

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL
E/CN.12/368
20 julio de 1955
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Sexto Período de Sesiones
Bogotá, Colombia
29 de agosto de 1955

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

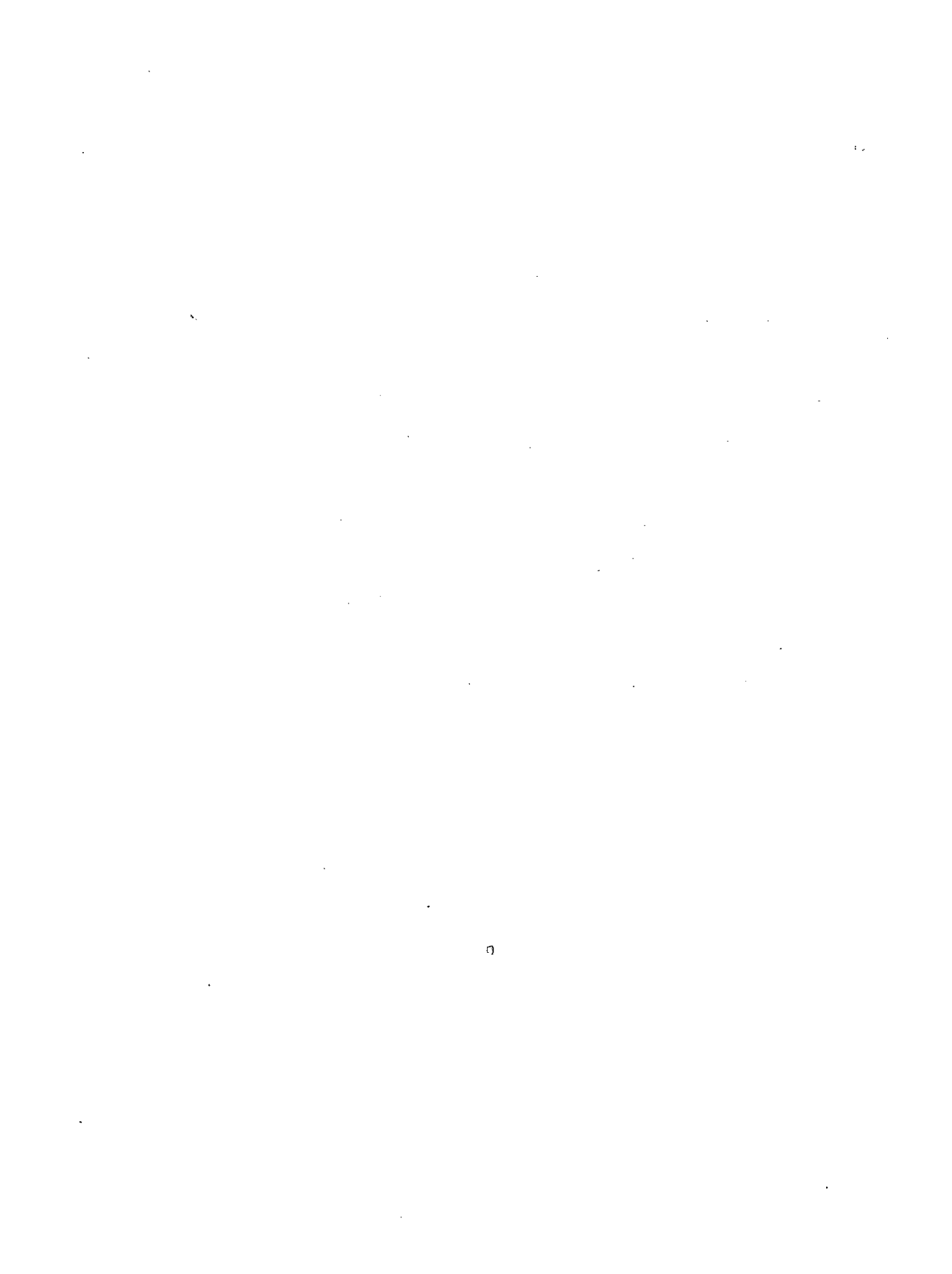
POLITICA COMERCIAL

Y

LIBRE COMERCIO EN CENTROAMERICA

NOTA DE LA SECRETARIA EJECUTIVA

La política comercial y de libre comercio en Centroamérica ha sido uno de los temas a que esta Secretaría ha prestado particular atención dentro del Programa de Integración y Reciprocidad Económica que se está llevando a cabo en colaboración con aquellos gobiernos a través del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. El informe que acompaña a esta nota (documento E/CN.12/CCE/10), fué presentado a la Reunión Extraordinaria de dicho Comité, celebrada en San Salvador en mayo de 1955. (Véase a este respecto el documento E/CN.12/366.) Aunque el Comité acordó postergar la consideración de este documento hasta su tercera reunión ordinaria que se celebrará en Managua, Nicaragua, a fines de 1955, la Secretaría Ejecutiva considera de interés que los Gobiernos Miembros conozcan este informe en el sexto período de sesiones de la Comisión.



