridades nacionales y regionales para hacer frente al problema planteado. En ningún caso se admitiría la aplicación de cláusulas de salvaguardia al libre comercio por razones de desequilibrios estructurales de desarrollo —estos aspectos se atenderían con los instrumentos que se reseñan más adelante— ni se admitiría la invocación de dichas cláusulas para negar los beneficios de la integración resultantes de la reasignación de recursos a nivel regional de acuerdo con criterios de eficiencia óptima. Serían las autoridades regionales las que determinarían, en cada caso, la aplicación de las cláusulas, y las medidas concretas que ello implicara. Como ya se expresó, únicamente se aplicarían en casos calificados de graves problemas globales de balanza de pagos, o de serios desajustes entre la oferta y la demanda regional de determinados productos, agrícolas o manufacturados. Las medidas temporales que pudieran adoptarse para regular el intercambio de productos en ningún caso podrían discriminar la oferta centroamericana frente a los productos sucedáneos originarios del resto del mundo. Finalmente, la escala de excepciones al régimen normal de libre comercio habría de ir reduciéndose en función del tiempo, hasta que la coordinación de políticas de desarrollo se perfeccionase e hiciera innecesarias las cláusulas aludidas.

Por otro lado, durante la próxima etapa de la integración, el libre comercio habría de seguir vigente sólo para los productos originarios de la región y en tal sentido, hasta que se constituyere una unión aduanera perfecta, habría que reglamentar las normas legales que califican el atributo determinante del libre comercio, para reducir al mínimo los problemas que surgen en relación al principio de origen. Un elemento de juicio sobre las modalidades de un instrumento de esta índole se encuentra en los criterios ya aprobados por los cinco gobiernos durante las negociaciones del *modus operandi*, entre las que se encuentra la definición precisa de los productos sobre cuyo origen no cabe duda y otros en los que esa característica se determine por la incorporación de valores regionales al proceso productivo.

En cuanto a la incorporación al régimen de libre comercio de los 55 productos que aún tienen restricciones de distinta índole según los anexos al Tratado General, se formulan propuestas específicas a nivel de producto que permitirían, en una primera etapa, la gradual

o inmediata eliminación de las restricciones sobre más de la mitad de los rubros, dejando el saldo para etapas posteriores de perfeccionamiento de la zona de libre comercio. Dichas etapas tendrían que incluir la constitución de una unión aduanera perfecta y una política comercial externa común para algunos de los productos tradicionales incorporados a las listas de excepción (café y azúcar).

También se recomienda la adopción de las siguientes medidas:

a) Normas administrativas para eliminar —o, cuando menos, atenuar— los trámites fronterizos entre países, incluyendo la eliminación de libros de registro de vehículos; atención permanente en las aduanas; exámenes aduaneros por muestreo; procedimientos especiales para los vehículos en tránsito, que, entre otros, eliminen la necesidad de custodias; y controles más expeditos del tránsito y de las personas;

b) Reglamentación del otorgamiento de franquicias sobre productos elaborados en la región (artículo IX del Tratado General y artículo 14 del Protocolo de Trato Preferencial a Honduras) en los términos ya aprobados por los cinco gobiernos durante las negociaciones del *modus operandi*, hasta que se sustituya el Convenio Centroamericano de Incentivos al Desarrollo Industrial por otro Instrumento;

c) Observación obligatoria del Reglamento sobre Procedimientos para Resolver Conflictos, aprobado por el Consejo Económico Centroamericano por Resolución Nº 50 del 27 de marzo de 1968, siempre que éste se modifique para dar mayor ingerencia en el procedimiento a los órganos comunitarios; y

d) Normas tributarias para evitar que los impuestos internos discriminen productos originarios de los demás países de la región; o que operen como barreras arancelarias; o para evitar su cobro en las aduanas intrarregionales. Estas propuestas van íntimamente relacionadas con el programa de armonización fiscal descrito en el anexo 10, y tienden a compatibilizar los impuestos generales de venta con el libre comercio, así como a normar los casos en que los países pueden adoptar, en forma unilateral, impuestos selectivos al consumo.

En cuanto a la gradual transición de la zona de libre comercio a una unión aduanera perfecta, un examen de las ventajas y los posibles inconvenientes de esta etapa por la que necesariamente tendría que

pasar la integración para llegar a la unión económica revela que, de complementarse la constitución de una unión aduanera perfecta con otras políticas coordinadas de desarrollo para evitar una concentración de las actividades terciarias en los países de mayor desarrollo relativo, la misma podría proporcionar importantes beneficios a la región. Entre éstos se encuentran la mayor fluidez que recibirá el intercambio de productos, la mayor eficiencia y el menor costo de la recaudación de gravámenes a la importación sobre una base regional, la creación de un mecanismo de compensación fiscal como parte de la creación de un servicio aduanero centroamericano, y la creación de un mecanismo de financiamiento automático y continuo para el sostenimiento de los órganos y las instituciones de la integración. Asimismo, se lograrían economías de escala derivadas de la localización óptima de no sólo las actividades secundarias sino también de las terciarias.

Se sugiere el establecimiento por etapas de la unión aduanera. En la primera, se podrían poner en vigor todas las normas arancelarias, aduaneras y de comercio que se requiriesen para que, al entrar en vigor la libre movilidad de mercancías provenientes de terceros países, los gobiernos dispusiesen de cuantos elementos necesitaran para: *i*) regionalizar la mercancía en la periferia; *ii*) recaudar adecuadamente los derechos de aduana para el comercio con el exterior; *iii*) iniciar la aplicación simultánea de un sistema interno regional de control fiscal; *iv*) coordinar o uniformar los impuestos indirectos internos no arancelarios; y *v*) establecer la caja fiscal y los mecanismos de compensación respectivos. En una segunda etapa se atendería principalmente a los acuerdos de la unión propiamente dichos en materia de libre movilidad, recaudación y distribución de los ingresos fiscales, así como a la aprobación de los mecanismos institucionales respectivos. En una tercera etapa, podría ponerse en vigor la libre movilidad interna de las mercancías originarias y regionalizadas, y en las etapas sucesivas que se considerasen necesarias se llegaría a alcanzar la libre circulación perfecta en el plazo que la Comisión y el Consejo de Ministros determinen.

ADDENDUM METODOLÓGICO SOBRE LA DEFINICIÓN DEL NIVEL Y LA ESTRUCTURA DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN

ADDENDUM METODOLÓGICO SOBRE LA DEFINICIÓN DEL NIVEL Y LA ESTRUCTURA DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN •

INTRODUCCIÓN

En la presente nota metodológica, se hace un intento de cuantificar el nivel global de protección nominal y efectiva del arancel externo centroamericano, y de caracterizar su estructura, por lo menos en tres grandes tipos de productos: primarios, intermedios y finales. Éstos se subdividen, a la vez, en aquellos productos que ya se producen en la región, los susceptibles de producirse a corto o mediano plazo, y aquellos que ni se producen ni son susceptibles de producirse. Estos criterios de tipo general se refinarían más al analizar los aranceles de distintos productos, caso por caso.

Como punto de partida, se intenta cuantificar un nivel de protección global; o sea, el promedio ponderado de la protección nominal y efectiva de todo el arancel centroamericano. Dicho nivel trata de cubrir la brecha entre el costo de mercado de las divisas (tipo de cambio oficial) y su costo de oportunidad, medido en términos del deterioro de los términos de intercambio. Si bien se trata de una medida muy imperfecta, tiene la virtud de dar un punto de referencia u orden de magnitud sobre el cual se puede ir instrumentando el arancel.

1) *El nivel global de protección efectiva*

En efecto, en una situación teórica donde el comercio internacional funciona sin restricciones de ninguna clase, la alternativa a la asignación de recursos para la producción de artículos que sustituyan importaciones es producir artículos para la exportación. La tasa de cambio a que las exportaciones derivadas de cierta cantidad de recursos se

• Para una versión más detallada de esta nota metodológica, véase: Havelock Brewster, *The Choice Between Efficiency and Protection in the Central American Common Market*, Guatemala, mimeografiado, abril de 1972.

pueden cambiar por determinada cantidad de importaciones no necesariamente refleja el tipo de cambio oficial.

Existe una impresión generalizada en Centroamérica en el sentido que las monedas generalmente están sobrevaluadas en comparación al dólar, y de ahí que se justificaría un arancel mínimo simplemente para cerrar la brecha entre el costo de mercado de las divisas y su costo de oportunidad. De ahí que una medición muy burda de la tasa de cambio "eficiente" de la protección efectiva global podría estimarse como el cambio en el índice promedio de los términos de intercambio de Centroamérica durante un período *n*. Desde luego, sería preferible utilizar los términos de intercambio factoriales, los cuales medirían en una forma más precisa el monto de importaciones que se pueden obtener con determinada cantidad de recursos dedicados a producir exportaciones. Sin embargo, dadas las serias limitaciones estadísticas que existen en Centroamérica, únicamente se pueden elaborar series sobre términos de intercambio de comercio. Se utiliza el promedio para la región, en vez del índice más bajo o más elevado registrado entre los varios países, porque la política de desarrollo industrial se formula dentro del contexto del Mercado Común. Por lo tanto, se tiene que:

$$(1) \quad \Delta PE = \left[\frac{\Delta Pm}{\Delta Px} - 1 \right]$$

Donde:

ΔPE representa el cambio porcentual del nivel de protección efectiva global; y ΔPm y ΔPx los índices de las importaciones y las exportaciones.

Por lo tanto, en el período *n*, el nivel absoluto de la tasa de protección efectiva global PE_n es:

$$(2) \quad PE_n = PE_0 \left[1 + \left[\frac{\Delta Pm}{\Delta Px} - 1 \right] \right]$$

$$(3) \quad \frac{PE_0 \cdot \Delta P_m}{\Delta P_x}$$

Donde:

PE_0 es la tasa inicial de protección efectiva. Tomando en cuenta el bajo nivel de industrialización que se había alcanzado cuando se inició el Mercado Común, parece innecesario suponer que el nivel inicial de protección efectiva fue excesivo.

Ya quedó señalado que: [1]

$$(4) \qquad PE = \frac{PN - b.T.}{v}$$

$$(5) \qquad = \frac{PN - b.T.}{(1 - b)}$$

Donde:

PN es la tasa de protecciόu nominal, "T" la tasa arancelaria sobre insumos importables; "b" la relación del valor de los insumos al valor del producto a precios de mercado; y "v" la proporción del valor agregado a precios de mercado, siendo esta última igual a $(1 - b)$.

Debe señalarse que "b" incluye insumos que pueden importarse pero que son producidos en Centroamérica bajo protección, e insumos importados de terceros países, no producidos en Centroamérica, pero que están sujetos a aranceles no proteccionistas, una parte o la totalidad de los cuales pueden estar exonerados de derechos por las leyes de incentivos a la industria. Por consiguiente, "T" será el promedio del arancel aplicable a los insumos producidos en Centroamérica y el aplicable a los insumos importados de terceros países, ajustado para tomar en cuenta la exoneración de derechos.

El supuesto que está tras este procedimiento, que se encuentra con frecuencia en la literatura, es que el arancel aplicable a insumos importables producidos localmente es una medida del exceso de precio de los insumos domésticos sobre los precios de oferta de terceros países. Este supuesto no necesariamente es válido en todos los casos; por ello, para permitir la posibilidad de que el exceso de precio de los insumos domésticos susceptibles de ser importados pueda ser menor que el arancel aplicable a las importaciones de tales productos, resulta deseable desagregar el punto (4) anterior de la siguiente manera:

$$(6) \qquad PE = \frac{PN - (b_1 . T_1 + 2_2 . T_2)}{1 - (b_1 + b_2)}$$

$$(7) \qquad = \frac{PN \left[- \left[\frac{B_{1w}}{X_w} \right] T_1 + \left[\frac{B_{2w}}{X_w} \right] T_2 \right]}{\left[1 - \left[\frac{B_{1w}}{X_w} + \frac{B_{2w}}{X_w} \right] \right]}$$

[1] Véase p. 69 del presente anexo.

En este caso "T_2" representa el exceso actual de precio de los insumos producidos localmente, y podría ser igual o menor que el arancel aplicable a tales insumos si éstos fueran importados; "T_1" representa el arancel para insumos importados, ajustado por la exoneración de derechos; "B_{1w}" representa el valor cif de los insumos importados; "B_{2w}" representa el valor a precios de mercado de los insumos importables que son producidos localmente; y "X_w" representa el valor del producto a precios de mercado.

Tal como se señala en el anexo 3, se ha establecido que a la fecha en Centroamérica el exceso de precio ponderado del producto y los insumos industriales es sustancialmente menor que la media ponderada de los aranceles pertinentes. Por lo tanto, si los insumos y el producto industrial fueran a ser deflatados en proporción al arancel, éstos serían valorados a mucho menos que su valor de mercado.

El procedimiento adoptado es el siguiente. Para 1958 se consideró que la media ponderada de los aranceles pertinentes es un buen indicador del exceso de precio ponderado del producto y los insumos industriales en ese entonces. Esto parece razonable puesto que no hubo discriminación marcada a favor de la producción extrarregional, ni se había hecho sentir el impacto de un mercado ampliado y de mayor competencia. Para 1968/1969 se utilizan las estimaciones presentadas en el anexo 3 sobre el promedio ponderado del diferencial entre precios domésticos y precios internacionales para insumos y producción industrial.

Otro aspecto que debería tomarse en cuenta es que la expansión del producto protegido podría, a través de un efecto de eslabonamiento hacia atrás, llevar hacia la expansión de la producción doméstica de insumos que en su mayor parte no son comerciables,[2] y que no pueden ser protegidos directamente. Los ejemplos más usuales son la electricidad y los servicios. En otras palabras, la protección para algunos productos finales podría conferir protección indirecta a insumos, bienes y servicios que no son susceptibles de protección ni comerciables. En la literatura hay dos enfoques distintos en el tratamiento de este aspecto. En el primero,[3] se supone que el arancel sobre los productos comercializados elevará simétricamente el precio de los insumos no comerciables. De allí que el efecto de protección del arancel se diseminaría en el

[2] En la literatura, dichos productos generalmente se les denomina "no comerciables" (*non-tradable*). Este término es, sin embargo, poco preciso en el contexto de países en vías de desarrollo, puesto que hay muchos insumos comerciables, y, consecuentemente, gravables, que no son objeto de intercambio.

[3] W. M. Corden, "The Structure of a Tariff System and the Effective Protective Rate", *Journal of Political Economy*, 74, junio de 1966, pp. 226-228.

valor agregado (1 − b) y los insumos no comerciables "w". De este modo el denominador se convertiría en (1 − (b + w)).[4] Este método, por lo tanto, rinde un nivel menor de PE que en el caso en que los precios de los insumos no comerciables no se elevan en respuesta a los aranceles sobre productos finales y donde la protección disponible es totalmente absorbida sólo por el producto agregado.

En el segundo método,[5] se supone que los insumos no comerciables tienen una oferta infinitamente elástica, de modo que un arancel proteccionista sobre un producto final no conllevaría un alza de precios en insumos no comerciables. Esta medida de PE, por lo tanto, trata a los insumos no comerciables como si fueran insumos comercializados (o sea, el incremento de la demanda de los mismos no eleva el precio). Significa lo mismo que en la ecuación (4), donde b no incluye insumos no comerciables.