POLITICA COMERCIAL
Y
LIBRE COMERCIO EN CENTROAMERICA

E/CN.12/CCE/11
20 de octubre de 1954

I N D I C E

I.	<u>Introducción</u>	1
II.	<u>Los instrumentos de la política comercial</u>	6
	1. Los instrumentos normales.....	6
	2. Los instrumentos de excepción, directos y unilaterales..	7
	3. El caso especial de los controles de comercio exterior discriminatorios.....	15
	4. Los instrumentos de excepción unilaterales e indirectos.	17
III.	<u>Los aranceles de aduanas y otros impuestos sobre el comercio exterior</u>	22
	1. Predominio del carácter de instrumento fiscal de los aranceles.....	22
	a) Antecedentes.....	22
	b) Situación reciente.....	24
	c) Algunas consecuencias de la dependencia de los presupuestos de la tributación aduanera.....	31
	d) Los impuestos internos y el comercio exterior.....	34
	2. Los casos especiales de proteccionismo y librecambismo ocasionales.....	35
	3. El nuevo proteccionismo.....	36
	4. El nivel de los aranceles y los movimientos de los precios.....	38
	5. Los aranceles y la desvalorización de la moneda.....	40
IV.	<u>La política comercial convencional</u>	42
	1. Iniciación de la política comercial centroamericana.....	42
	2. De las convenciones generales a los tratados específicos de comercio.....	44
	3. Intensificación de la política de celebración de trata- dos comerciales (1850-1870).....	47
	4. Los efímeros tratados con lista de productos libres de derechos concluidos en el período 1880-1900.....	50
	5. Los tratados con lista anexa de aforos consolidados de la primera parte del siglo XX.....	53
	6. Extensión de la cláusula de la nación más favorecida a nuevas materias (1919-1929).....	55
	7. El período de los <u>modus vivendi</u> y de los tratados con lista consolidada de aforos, y garantías contra la extensión de las restricciones cuantitativas y de cambio y discriminaciones en su aplicación (1929-1939).	58

8. Pausa en la política de celebración de tratados comerciales en Centroamérica (1940-1950).....	73
9. Las negociaciones recientes de tratados con convenios de pagos anexos o de convenios de pagos autónomos (1950-1954).....	75
a) La inclusión de las concesiones a países de la CECE entre las excepciones a la cláusula de la nación más favorecida.....	76
b) Los convenios de pagos autónomos.....	77
c) Los tratados con protocolos de pagos anexos.....	79
V. <u>La política comercial intercentroamericana</u>	92
1. Antecedentes. La tendencia unionista centroamericana y las primeras tentativas de eliminación de barreras aduaneras.....	92
2. El trato de nación más favorecida y los recientes tratados de libre comercio entre países de Centroamérica.	101
3. Las razones en pro de la creación de una zona de libre comercio en Centroamérica.....	112
4. Fisonomía general y contenido de los tratados concluidos	123
5. Tendencia a largo plazo del comercio de El Salvador con el resto de Centroamérica.....	129
6. Los tratados como instrumentos de creación de una zona de libre comercio y de promoción del intercambio.....	136
a) Intercambio entre El Salvador y Nicaragua.....	140
b) Intercambio entre El Salvador y Guatemala.....	151
c) Intercambio entre El Salvador y Honduras.....	157
7. Conclusiones.....	161

I. INTRODUCCION

El presente informe forma parte de los estudios que el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano ha encomendado a la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina. La Resolución 19 (AC.17), aprobada en la Segunda Reunión del Comité (San José, Costa Rica, 1953), recomienda a los gobiernos del Istmo Centroamericano "que, en consulta con los respectivos gobiernos, estudie el comercio intercentroamericano, así como las posibilidades de que se concierte un convenio multilateral de libre comercio entre los países del Istmo, y presente al Comité las recomendaciones pertinentes".