En el contexto de los países en vías de desarrollo, en los que, geneneralmente, el desempleo, el exceso de capacidad y economías de escala se encuentran en el sector industrial, el segundo método parece más plausible que el primero. Pero más importante aún es el hecho de que el establecimiento de un Mercado Común introduce un nuevo factor limitante al alza de precios de los productos finales intercambiados (debido al aumento de la competencia). Esto parece haber ocurrido con bastante intensidad en Centroamérica. Las encuestras por muestreo que se han llevado a cabo han indicado que para una gran mayoría de firmas ha habido muy poco o ningún aumento o reducción en los precios.[6] El segundo método conlleva, como lo indica la situación centroamericana, una suposición discutible de que mientras los insumos no comerciables tienen una elasticidad-precio infinita, el precio del producto final se eleva en toda la extensión permitida por el arancel. El hecho es que la tasa PE disponible puede no ser totalmente utilizada, de modo que la suposición de un alza de precios de los productos finales en toda la extensión permitida por el arancel, no es necesariamente válida, como se demuestra en seguida.

Obviamente, no se puede hacer un supuesto fácil —algunos insumos no comerciables pueden experimentar un incremento en el precio; otros

[4] Una complicación adicional que algunas veces se menciona es que un producto no comerciable podría contener en sí mismo un elemento de insumos comercializados. Esta porción, llamada "insumo comercializado indirectamente", tendría que ser separada de w para llegar al verdadero insumo no comerciado.

[5] B. Balassa (ed.), *The Structure of Protection in Developing Countries*, John Hopkins Press, Baltimore, 1971; B. Balassa, "Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation", *Journal of Political Economy*, 73, diciembre de 1965, pp. 576-591.

[6] Véase anexo 3.

alguna constancia en el mismo y otros una caída.[7] Existe poca evidencia para respaldar el punto de vista de que la media ponderada de estos precios ha tendido a elevarse con el arancel de productos finales y por ello los insumos no comerciables tendrían que ser ignorados aquí. En todo caso, en base a las estadísticas del Censo Industrial, los insumos no intercambiables equivalen a menos del 4 por ciento del valor del producto. La electricidad es el principal componente de estos insumos y su precio unitario ha declinado firmemente desde 1960, habiendo aumentado el producto alrededor de 130 por ciento. Aún más, está el hecho de que el nivel del arancel nominal en Centroamérica, ajustado por la exoneración de impuestos, únicamente subió en un pequeño porcentaje, y la tasa de protección efectiva incluso disminuyó entre 1958 y 1967.

2) *La tasa global de protección nominal*

La tasa global de protección efectiva puede convertirse en su equivalente de la tasa global de protección nominal para un determinado período, de la siguiente manera:

$$(8) \qquad PN_n = PN_o\,(1 + \Delta PN)$$

y

$$(9) \qquad PE_n = \frac{PN_n - b_n \cdot T_n}{v_n}$$

de manera que:

$$(10) \qquad PN_n = v_n \cdot PE_n + b_n \cdot T_n$$

Donde:

PN_o representa el nivel original de protección nominal, ΔPN el cambio porcentual de ésta, y T_n el arancel o el exceso de precio de los insumos durante el período n.

Sin embargo, puesto que la relación de valor agregado podría variar, el nivel eficiente de protección podría excederse si el arancel fuera fijado sólo en términos nominales. En vista de que sería difícil

[7] La estructura protectiva, tan distinta en cuanto a su nivel, podría también impartir su propia inclinación a los insumos no comerciables.

administrar el arancel en términos efectivos, resulta esencial que se establezca una regla mínima de origen para el comercio intrarregional.[8]

3) *Estructura de la protección nominal*

La protección podría ahora ser distribuida entre los diversos productos, de modo que para el iésimo producto se tiene que:

(11) $PN_i = v_i . PE_i + b_{ij} . T_j$

Donde:

NP_i representa el aforo proteccionista del producto i; EP_i representa la tasa de protección efectiva; b_{ij} la proporción del insumo j en el producto i a precios de mercado; v_i la relación de valor agregado a precios de mercado; y T_j el arancel o exceso de precio de los insumos j en i.[9]

Al dividir el sector manufacturero en tres grandes grupos de productos: productos finales x, productos intermedios y, y productos primarios z, la tasa promedio de protección nominal resultante deberá ser restringida para igualarla con la máxima tasa promedio de protección nominal global que sea admisible (es decir, eficiente). Esto da la máxima tasa de protección nominal aplicable a cada grupo de protegidos, si se ciñe a la norma de eficiencia global. Debería tenerse en

[8] Suecia parece ser el único país que ha tratado de hacer uso de este concepto de protección efectiva. Lo hizo al revisar su arancel de aduanas en 1965. El desarrollo formal de la teoría viene desde 1957, pero, aunque su utilidad es ampliamente reconocida, ningún otro país, desarrollado o no, ha tratado de ponerla en práctica.

[9] Esta fórmula es idéntica a la recomendada por El Salvador, basada en la obra de Santiago Macario: *Proteccionismo e industrialización en América Latina* y *Hacia una tarifa externa común en América Latina*, INTAL. Véase: *Propuesta de El Salvador sobre política arancelaria*, SIECA/CT-RMECA-III/D. T. 33, octubre de 1970. Esta es,

$$D = \frac{PV}{100} + \frac{d.v.}{100}$$

donde "D" es el arancel aplicable a los insumos y "v" la proporción de insumos a producto. Tal como fue elaborado por El Salvador, "P" tendría que fijarse *a priori*, aunque basado en indicaciones de cuál sería un nivel adecuado. Esta formulación, sin embargo, no contiene noción alguna de eficiencia global, así que no hay, efectivamente, un límite a la protección mientras que ésta fuera adecuada para la industria correspondiente. De ahí que la propuesta presentada por el Gobierno de El Salvador en 1970 no toma en cuenta el concepto de eficiencia en términos de beneficio social. Esto permitiría la explotación de posibilidades relativamente menos eficientes antes de otras relativamente más eficientes.

cuenta que la estructura de protección que se obtendrá en este caso está en términos de promedios aritméticos de las tarifas, la razón de lo cual ya se discutió anteriormente.

Entonces:

$$(12) \quad \frac{(v_x.PE_x + b_{xy}.T_y) + (v_y.PE_y + b_{yz}.T_z) + T_x}{N} = PN_a$$

$$(13) \quad = \frac{T_x + T_y + T_z}{N} = PN_a$$

Donde:

N representa el número de grupos de productos, $T_x = (v_x.PE_x + b_{xy}.T_y)$ etc.; y b_{xy} representa la relación del insumo "y" en el producto "x" a precios de mercado. Debe señalarse que para el grupo de productos primarios el coeficiente de valor agregado es 1, y no hay insumos comercializables.

4) *Aplicación*

En lo que sigue se aplican las ecuaciones anteriores.

a) *LIMITE A LA TASA DE PROTECCIÓN EFECTIVA*

La tasa inicial de protección efectiva podría ser estimada, en primer lugar, siguiendo la ecuación (5): [10]

$$(14) \quad PE_a = \frac{33\% - (0.649 \times 19\%)}{(1 - 0.649)} = 59\%$$

deberá notarse aquí que:

$$(15) \quad b_1 = \frac{B_{1w}}{X_w} = \frac{\$\ 182\ m}{\$\ 836\ m\ (1 - 0.22)} = 0.279$$

$$(16) \quad b_2 = \frac{B_{2w}}{X_w} = \frac{\$\ 298\ m\ (1 - 0.19)}{\$\ 836\ m\ (1 - 0.22)} = 0.370$$

$$(17) \quad b_a = b_1 + b_2 = 0.649$$

$$T_a = 19\%$$

[10] Con base en cálculos de SIECA sobre el promedio regional de 1960. Véase también: Havelock Brewster, *op. cit.*, pp. 39-43.

En los cálculos anteriores cabría observar también que el valor de los insumos domésticos comerciables ($ 298 m) ha sido deflatado a precios de mercado por la media ponderada del arancel aplicable (19 %) a este grupo de productos. De igual manera, el valor bruto del producto ($ 836 m) fue deflatado a precios de mercado por la media ponderada del arancel para este grupo de productos (22 %).

El cambio eficiente para la PE según la ecuación (1) es:

$$(18) \quad \Delta PE = \frac{1.14}{0.91} = 1.25$$

Donde

$\Delta PM = 1.14$; $\Delta P_x = 0.91$ y la nueva tasa eficiente de PE en el período n, según la ecuación (3) es:

$$(19) \quad PE_n = \frac{59\% (1.14)}{0.91} = 74\ \%$$

La tasa de PE en 1968 es igual a:

$$(20) \quad PE = \frac{37\% - (0.195) \times 12\%) + (0.359 \times 28\%)}{(1 - 0.554)} = 55\ \%$$

Aquí:

$$(21) \quad b_1 = \frac{B_{1w}}{X_w} = \frac{\$\ 300\ m}{\$\ 1845\ m\ (1 - 0.168)} = 0.195$$

$$(22) \quad b_2 = \frac{B_{2w}}{X_w} = \frac{\$\ 770\ m\ \ (1 - 0.284)}{\$\ 1845\ m\ (1 - 0.168)} = 0.359$$

$$(23) \quad b_m = b_1 + b_2 = 0.554$$

$$T_1 = 12\%; \quad T_2 = 28\%$$

$$T_m = \frac{E\,T}{N} = 22\%$$

En estos cálculos, el valor de los insumos domésticos ($ 770 m) ha sido deflatado por medio de una estimación directa del exceso de precio de las materias primas e insumos industriales intermedios centroamericanos (28.4 %). Debe señalarse que esta estimación del exceso de precio de los insumos domésticos es más baja que aquella basada en la media ponderada para estos insumos (35 %). El producto ha sido deflatado a precios de mercado también por medio de una estimación directa de su exceso de precio (16.8 %). Se puede notar aquí que

el exceso de precio del producto industrial centroamericano es sustancialmente más bajo que la media ponderada del arancel correspondiente (44 %), y que de haberse usado esta última se hubiera inflado el nivel de protección efectiva. Es más, esto explica el porqué estimaciones previas, y presunciones al respecto, han exagerado la altura del nivel de protección efectiva en Centroamérica.

Ahora se podrán considerar las diferencias entre PE_o, PE_n y PE_n. La tasa de protección nominal (medido por el promedio aritmético del arancel ajustado por la exoneración de impuestos), aumentó (1958/1959-1968/1969) en un pequeño porcentaje (12 %); esto es, pasó de 33 por ciento a 37 por ciento. Sin embargo, parece que la tasa de protección efectiva cayó ligeramente (7 %), bajando de 59 a 55 por ciento. Esto fue el resultado de los siguientes factores:

i) Un aumento en el exceso de precio de los insumos importables producidos localmente que no pudo ser compensado por medio de la reducción de la tasa real de los aranceles sobre insumos importados. Como resultado de la exoneración de impuestos otorgada por las leyes de incentivos industriales. Este aumento en el exceso de precio de los insumos domésticos fue originado, en gran parte, por la ampliación de la producción doméstica de una gama de nuevos productos químicos (incluyendo pvc, polipropileno, ureaformaldehído y rayón). El exceso de precio de estos químicos producidos en la región tiende a ser como un 60 por ciento. En la mayoría de los demás productos intermedios tradicionales no hubo mayor exceso de precio.

ii) Simultáneamente, operaron dos efectos de sustitución para deprimir la tasa de protección efectiva: 1) el insumo doméstico estuvo, hasta cierto punto, reemplazando al producto importado mientras que el primero era más caro. En 1958-1960 la relación de insumos importados a domésticos a precios de mercado fue de 0.755 mientras que en 1968-1969 había caído a 0.544. Así, pues, mientras que los insumos importados aumentaron en 65 por ciento, el valor del producto a precios de mercado aumentó en 135 por ciento y el del valor agregado, también a precios de mercado, en 200 por ciento; 2) la relación del valor agregado (insumo-producto) aumentó significativamente al ser calculado a precios de mercado (de 0.351 a 0.446).[11] Éste es el resultado del aumento de las ganancias y el costo de mano de obra en relación al costo de los insumos en el desarrollo industrial que ha tenido lugar.

[11] Es interesante notar que si la relación del valor agregado no se ajusta a los precios de mercado, éste demuestra una pequeña baja de 0.44 a 0.42; resultado que no es consistente con la situación real.

Los términos de intercambio a lo largo del período 1960-1968 se deterioraron en un 25 por ciento y, basados en el arancel anterior a la formación del Mercado Común, la nueva tasa eficiente de protección efectiva debería ser de 74 por ciento —o sea, si se alcanzara el nivel de industrialización garantizado por la tasa a que pueden intercambiarse exportaciones por importaciones.

Sin embargo, la tasa de protección efectiva no sólo no subió sino que, realmente, bajó en un pequeño porcentaje.

Pero hay otro hallazgo aún más sorprendente. Una distinción que generalmente se pasa por alto en la literatura, debe hacerse ahora entre la tasa disponible de protección efectiva y la tasa *utilizada* de protección efectiva. A la primera (algunas veces en forma equivocada) se refiere la literatura simplemente como "la tasa de protección efectiva". Dado que el exceso de precio actual —algunas veces llamado "la tasa de protección implícita"— se estima en un 16.8 por ciento en Centroamérica para el producto industrial, la actual tasa de protección efectiva *utilizada* por el sector industrial es:

$$(24)\quad PE_{au} = \frac{16.8\% - (0.195 \times 12\%) + (0.359 \times 28\%)}{(1 - 0.554)} = 10\,\%$$

Es aparente, por lo tanto, que la tasa de protección efectiva utilizada no sólo únicamente representa la quinta parte (⅕) de la tasa disponible de protección efectiva,[12] sino que también es bastante menor que la tasa de protección implícita (y, por supuesto, también mucho menor que la tasa nominal promedio del arancel). Este resultado es corroborado por los cálculos que se han hecho de la tasa de protección implícita en un muestreo de 219 productos que aparece en el anexo 3 del presente estudio.[13]

[12] En 1958 la tasa de protección efectiva utilizada fue también menor que la tasa disponible de protección efectiva. Si, de acuerdo con lo discutido anteriormente, se toma el arancel promedio ponderado de 1958, ajustado por la exoneración de impuestos; como un indicador del exceso de precio ponderado del producto industrial centroamericano en dicho año, se ve que la tasa de protección efectiva utilizada entonces fue de:

$$PE_0 \frac{22\% - (0.649 \times 19\%}{(1 - 0.610)} = 30\%$$

La tasa de protección efectiva utilizada al presente es, por lo tanto, un tercio (1/3) de lo que fue en 1958.