Como punto de partida de los estudios recomendados en la resolución anteriormente mencionada la Secretaría ha considerado la necesidad de realizar un análisis de la política comercial centroamericana y en particular de los tratados de libre comercio en vigencia en el Istmo, que es el contenido principal del actual trabajo. Como complemento de este estudio se presenta por separado un examen del comercio intercentroamericano y de sus perspectivas. ^{1/}

Así como es obvio que el comercio intercentroamericano en su conjunto no puede ser adecuadamente estudiado si no se procura discernir al propio tiempo las líneas directrices de la política comercial de los respectivos países, lo es también que el análisis del contenido de los tratados de libre comercio vigentes y la evaluación de sus

1/ Análisis y Perspectivas del Comercio Intercentroamericano, Doc. E/CN.12/CCE/10.

resultados constituyen elementos básicos de juicio en qué fundar criterio acerca de las posibilidades de concertación de un convenio multilateral en la región centroamericana que señala la Resolución 19 antes mencionada.

La elaboración de un estudio que responda a tales exigencias requiere por supuesto la disposición muy completa de una serie de datos y de informaciones que en el caso fué a menudo difícil acopiar a tiempo o en todo el grado necesario. Por ello, las conclusiones a que se llega no deben considerarse sino como preliminares y como base de discusión para el Comité de Cooperación Económica.

Dado que hasta ahora la política comercial centroamericana no ha sido objeto de un examen de conjunto, en el presente estudio se ha hecho una revisión general que ha permitido delinear tendencias y propósitos en la utilización por los diferentes países de los diversos instrumentos de dicha política, apreciar la evolución de los esfuerzos por establecer una zona de libre comercio y analizar sus aspectos sobresalientes.

Se comienza así por una enumeración (capítulo II) de los instrumentos de la política comercial en Centroamérica en que, tras de hacer mención de los instrumentos normales de carácter unilateral como los aranceles y las regulaciones de aduana, y de los de carácter convencional como los tratados de comercio en el sentido genérico de la palabra, se da, además, consideración particular a la aplicación en Centroamérica de los instrumentos especiales --y de carácter unilateral-- de la política comercial: los de tipo directo, representados por los

controles sobre el comercio exterior, y los indirectos, como el implícito en el control de cambios.

Los aranceles de aduana y otros impuestos sobre el comercio exterior se analizan a continuación (capítulo III) haciendo hincapié no tanto en los detalles de su estructura técnica como en los propósitos que predominantemente ha tenido en Centroamérica su establecimiento. Se pone de relieve la importancia de los impuestos de aduana como fuente de recursos fiscales de las respectivas repúblicas, así como algunos problemas de orden especial suscitados por el carácter fiscalista o el proteccionista, según el caso, de los aranceles. Se examina también la influencia de las variaciones de precios sobre el carácter mismo de los aranceles y, en fin, las relaciones entre la devaluación de la moneda y la cuestión arancelaria.

A la política comercial convencional de los países centroamericanos se concede un extenso examen (capítulo IV) que parte de los orígenes comunes de los diversos Estados centroamericanos. Dicho examen se limita naturalmente a tratar los motivos y tendencias de las negociaciones celebradas en determinados períodos históricos acerca de los cuales se posee noticia más o menos concreta. A los acuerdos de mayor importancia se les analiza más extensa y detalladamente en todas las ocasiones en que lo permiten los datos a disposición. Tales son los casos, por ejemplo, de los tratados celebrados con los diversos países centroamericanos por los Estados Unidos en 1936 y 1937 y de los acuerdos comerciales y convenios de pagos concluidos con posterioridad a 1950 entre El Salvador, Guatemala y Nicaragua y algunos Estados europeos.

La parte final del estudio está consagrada a la política comercial intercentroamericana propiamente dicha (capítulo V). Esta no sólo es de la mayor importancia en sí, sino que guarda además relación más directa y estrecha con los propósitos de esta investigación. No obstante, el análisis de que es objeto es por necesidad incompleto debido tanto al hecho de que la mayoría de los tratados de libre comercio que corresponde analizar tienen escaso tiempo en aplicación como a diversas otras limitaciones y muy en particular a la insuficiencia general de datos sobre aspectos de importancia del comercio intercentroamericano.

La utilidad esencial de esta parte del trabajo, así como del presente estudio en general, estriba naturalmente en que constituye un punto de partida indispensable para posteriores investigaciones acerca de la forma de crear una zona general de libre comercio en Centroamérica encaminada a asegurar la mayor expansión al comercio interregional y las mayores ventajas a las economías de los países del Istmo. Con vista a esos propósitos y dentro del marco de las limitaciones aludidas, se hace un breve bosquejo histórico de la tendencia unionista centroamericana, particularmente en relación con las diversas tentativas de creación de un territorio aduanero único o de abolición de trabas aduaneras entre uno y otro cualquiera de los países del Istmo, y se pasa a estudiar la relación entre las obligaciones convencionales de los países centroamericanos con los de fuera de la región y las situaciones de favor creadas entre los últimos por los tratados de libre comercio. En seguida se hace un examen de carácter general y objetivo

de las razones que se aducen en favor de la creación de una zona de libre comercio y se formula una presentación esquemática de los tratados de libre comercio en vigor, acompañada eventualmente de comentarios acerca de sus cláusulas principales. Dichos exámenes teóricos del estado de la zona de libre comercio en formación en Centroamérica van acompañados de una breve revisión de la tendencia a largo plazo del comercio entre El Salvador --el único país que tiene con los demás tratados de libre comercio-- y las otras repúblicas del Istmo. A través de una revisión de los casos particulares, se procura evaluar hasta donde lo permiten los datos existentes, el grado en que los tratados en cuestión han obedecido a su propósito de adelantar la Unión Aduanera Centroamericana, estableciendo en el Istmo zonas parciales de libre comercio, y asimismo se hace una estimación de los resultados de dichos instrumentos convencionales como medios de expansión del comercio entre los estados que los han concluído.

Se termina con algunas conclusiones de índole general, relacionadas con la estructura y los efectos de los tratados de libre comercio, las perspectivas de la zona de libre comercio centroamericana en progreso y las formas que parecen más adecuadas para su pronta complementación y su futura eficiencia.

II. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA COMERCIAL

1. Los instrumentos normales

Desde que las cinco repúblicas que formaron la Federación Centroamericana se constituyeron en naciones independientes, su política comercial se ha expresado comúnmente a través de dos tipos de instrumentos: el arancel de aduanas, que es la expresión principal de la política comercial unilateral, y los tratados de comercio que constituyen la expresión regular de la política comercial convencional, o sea de la política comercial en el sentido más limitado de la acepción. La importancia de ambos medios de acción los hace acreedores a la consideración especial que por separado se les dará más adelante.

Habría de tenerse en cuenta igualmente a las regulaciones aduaneras, portuarias y de transporte y a otras medidas similares de orden interno --y, por lo tanto, al igual del arancel, de carácter unilateral-- que influyen en el tráfico internacional de mercancías. Su utilización en Centroamérica ha sido abundante y variada y se ha visto influida regularmente --sobre todo en épocas anteriores, pero también en la actual-- por consideraciones de orden fiscal análogas a las que han determinado a menudo el nivel de los derechos de importación y exportación. Otra razón por la cual deben destacarse dichas regulaciones es porque han constituido en muchos casos un obstáculo importante a la expansión del comercio internacional. En primer término, por tratarse habitualmente de tasas aparentes que, al convertirse en realidad por

virtud de su nivel en impuestos, son susceptibles de elevar fuertemente el costo de las mercancías. E igualmente porque habiéndoselas dictado en muchas ocasiones sin obedecer a un criterio de simplicidad ni propósito de integrarlas en un todo orgánico, el resultado ha sido con frecuencia la creación de un sistema aduanero farragoso y oscuro que sujeta a innumerables retardos e infinidad de complicaciones de detalle el cumplimiento de las operaciones comerciales de importación y exportación.

Sobra casi decir que toda política comercial bien orientada debe tender hacia la simplificación y la unificación, en el límite de lo posible y sin descuidar el legítimo interés fiscal y económico, de todos esos procedimientos y requisitos que complican, sin provecho para nadie, la verificación de las operaciones aduaneras, y que constituyen, en último análisis, un factor de encarecimiento de la mercancía y de alza consiguiente del costo de la vida. Una de las medidas más recomendables, no sólo en Centroamérica sino en muchas otras partes del mundo y sobre todo de América Latina, es una revisión completa del mecanismo de operaciones aduaneras con vistas a simplificarlo, de acuerdo con las numerosas resoluciones y votos al respecto emitidos en diversas conferencias internacionales.^{1/}

2. Los instrumentos de excepción, directos y unilaterales

Los instrumentos unilaterales directos de política comercial,

^{1/} Véanse, por ejemplo, las partes pertinentes del Art. 36 de la Carta de la Habana y del Art. VIII del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros.