[13] Véase el anexo 3.

b) *LIMITE A LA TASA DE PROTECCION NOMINAL*

La ecuación (10) convierte la tasa de protección efectiva en tasa de protección nominal, pero no puede ser estimada directamente puesto que contiene más de una incógnita. En efecto, al distribuir la nueva tasa promedio de protección efectiva a insumos y productos, puede tener lugar una sustitución entre los insumos importados b_1 y los producidos localmente b_2 y entre los insumos y el valor agregado v. En otras palabras, después de que se ha aumentado la tasa promedio de protección efectiva, su proporción con la tasa promedio de protección nominal podría no ser la misma que antes del aumento. Esto afectará la nueva tasa promedio de protección nominal. Sin embargo, se ha demostrado que la protección nominal podría aumentarse y que, en base a la presente situación, se puede estimar dada la proporción existente g_m de protección efectiva a protección nominal. Los resultados de estructuras de protección alternativas, pero con la misma tasa promedio de protección nominal, serán introducidos más adelante.

La estimación de la nueva tasa promedio de protección nominal es, por lo tanto, una aproximación. No obstante, constituye un lineamiento útil, que no contendría un amplio margen de error en períodos de corto a mediano plazo, puesto que la sustitución entre b_1 y b_2 está limitada por lo que realmente podría ocurrir en tal período, y por el tamaño relativamente pequeño de b_1. En adición a lo anterior, la sustitución entre b y v sólo puede tener lugar dentro de límites relativamente estrechos, en particular durante períodos en que la tasa de cambio estructural es gradual. Aún más, puesto que b y v se mueven en direcciones opuestas, el efecto neto será parcialmente neutralizado. De allí que:

$$(25) \quad g_m = \frac{PE_m}{PN_m} = \frac{55\%}{37\%} = 1.49$$

y

$$(26) \quad PN_n = \frac{74\%}{1.49} = 49\,\%$$

donde

PN_m representa la tasa promedio actual de protección nominal (ajustada por la exoneración de impuestos).

Regresando a la ecuación (10), la tasa actual de T podría estimarse indirectamente como sigue:

$$(27) \quad T_m = \frac{PN_m - V_m \cdot PE_m}{b_m} = \frac{37\% - (0.446 \times 55\%)}{0.554} = 22\%$$

Las tarifas del arancel aduanero arrojan un promedio para Centroamérica de, más o menos, 50 por ciento. Cuando se ajusta para importaciones exoneradas de impuestos, se reduce a casi 37 por ciento. La cifra a que se llegó arriba implica, en relación a la situación existente, que para un nivel promedio total eficiente de la tarifa nominal, que es 49 por ciento, el nivel de protección total en Centroamérica no es excesivo. En efecto, hay evidencia de que es un poco bajo para alcanzar el nivel óptimo de industrialización. Sin embargo, mientras el nivel existente de protección no parece ser excesivo, y posiblemente sea muy bajo, su estructura, tal como se ha examinado arriba, es obviamente ineficiente. Dicho en otra forma, un nivel más alto de industrialización debería lograrse a través de una redistribución de la protección, aunque sea con el mismo nivel tarifario global.

c) *REGLAMENTACIÓN MINIMA DE ORIGEN*

Puesto que es posible que coeficientes más bajos de valor agregado puedan ser explotados, a fin de que con aranceles nominales fijos se puedan obtener niveles de protección efectiva más altos que los eficientes, sería deseable, cuando menos, prevenir que este efecto se diseminara en el comercio intrarregional. Obviamente, no sería práctico fijar relaciones mínimas de valor agregado para el establecimiento de industrias en cualquier país. Sin embargo, un requerimiento mínimo de valor regional incorporado para los productos que participan en el comercio intrarregional, podría ser esencial.[14]

d) *LIMITES SECTORIALES PARA LA PROTECCION NOMINAL*

En la ecuación (13) PN_n es dada, pero como de nuevo hay más de una incógnita, los valores tienen que ser aproximados en forma indirecta. Esto podría hacerse usando relaciones entre T_x, T_y y T_z. Para la estructura existente esta ecuación toma la forma siguiente:

$$(28) \quad PN_m = \frac{80\% + 22\% + 8\%}{3} = 37\%$$

donde:

$$T_x = 80\%; \quad T_y = 22\%; \quad T_z = 8\% \text{ [Alternativa (1)]}$$

[14] Véanse las pp. 87-90 de este anexo.

Por tanto:

$$\frac{T_y}{T_x} = 0.29; \quad \frac{T_z}{T_y} = 0.35$$

Si se aplican estas mismas relaciones a la nueva tasa de protección nominal, se obtiene:

$$(29) \qquad PN_b = \frac{106\% + 31\% + 10\%}{3} = 49\%$$

donde:

$$T_x = 106\%; \quad T_y = 31\%; \quad T_z = 10\% \text{ [Alternativa (2)]}$$

Por supuesto, estas proporciones no han de ser invariables. En cualquier momento serían determinadas por los objetivos de política industrial y la eficiencia (social) de producción en grupos de productos alternativos.

Así, la estructura de protección sugerida por la Alternativa (2) supone la continuación de la situación vigente, que es la Alternativa (1), con la cual no se estimula la expansión de los productos intermedios. En otras palabras, en la presente situación, para elevar el grado de industrialización al nivel deseado, habría que concentrarse en ampliar el surtido de la producción de bienes finales, y al proceder en esta forma la tasa promedio de protección para estos productos tendría que ser aumentada.

Si se parte del supuesto contrario, o sea que las relaciones entre la producción de artículos intermedios y de artículos primarios sean diametralmente opuestos a los de la Alternativa (2), de manera que, por ejemplo:

$$\frac{T_y}{T_x} = 0.75; \quad \frac{T_z}{T_y} 0.75$$

Entonces:

$$(30) \qquad PN_b = \frac{64\% + 48\% + 36\%}{3} = 49\%$$

donde

$$T_x = 64\%; \quad T_y = 48\%; \quad T_z = 36\% \text{ [Alternativa (3)]}$$

Esta puede ser, realmente, una situación más deseable que la Alternativa (2), puesto que un cambio relativo hacia la producción de productos intermedios es, sin duda, necesario en Centroamérica hoy día,

si el nivel de industrialización ha de continuar expandiéndose (véase anexo 3 del presente estudio). El grado en que la estructura de protección debería cambiar depende, por supuesto, del punto hasta el cual ésta es eficiente, en términos sociales, para producir algunos productos intermedios con preferencia a expandir la gama de productos finales (basada en insumos importados).

Lo que significa este último principio, en un sentido estrictamente teórico, es que una estructura eficiente de industrialización protegida no se puede encontrar sin que al mismo tiempo se someta todo el aspecto de posibilidades de producción industrial a un análisis de costo-beneficio social. Esta recomendación con frecuencia está implícita en la literatura teórica, pero apenas es traducible a la práctica, puesto que, aparte de las dificultades que plantea el análisis de costos y beneficios sociales, ningún gobierno, incluso aquellos que utilizarán la planificación centralizada, jamás encontrarían política o administrativamente viable investigar en forma simultánea todas las posibilidades (o un buen número de ellas) de producción industrial. Algunas podrían ser investigadas al mismo tiempo, pero, en general, no hay una alternativa práctica a las decisiones sucesivas sobre selección industrial. No es posible, pues, en la práctica, asegurar que *todas* las posibilidades más eficientes están siendo explotadas antes que *todas* las menos eficientes. Por ello la preocupación que se ha tenido en este *addendum* metodológico ha sido la de encontrar formas indirectas de aproximar la norma teóricamente eficiente imponiendo al nivel de ineficiencia límites reforzables (lo que necesariamente es un compromiso entre la teoría y la práctica).

En Centroamérica la dificultad de una selección entre expandir la producción de intermedios y expandir la gama de productos finales basados en insumos importados, es menor, en cierto grado, que en otros países en vías de desarrollo, puesto que las posibilidades de producción de bienes finales están reduciéndose cada vez más (las de los productos industriales primarios están limitadas por la falta de recursos naturales) y no tienen el potencial para dar una contribución sustancial en valor agregado. Por ejemplo, aunque se produce un gran número de productos finales nuevos desde el inicio del Mercado Común, su contribución al incremento del valor agregado industrial es sólo de 25 por ciento, aproximadamente.