constituídos por restricciones cuantitativas del comercio internacional, como los sistemas de cuotas o cupos y de licencias, no encontraron sino escasa o ninguna aplicación en Centroamérica en la época en que hicieron aparición (Primera Guerra Mundial y postguerra subsiguiente). Para hacer frente durante la guerra a la escasez de algunos artículos esenciales de importación se optó a menudo por atraerlos por medio de liberaciones de derechos de aduana; y al surgir en la postguerra en algunas ocasiones --concomitantemente con la continuación del empleo de sistemas de cuotas y licencias por países europeos que sufrían perturbaciones monetarias y de balanza de pagos-- situaciones internas inflacionarias o de balanzas deficitarias por dificultad en colocar exportaciones y en obtener por ellas buen precio (crisis mundial de 1921), se aplicaron más bien generalmente elevaciones de los derechos de importación. En tal modo se perseguía a la vez el doble propósito de limitar las importaciones con vista a la conservación de las reservas internacionales y de equilibrar el presupuesto por medio de ingresos adicionales.^{1/}

Ese modo de acción, que llegó a ser casi general en Latinoamérica excepción hecha de Panamá, que seguía otro curso en razón del carácter predominantemente comercial de su economía, coincidía con una política en el mismo sentido por parte de los Estados Unidos (Tarifa Fordney-McCumber). Esta, si bien dictada con propósitos definitivamente proteccionistas

^{1/} No se pierde de vista que en caso de exagerada elevación de los impuestos aduaneros ha podido más bien producirse una contracción todavía mayor de importaciones y, por ende, de ingresos. Para esclarecer el asunto, así como otras impresiones acerca de una época sobre la cual se dispone de mucha menos información estadística que sobre la presente, se requeriría por supuesto estudio más hondo.

y no por las consideraciones de orden fiscal que regularmente han predominado en el Centro y Sur del continente, no podía menos que ejercer influencia en el ánimo de los gobernantes de las últimas regiones.

Durante el período que va de la crisis mundial de 1929 al estallido de la Segunda Guerra Mundial, tampoco se observó en Centroamérica la extensión de los controles de importación que ocurría en otras partes del mundo.^{1/} Se implantaron controles de cambios en Costa Rica y en Nicaragua que obedecían tanto a las perturbaciones ocasionadas por la gran crisis como a circunstancias inflacionarias de origen interno. Pero en materia de controles directos sobre la importación y exportación apenas pueden citarse para esa época los derivados del monopolio estatal o establecido por vía de concesión a particulares, de ciertos productos, sobre todo en Guatemala y en Costa Rica.^{2/}

Durante la Segunda Guerra Mundial aparecieron en América Central las restricciones directas al comercio internacional representadas por los controles de importación y exportación que ya existían en algunos

- ^{1/} Algunos países americanos aplicaron parcial o eventualmente, pero ya a raíz de la depresión mundial iniciada en 1929, sistemas de cuotas o licencias; por ejemplo: Brasil, Uruguay, Colombia y Ecuador. México sujetó a licencia la importación de cereales en 1931. Véase Sociedad de Naciones, Quantitative Trade Controls. Ginebra, 1943.
- ^{2/} En Costa Rica los controles se reducían al de la gasolina (desde 1932) y al de los fósforos, ejercido por la Fábrica de Fósforos. En Guatemala manejaba el último una compañía sueca; por su parte, el gobierno no monopolizaba la importación y exportación de tabaco y de papel para cigarrillos, sometía a estanco las bebidas alcohólicas de importación al igual que las de producción nacional y controlaba además las importaciones de pólvora y municiones. (Véase las Memorias de Hacienda de la época y datos de los folletos de la Comisión de Aranceles de Estados Unidos de las series Commercial Policies and Trade Relations of Individual Latin America Countries y Economic Controls and Commercial Policy.

países del resto del continente. Esta vez se les estableció por motivos distintos y bajo iniciativa diversa a la de los países que los adoptaron. No se debió en general su implantación a dificultades de balanza de pagos, a situaciones inflacionarias causadas por las políticas financieras internas, a propósitos discriminatorios ni a ninguna de las causas que habitualmente los hacen surgir, sino que fueron establecidos por las circunstancias especiales de guerra y bajo sugestión de los Estados Unidos. Así, los países de Centroamérica, al igual de los demás de la América Latina, hubieron de crear oficinas o comisiones ad hoc que fijasen las necesidades nacionales en materia de artículos esenciales de importación, los obtuviesen en Estados Unidos, casi exclusivo proveedor de esos productos y materiales para entonces tan escasos, y los adjudicasen, de acuerdo con determinadas reglas, entre el comercio local. A la vez, del lado de las exportaciones, la cooperación a la defensa continental exigía un control de la dirección de ellas, y en particular de los materiales estratégicos, en beneficio de los países en guerra contra el Eje.

Un ejemplo de esas medidas es la participación de los países centroamericanos en el Convenio Interamericano del Café celebrado a los efectos de asegurar a los 14 países productores del continente, por medio de cuotas de exportación, una participación equitativa en el mercado de los Estados Unidos, que se había convertido en el casi exclusivo consumidor del fruto. No obstante, la estructura esencial de los controles sobre el comercio exterior estuvo constituida por disposiciones según las cuales se sujetaba a prohibiciones o limitaciones la exportación o la

/reexportación

reexportación de grupos de productos escasos o de los llamados "estratégicos", y, sobre todo, se controlaba a través de organismos especiales la importación y la distribución de numerosos artículos de los considerados esenciales para la economía.

La situación obligó a adoptar tales medidas incluso a países que hasta entonces se habían mantenido inmunes a restricciones sobre el comercio internacional y a controles de cambios, como El Salvador, que creó en 1941 un Comité de Control de Importaciones y otro de Petróleos y de Listas Negras.^{1/}

Expirada la situación de guerra internacional, los controles establecidos durante ese período fueron eliminados o tomaron nuevas formas, salvo rara excepción. En todo caso, rompióse la uniformidad de tiempos del conflicto que otorgaba fisonomía similar a los sistemas de control, establecidos por razones parecidas --escasez de importaciones esenciales, ayuda a la defensa continental-- en todos los países del Istmo.

Los sistemas existentes hoy día tienen gran variedad y pueden dividirse en los tipos siguientes, no tomando en cuenta las prohibiciones o restricciones establecidas por razones de salud o de orden públicos:

- a) ausencia completa de controles y prohibiciones (Honduras)
- b) control de importación limitado a una pequeña serie de productos alimenticios y de materias primas, con el

^{1/} Memoria de Hacienda y Crédito Público e Industria. Gestión de 1941, San Salvador, mayo de 1942. Sobre los controles en general de tiempos de guerra en Centroamérica, ver para cada país el folleto correspondiente de la serie Economic Controls and Commercial Policy de la Comisión de Aranceles de los Estados Unidos.

propósito de asegurar el abastecimiento de la población y el de industrias esenciales (Panamá).

- c) controles de importación y exportación que existen en función del control de cambios (Nicaragua; también Costa Rica ^{1/} hasta la reciente eliminación de los recargos cambiarios y de las listas consiguientes).
- d) control de importaciones de algunos productos alimenticios (cereales), en particular en función de sistemas de control de precios, añadido a controles transitorios de exportaciones igualmente con el propósito de asegurar a precios moderados el abastecimiento de la población (El Salvador ^{2/}).
- e) control más elaborado de importaciones y exportaciones (Guatemala) --aunque restringido paulatinamente a partir de 1952--, con fines de protección industrial y agrícola en unos casos y de regulación de precios en otros.

1/ El control de importaciones que existía en Costa Rica en función del de cambios fué eventualmente utilizado para propósitos que usualmente son propios del primero y no del segundo. Vino a suceder así con artículos como la copra y el sebo cuando se les traspasó a listas sujetas a un recargo cambiario superior, con evidentes intenciones proteccionistas. (Véase Memoria del Consejo Nacional de Producción, 1949). El procedimiento, si bien equivalía en lo esencial a un recargo de aforo, se asimilaba a un control directo de importaciones, por cuanto la transferencia de un artículo de una lista a otra, suponía regularmente menor oportunidad de conseguir divisas para su importación y de obtener, en consecuencia, la licencia respectiva.

2/ El control de precios que ejerce en El Salvador el Instituto Regulador de Cereales y Abastecimientos y del cual deriva la mayoría de los controles de importación y exportación existentes (sistemas de licencias) tiene el doble fin de asegurar un precio equitativo a la vez para el productor y para el consumidor. Hay también algunas regulaciones (licencias de exportación) destinadas a reservar ciertas materias primas a la producción nacional.

Las importaciones se someten, en cuanto a una serie de artículos, a cupos y licencias que a veces son determinados sobre la base de la adquisición por el importador (fabricante o comerciante) de una determinada proporción del producto nacional respectivo (trigo, ciertos hilados y tejidos). En materia de exportaciones, se sujeta algunos a licencia^{1/} (la de maíz, por ejemplo) y se limita otras a un porcentaje determinado de la producción nacional (cueros de res, por ejemplo).