Sin embargo, los límites a un aumento de protección para intermedios son fijados por los requerimientos de que: a) la tasa promedio de protección eficiente no debe ser excedida; y b) el arancel sobre cualquier producto intermedio (o primario) deberá ser consistente con la tasa eficiente de protección sobre los productos finales (o inter-

medios). En el caso extremo en que $bT > PN$, la tasa de protección al producto final se vuelve negativa.

Por ello el principio que se debe seguir es que una tasa relativamente alta de protección para expandir la gama de producción de productos intermedios, tendrá que ser intercambiada por una tasa de protección relativamente más baja y, por lo tanto, una gama de producción de productos finales relativamente más pequeña, dentro del límite fijado para la tasa promedio de protección eficiente. Tal decisión podría ser tomada únicamente si se anticipara que su aporte a la industrialización, para un incremento dado de la tasa promedio de protección, fuera superior al ensanchamiento de la gama de producción de bienes finales. Por supuesto que, como la producción protegida de algunos intermedios podría aumentar el costo de producción de los artículos finales que usan tales intermedios, la tasa de protección de estos últimos tendría también que ser aumentada. Por lo tanto, la reducción en la tasa promedio de protección de artículos finales, que el cambio antes descrito lleva implícito, tendría que obtenerse a través de una reducción relativa de la gama de producción de artículos finales *que estén basados en insumos importados.*

Debe hacerse notar que la tasa promedio de protección sobre productos finales en la Alternativa (3) es más baja que el nivel existente. La implicación de esto es que la gama de producción de artículos finales basados en insumos importados tendría que ser reducida (para que la tasa promedio de protección de artículos finales pueda bajar, a fin de permitir un aumento en la tasa promedio de protección para artículos intermedios). Dicho en otra forma, algunos bienes hoy producidos (o hipotéticamente producibles con la tasa promedio de protección existente),[15] dejarían de ser factibles de producirse. A primera vista, tal política puede no parecer políticamente conveniente. Hay, sin embargo, tal margen en la actual tasa promedio de protección disponible, que cierta reducción de la tasa promedio de protección sobre artículos finales, seguramente no involucraría descontinuar la producción de algunos artículos existentes en la región.

La estructura de protección dada por las Alternativas (2) y (3) tiende hacia los extremos. Puede ser de interés, por lo tanto, compararlas con la estructura basada en un punto intermedio, por ejemplo:

$$\frac{T_y}{T_x} = 0.50; \quad \frac{T_x}{T_y} = 0.50;$$

[15] Ya se señaló que la estructura de protección es ineficiente. En otras palabras, si la estructura fuera racionalizada, la gama de producción de artículos finales podría ser aumentada, hasta cierto punto, aun con la misma tasa promedio de protección.

de manera que:

$$(31) \quad PN_n = \frac{84\% + 42\% + 21\%}{3} = 49\,\%$$

y

$$T_x = 84\%; \quad T_y = 42\%; \quad T_z = 21\% \text{ [Alternativa (4)]}$$

Un aspecto interesante de la Alternativa (4) es que el arancel para productos finales (84 por ciento) difiere muy poco del arancel existente para estos productos. Esto implica que virtualmente todo el aumento en protección iría a los artículos intermedios. Al mismo tiempo, sin embargo, la estructura de protección dentro de la categoría de productos finales tendría que ser sustancialmente alterada para que: a) se eliminara la protección redundante en todos aquellos productos finales en que existe; y b) que este exceso sea transferido a: *i*) productos finales que requieren una mayor protección consecuente con el aumento de protección a los productos intermedios fabricados domésticamente; y *ii*) otros productos finales que requieren una tasa de protección más alta que el nivel existente, si es que se va a iniciar su producción. Todo esto podría lograrse sin ningún cambio significativo en la tasa promedio de protección para productos finales.

Gran parte de lo analizado hasta ahora ha tenido que ver con las diferentes estructuras de protección, de acuerdo a una tasa promedio de protección que fue considerada como el nivel garantizado por el grado óptimo de industrialización, basado, a su vez, en la noción de términos de intercambio. Las estructuras alternativas analizadas son sólo ilustrativas. Sin embargo, estas ilustraciones representan, aproximadamente, alternativas que a la fecha podrían llevarse a la práctica. No obstante, podría ocurrir que por varias razones prácticas y políticas se decidiera que la solución descrita aquí como eficiente, no fuera la seleccionada. Por ejemplo, cierta solución entre la tasa actual de protección utilizada y la tasa eficiente, podría considerarse la de mayor mérito. Cualquiera que sea la solución implementada, los principios antes enunciados en relación a la estructuración de protección y el cambio para aumentar protección en algunos segmentos de producción y bajarla en otros dentro de una tasa promedio fijada, seguirán siendo válidos.

5) *Algunos lineamientos operativos*

Las normas anteriores han determinado el límite de protección, bajo condiciones de eficiencia, para la economía en su conjunto y para ca-

da uno de los sectores productivos. Se tendrán que hacer ajustes en cuanto a los límites así como para la estructura en función del tiempo, dependiendo de los cambios en los precios relativos y de la tasa de intercambio de exportaciones por importaciones y de otras circunstancias. Mantener límites máximos de protección por determinados períodos proporciona un método efectivo para limitar la extensión en que las posibilidades de producción menos eficientes se verifican *antes* que las más eficientes —situación que, por cierto, no caracteriza el sistema actual de protección.

Puesto que no todos los productos se están produciendo actualmente en uno de los tres sectores y, en todo caso, hay algunos que difícilmente se producirán en Centroamérica, sería deseable adoptar un enfoque más selectivo en la aplicación del arancel externo común. Las siguientes reglas podrían ser de utilidad:

a) Para *productos* que se producen actualmente, el arancel aplicado a importaciones similares, o sea la tasa *tope* de protección, declinaría con el correr del tiempo a un nivel de protección mínimo. Este nivel mínimo puede ser, por ejemplo, una cuarta parte del tope. Vale la pena instrumentar esta disminución a fin de limitar el exceso de ganancia y trasladar la protección redundante de algunos artículos a otros cuya protección es deficiente. De esta forma la elevación del nivel total de protección podría minimizarse. Aunque el concepto de un nivel mínimo no figura en la teoría de la protección, parecería ser de mucha mayor importancia para las sociedades abiertas menos desarrolladas. Esto es así porque, aunque la tasa disponible de protección no ha sido usada del todo, evidentemente sí ha llenado el propósito de cambiar la demanda de productos importados por domésticos. De ahí que, eliminar totalmente la protección cuando el precio doméstico iguala el importado, o restringirlo al exceso de costo de la producción doméstica, podría contribuir a que la demanda se vuelva, relativa e incluso absolutamente, hacia las importaciones.

Por lo tanto, el nivel de protección mínimo llena el propósito especial de mantener el nivel de demanda para los productos domésticos. En otras palabras, es una corrección de la tendencia a favor de los artículos extranjeros que existe en estas sociedades, aun cuando el precio de los importados sea igual o más alto que el de los domésticos. Al mismo tiempo, tal como lo demuestra la actual experiencia, podría esperarse que una combinación de factores, especialmente la competencia interna, tendiera a limitar la extensión en que este nivel mínimo de protección es innecesariamente explotado. Al mismo tiempo, este punto también subraya la importancia de estimular la competencia interna en los campos donde resulta económico hacerlo.

b) A los productos que se consideran como *no producibles* se les podría aplicar una tarifa cercana a cero o, si se desea, una tarifa arancelaria que llene otras funciones (ej. política comercial externa). La mayoría de los productos en el sector de bienes de capital estaría en esta categoría, pero también muchos productos en los sectores finales e intermedios. Las ventajas de mantener alguna tasa aduanera sobre estos productos en función de la política comercial externa es que proporcionaría la base para la reciprocidad al negociar concesiones con terceros países, especialmente otros grupos subregionales, puesto que éstos son los productos con mayores probabilidades de servir, inicialmente, para un enlace entre el MCCA y la ALALC, el Grupo Andino y CARIFTA.

c) Para el resto de los productos, o sea, aquellos que no se producen en la actualidad pero que sí son *producibles*, sería deseable aplicarles un nivel de protección mínimo. Las autoridades regionales considerarían las solicitudes de protección entre los niveles mínimos y un nivel consistente con el promedio sectorial con base en criterios tales como el coeficiente de valor agregado, la proporción de recursos domésticos, prioridades de consumo, creación de empleos o fuentes de trabajo, efecto sobre la balanza de pagos, efecto sobre el balance industrial regional y sobre la estructura de la propiedad. Sería, por lo tanto, deseable que se hicieran provisiones para una protección que, de un nivel por encima del mínimo, declinara con el tiempo.

Será necesario establecer una unidad permanente, dentro de la Comisión o Secretaría Técnica, para administrar los procedimientos antes descritos. Sin embargo, también se podría pensar en reducir las cargas administrativas proporcionando una cierta cantidad de automaticidad en la disminución de la protección. Será prácticamente imposible inspeccionar en forma cuidadosa y periódica las cuentas de cientos de firmas para asegurarse que la protección no es "excesiva" en relación a los precios mundiales.

6) *Resumen de las conclusiones y alternativas de políticas de protección*

a) Entre 1958 y 1968 la tasa de protección nominal sólo aumentó en un pequeño porcentaje, mientras que la tasa (disponible) de protección efectiva bajó ligeramente.

b) El exceso de precio del producto industrial centroamericano, o sea, la tasa implícita de protección, es mucho más bajo que la tasa de protección nominal.

c) La tasa utilizada de protección efectiva es sustancialmente más baja (en casi un 80 por ciento) que la actual tasa disponible de protección efectiva y también más baja que la tasa de protección nominal.

d) Por lo tanto, hay un considerable margen de ajuste en la estructura del arancel centroamericano.

e) Entre 1958 y 1968 el promedio de los términos de intercambio de Centroamérica se deterioraron (en cerca de 25 por ciento), lo que sugiere que el nivel de industrialización debería ser intensificado, elevando, en lugar de reduciendo, la tasa de protección.

f) El nivel de industrialización en Centroamérica aumentó durante este período. Sin embargo, esto se debió más al efecto del régimen de libre comercio, que permitió la reducción de costos marginales, que a la eficiencia de la política de protección.

g) Por lo tanto, las alternativas que ahora se presentan son las siguientes:

i) Racionalizar la tarifa arancelaria existente, removiendo la protección en todos los artículos, y fijando la tasa arancelaria para cada artículo igual a la tasa implícita de protección, que representa su exceso de precio. Esto resultaría en una baja sustancial de la tasa promedio del arancel proteccionista en Centroamérica. Sin embargo, parece que, debido a varias razones, mientras la tasa de protección disponible no ha sido totalmente utilizada, la altura de la protección disponible sí ha llenado el propósito de alterar la demanda de artículos importados (especialmente donde la calidad de estos últimos no es totalmente comparable). Por lo tanto, si la tarifa arancelaria protectiva fuera a declinar simplemente al nivel del exceso de precio de la producción doméstica, puede dar por resultado un retorno al consumo de artículos importados y, por lo tanto, el nivel de sustitución de importaciones —y, consecuentemente, el de industrialización— podría bajar. Para evitar lo anterior, se justifica un nivel de protección mínima a pesar de consideraciones muy estrictas de eficiencia.

ii) Combinar la racionalización del arancel, como se indicó en *i*), por medio de una redistribución de protección, pero sin bajar o subir la tasa promedio de protección vigente. De este modo, la protección redundante eliminada en algunos artículos, podría aprovecharse para elevar la protección a algunos bienes finales pero, especialmente, serviría para dar protección a los intermedios.

iii) Igual que el inciso *ii*) (racionalización más redistribución), pero con la tasa promedio de protección ligeramente elevada, a la tasa orginal en 1958.

iv) Igual que el inciso *ii*) (racionalización más redistribución), pero con la tasa promedio de protección elevada de su nivel original en 1960 en un monto igual al deterioro de los términos de intercambio.

v) Una fórmula intermedia entre las soluciones *i*) e *ii*). Esta se sugiere porque la tasa de protección utilizada es baja en relación con la tasa de protección eficiente, la cual está vinculada con los términos de intercambio. Se ha demostrado que la tasa promedio de protección nominal que se utiliza (o sea, exceso de precio o protección implícita), es como de 16.8 por ciento; y la nueva tasa promedio de protección nominal eficiente se calculó que era de 49 por ciento (siendo la tasa actual de protección nominal 37 por ciento). El punto intermedio entre éstas es 33 por ciento. Esta tasa intermedia, aunque menor que la actual tasa disponible, es el doble de la tasa utilizada existente y con una estructura apropiada podría permitir una considerable ampliación de la gama de fabricación de productos, tanto intermedios como finales. Por casualidad, también es igual a la tasa original en 1958. Puesto que esta tasa intermedia difiere en un pequeño porcentaje de la tasa disponible de protección nominal existente, para propósitos prácticos podría ser considerada como equivalente a la solución *ii*) dada arriba.

h) Esta nota metodológica ha puesto mayor énfasis en la solución *iv*) antes indicada, no sólo porque tiene alguna base en el sentido de un eficiente nivel de industrialización, medido conforme a términos sociales, sino porque parece tener una considerable ventaja táctica. Dados los problemas políticos de negociar un nuevo arancel general entre los cinco países miembros, parecería deseable minimizar la frecuencia de tales negociaciones.

i) Cualquiera que sea la alternativa seleccionada, todo indica que lo que se hace necesario es un aumento de la tasa promedio de protección para productos intermedios en relación a la tasa promedio de protección para productos finales.

j) Para administrar una política eficiente de protección regional se hace necesaria la formación de una Comisión Arancelaria Regional que funcione en forma regular, dentro del esquema institucional propuesto en el anexo 11.

k) El siguiente cuadro ilustrativo se basa en lo que en esta nota se ha llamado la tasa promedio global de protección "eficiente", o sea del 49 por ciento. Dicho cuadro contiene cuatro alternativas: *i*) el nivel

y la estructura vigente de protección nominal; *ii*) estructura con base en las relaciones actuales del nivel de protección entre productos intermedios y finales y productos intermedios y primarios. Estas relaciones —0.29 y 0.35— son reducidas; de ahí que la alternativa *iii*) supone un cambio radical en la misma, con ambas relaciones igual al 0.75; y la alternativa *iv*) con una posición intermedia, de relaciones iguales al 0.50. Debe hacerse notar que los niveles de protección nominal que se apuntan en el cuadro representan promedios, y no tasas sobre productos individuales. De ahí que estos niveles permiten un gran margen de latitud en la fijación de aranceles sobre cada tipo de producto.

Grupos de productos	*Niveles promedios de protección nominal*			
	Alternativa i	*Alternativa ii*	*Alternativa iii*	*Alternativa iv*
Nivel global	37	49	49	49
Productos finales	80	80	50	50
Producidos		100	60	80
Producibles		80	20	40
No producibles		40	20	20
Productos intermedios	22	15	20	25
Producidos		20	40	40
Producibles		15	15	25
No producibles		10	20	10
Productos primarios	8	10	20	15
Producidos		10	30	20
producibles		10	20	10
Bienes de capital	6	10	15	15

INDICES

ÍNDICE GENERAL

Presentación 9

I. La constitución del Mercado Común Centroamericano en la década de 1960. Arancel común y régimen de libre comercio. 11

1. *El arancel común* 11

1.1 Origen del arancel uniforme 11
1.2 Etapas de equiparación arancelaria 20
1.3 Rubros pendientes de equiparación 20
1.4 Funcionamiento del arancel 22
1.5 Administración del arancel 23

2. *Clasificación arancelaria* 24

3. *Valoración aduanera* 25

4. *El régimen de libre comercio* 27

4.1 La creación de la zona de libre comercio 27
4.2 El funcionamiento de la zona de libre comercio 34
4.3 Reglamento sobre procedimientos para resolver conflictos 50
4.4 Reglamento de origen de las mercancías 52
4.5 Reglamento aduanero para las mercancías que gozan de libre comercio 52
4.6 Consideraciones finales sobre el libre comercio 53

II. Propuestas para perfeccionar la zona de libre comercio en la década de 1970. Arancel común y la constitución de la unión aduanera perfecta 55

1. *Política arancelaria* 55

1.1 Aspectos de nomenclatura (conversión NAUCA-NAB) .. 55
1.2 Base de cálculo para el arancel 58

1.3 Modificación de los aranceles en forma flexible 60
1.4 Adopción y administración de la política arancelaria. 60
1.5 Criterios para fijar el nivel de protección arancelaria. 62

a) Alcance y objetivos de la política arancelaria ... 62
b) La definición de un nivel y una estructura del arancel externo común 67

2. *El perfeccionamiento de la zona de libre comercio* 70

2.1 Introducción 70
2.2 Gradual liberación del comercio de productos con restricciones al intercambio 73
2.3 Reglamento de origen 87
2.4 Los problemas de la competencia 90
2.5 La conciliación del régimen de libre comercio con los impuestos internos al consumo 95

a) Consideraciones generales 95
b) El marco jurídico regional para establecer y mantener impuestos internos al consumo 95
c) Los impuestos al consumo de bienes que se sugieren y el marco jurídico regional 96

2.6 Los incentivos fiscales 97
2.7 Otras prácticas de comercio desleal 99
2.8 Trámites fronterizos 101

a) Control aduanero 101
b) Control migratorio 103
c) Controles de policía en materia de tránsito de vehículos 103
d) Problemas de transporte 103
e) Medidas de control por razones de sanidad, seguridad o policía 104

2.9 Cláusulas de salvaguardia 104

a) Antecedentes y consideraciones generales 104
b) Clase de situaciones en que se podrían aplicar las cláusulas 105
c) Medidas aplicables dentro de las cláusulas de salvaguardia 108
d) Procedimientos y aspectos institucionales 109
e) Consideraciones finales 109

2.10 Resolución de conflictos en materia de intercambio. 110

3. *Unión aduanera perfecta* 111

3.1 Introducción 111
3.2 Consideraciones sobre unión aduanera 114

a) Concepto 114
b) Principales componentes 115
3.3 Establecimiento por etapas 125

4. *Resumen* 127

4.1 Arancel común y política arancelaria 127
4.2 El perfeccionamiento de la zona de libre comercio y la constitución de una unión aduanera perfecta 128

INDICE DEL ADDENDUM METODOLÓGICO

Addendum metodológico sobre la definición del nivel y la estructura del arancel externo común 133

Introducción 135

1) El nivel global de protección efectiva 135
2) La tasa global de protección nominal 140
3) Estructura de la protección nominal 141
4) Aplicación 142

a) Límite a la tasa de protección efectiva 142
b) Límite a la tasa de protección nominal 146
c) Reglamentación mínima de origen 147
d) Límites sectoriales para la protección nominal 147

5) Algunos lineamientos operativos 151
6) Resumen de las conclusiones y alternativas de políticas de protección 153

PUBLICACIONES DEL INTAL

SERIE BID-INTAL

CATALANO, NICOLA: *Manual de Derecho de las Comunidades Europeas.*

DEUTSCH, KARL, y otros: *Integración y formación de comunidades políticas.*

GIL, FEDERICO: *Instituciones y desarrollo político de América Latina.*

HAAS, ERNST B.: *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea.*

HALLSTEIN, WALTER: *La unificación de Europa.*

HERRERA, FELIPE: *Nacionalismo, regionalismo, internacionalismo; América Latina en el contexto internacional.*

INTAL: *El régimen de las sociedades anónimas en los países de la* ALALC.

INTAL: *La integración económica de América Latina: realizaciones, problemas y perspectivas.*

INTAL: *Proyecto de ley uniforme de títulos-valores para América Latina.*

INTAL: *La dimensión jurídica de la integración (América Latina).*

INTAL: *La dimensión jurídica de la integración (Europa y Africa).*

MEADE, J. E., y otros: *La unión económica de Europa.*

ORTUÑO, RENÉ: *Bolivia y la integración económica de América Latina.*

PESCATORE, PIERRE: *Derecho de la integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales.*

REBOUD, LOUIS: *Los sistemas fiscales y el Mercado Común.*

SALGADO, GERMÁNICO: *Ecuador y la integración económica de América Latina.*

SIDJANSKI, DUSAN: *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana.*

TAMAMES, RAMÓN: *La integración económica y los países de menor desarrollo relativo.*

TAMAMES, RAMÓN: *La República Dominicana y la integración económica de América Latina.*

TAMAMES, RAMÓN: *O Brasil e a integração económica da América Latina.*

VARIOS AUTORES: *Los empresarios y la integración de América Latina.*

VARIOS AUTORES: *Hacia una tarifa externa común en América Latina.*

WYNDHAM-WHITE, ERIC, y otros: *La integración latinoamericana en una etapa de decisiones.*

OTRAS PUBLICACIONES DEL INTAL

SERIE ALALC-BID-INTAL

PAQUIEN, JORGE LUIS: *La industria automotriz en la* ALALC.
PRUGUE, ARMANDO: *Siete años de acción de la* ALALC.
SEPÚLVEDA WHITTLE, TOMÁS: *Transporte y comercio exterior del Paraguay. La industria naval en la* ALALC.

SERIE ESTUDIOS

Exportaciones de manufacturas a América Latina 1966-1967.
Proyectos multinacionales de infraestructura física. Fórmulas jurídico-administrativas.
Estudio de la legislación aplicable a las empresas de capital multinacional en áreas de integración económica.
Indicadores de vinculación económica entre los países de la ALALC.
La empresa industrial en la integración de América Latina.
Legislación comparada de los países del MCCA *relacionada con la asociación multinacional de capitales y las inversiones intrazonales.*
La solución de conflictos en la integración latinoamericana.

ESTA EDICIÓN DE 4.000 EJEMPLARES SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EL DÍA TREINTA DE NOVIEMBRE DEL AÑO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y TRES EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE LA COMPAÑÍA IMPRESORA ARGENTINA, S. A., CALLE ALSINA 2049 - BUENOS AIRES.

Este tomo forma parte del estudio elaborado por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, titulado **El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década.**

Básicamente, el trabajo abarca los temas relacionados con el régimen de libre comercio y el arancel común. En la primera sección se pasa revista a las experiencias registradas durante la década de 1960 en cuanto a la creación del Mercado Común y la adopción de una política arancelaria común. En la segunda sección se formulan propuestas para perfeccionar el arancel común y ajustarlo a los requerimientos de la estrategia del desarrollo integrado. Asimismo, se presenta un programa de perfeccionamiento de la zona de libre comercio hasta que gradualmente evolucione hacia un régimen de libre intercambio para todos los productos, cualquiera sea su origen; en el presente trabajo, esa situación es denominada "unión aduanera perfecta".