Rasgo característico común de los sistemas de control de importaciones o de exportaciones que todavía subsisten en Centroamérica es su carácter limitado. Así, son aplicables únicamente a ciertos artículos, y tan sólo en ocasiones se han implantado cuotas fijas, determinadas de antemano para ser repartidas entre los países proveedores. Por regla general, del lado de las importaciones se somete a prohibición las de determinado artículo que únicamente podrá ser importado bajo licencia; y el gobierno respectivo sólo inicia el otorgamiento de licencias de manera eventual, previa investigación de la fracción del consumo o del aprovisionamiento industrial en materias primas que no alcanzará a ser cubierto por la producción nacional. El sistema en tal modo aplicado tiene por su puesto el inconveniente de que, por lo mismo que constituye una protección más rígida y completa para el productor nacional, puede dar lugar a que

^{1/} Para los efectos de este trabajo, y en afán de simplicidad, se consideran como sistema de control de importaciones o de exportaciones sujeta a licencia también los casos en que existiendo teóricamente prohibición de importar o de exportar, el gobierno puede hacer excepción en circunstancias especiales y permitir bajo licencia la importación o la exportación respectiva.

el artículo extranjero que debe completar las exigencias del consumo o las industriales, llene su función con tal retardo que se produzcan situaciones de escasez con resultados de elevación de los precios y de amenazas de paralización de las industrias afectadas. Se corre así el riesgo de que la importación sujeta a cupo no alcance a cumplir su papel de freno regulador de los precios de la producción nacional por tal medio protegida.

Las desventajas que se acaban de señalar no se han hecho obvias y no han requerido la reforma del sistema, en unos casos porque el artículo de importación prohibida pero que excepcionalmente podía importarse bajo licencia, se encontraba disponible en país vecino o a corta distancia (maíz para El Salvador en Nicaragua o Guatemala, algodón para Guatemala en El Salvador o en los puertos estadounidenses del Golfo); o en otros, porque tratándose de artículos de importancia para el consumo o como materia prima para la industria, se ha hecho excepción al sistema y se ha procedido a fijar de antemano las cantidades que era permisible importar (el mismo caso del maíz en El Salvador que determina con cierta antelación las cantidades importables, pero ateniéndose a la regla de que las importaciones sean controladas en tal forma que no disloquen el precio medio, equitativo a la vez para el productor y para el consumidor, que fija y sostiene el Instituto Regulador de Cereales y Abastecimientos.

Existe además, como ya se anotó, particularmente en cuanto se refiere a Guatemala, una serie de casos en que la proporción importable sí es determinada automáticamente de antemano, pues depende del porcentaje obligatorio de mezcla de la materia prima nacional y extranjera en

/un proceso

un proceso manufacturero dado (caso de la importación de trigo) o de la reserva de una fracción no exportable de la producción nacional en favor de una industria determinada (caso de los cueros).

3. El caso especial de los controles de comercio exterior discriminatorios

Los controles directos del comercio exterior, y particularmente el de importaciones, han sido aplicados a menudo en diversos países con propósitos discriminatorios. Esto se ha hecho ya sea como medida retaliatoria contra países que aplicaban sistemas de compensación y otras restricciones similares, como medio de obligar a la celebración de tratados comerciales en los cuales apareciese la cláusula de la nación más favorecida, como subterfugio para evadir el cumplimiento de la propia cláusula o, en fin, como instrumento de presión contra países con balanza comercial excesiva o persistentemente desfavorable en contra del país que respondía estableciendo el control discriminatorio.^{1/}

Esta forma de control, que supone una reorientación del comercio exterior en determinadas direcciones y para determinados propósitos, no ha llegado a aclimatarse en Centroamérica, región en la cual han

^{1/} Sociedad de Naciones, Quantitative Trade Controls. Ginebra, 1943

tenido en cambio aplicación otros métodos de discriminación.^{1/} La regla general ha sido la repartición indiscriminada de los cupos, cuando han existido, meramente de acuerdo con los niveles anteriores de exportación de cada país extranjero hacia el país aplicante del control.^{2/} Constituyeron excepción, naturalmente, los controles establecidos durante la Segunda Guerra Mundial que estaban expresamente encaminados a privar de

1/ Se dan a continuación algunos ejemplos:

- a) utilización de doble columna en los Aranceles de El Salvador, aplicando la más alta a los países con los cuales se tiene balanza comercial desfavorable (15 de agosto de 1937) y la tarifa mínima en todo caso a todos los países de la Unión Panamericana (14 de diciembre de 1940). Honduras utilizó, en forma similar, un arancel de triple columna de diciembre de 1937 a febrero de 1939. (Ver los folletos citados de la Comisión de Aranceles de los Estados Unidos).
- b) autorización otorgada al Ejecutivo en Costa Rica (Ley de 16 de febrero de 1933) para elevar en 30% los derechos a los productos de los países que no concediesen el tratamiento de nación más favorecida.
- c) recargo del 100% establecido en Guatemala sobre los productos importados de los países de Asia y de las islas vecinas (Ley de 16 febrero de 1933).
- d) aplicación de recargos de diverso nivel --que aún subsisten en casos como el de Guatemala-- a los derechos de importación sobre productos de países con balanza comercial que por cierto tiempo y en cierto grado hubiese sido desfavorable para el país que establece el recargo. (Ver Decreto Ejecutivo No. 16 bis de 15 de octubre de 1936).
- e) las medidas retaliatorias adoptadas en ocasiones a través del control de cambios por Nicaragua en contra de países con sistemas de compensación.
- f) Negativa de Honduras a extender a Francia y Bélgica-Luxemburgo el beneficio de las concesiones de la lista del tratado con los Estados Unidos de 1936 --no obstante existir entre dicho país centroamericano y los nombrados Estados europeos tratados con la cláusula de nación más favorecida-- porque los últimos habían establecido sistemas de control de comercio exterior y de cambios que limitaban sus importaciones desde Honduras (U.S. Tariff Commission, Commercial Policies and Trade Relations of Individual Latin American countries. Honduras, Washington, 1941)

2/ Nicaragua, aplicó, no obstante, en parte de este período y a través de la Oficina de Control de Cambios, una política general de discriminación basada en el principio de "autorizar de preferencia las importaciones de aquellos países que favorecen a Nicaragua con sus compras". (Ver comunicación del Ministro de Hacienda al Ministro de la Gran Bretaña de fecha 6 de marzo de 1940. Memoria de Hacienda de 1940. Managua, Nicaragua)

ciertos materiales al enemigo, y en general a proscribir todo comercio con él, por lo cual dieron margen no sólo a la aplicación de medidas prohibitivas en relación con los países del Eje y sus aliados menores sino a restricciones aplicables mediante sistema de cuotas al comercio con países vecinos a las naciones enemigas y a través de los cuales podían efectuarse filtraciones hacia las últimas.

4. Los instrumentos de excepción unilaterales e indirectos

Los instrumentos indirectos de restricciones al comercio internacional que entrañan controles como el de cambios, fueron utilizados originalmente en Centroamérica a raíz de las perturbaciones ocasionadas por la crisis mundial que se inició en 1929. Como ejemplo puede citarse el control de cambios aplicado en Costa Rica de 1932 a 1935 con motivo de una situación inflacionaria derivada de las dificultades fiscales y económicas propias de la época y de los medios inadecuados con que se quiso contrarrestarlas.^{1/} Otro caso de establecimiento de control de cambios en el mismo período y por causas parecidas es el de Nicaragua, cuyo régimen de control se extendió primero de 1931 a 1940, y vino a ser transformado varias veces en ese lapso, particularmente a su fin, a tiempo de la emisión de las leyes de reorganización bancaria.^{2/}

El interés en citar ambos casos reside, por supuesto, en su carácter común de restricciones a la libertad de cambios internacionales que, al dificultar las importaciones y someter a condiciones la

^{1/} Rodrigo Facio, La Moneda y la Banca Central en Costa Rica (Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1947). Igualmente T. Soley Güell, Historia Económica y Hacendaria de Costa Rica (Editorial Universitaria, San José, 1949).

^{2/} Memorias de Hacienda y Crédito Público. Managua, Nicaragua.

utilización de los recursos provenientes de exportación, influyeron indirecta pero no menos efectivamente sobre el movimiento del comercio internacional de los países que las aplicaron.

Así, en el caso de Costa Rica las disposiciones que establecieron la Junta de Control de Cambios y Exportación de Productos (Ley No. 52 de 15 de enero de 1932) otorgaron amplia facultad a ésta para autorizar las operaciones de importación y otras que requiriesen utilización de divisas, de acuerdo con un criterio sobre la necesidad y utilidad de ellas que dicho organismo determinaba. La Junta autorizaba igualmente las exportaciones siempre y cuando quedase satisfecha de que serían puestas a su disposición las divisas que produjera la exportación particular por autorizar.^{1/}

En cuanto a Nicaragua^{2/} la situación puede conceptuarse similar por cuanto la Junta de Control calificaba las necesidades de importación antes de conceder las divisas y disponía de un porcentaje fijo del ingreso total de ellas para atender las solicitudes relacionadas con el pago de la deuda comercial de importaciones atrasadas o con invisibles.

En relación con época posterior a la antes indicada, debe observarse en primer lugar, con referencia a una segunda etapa --que en Nicaragua va de 1940 a 1950-- que las reformas sufridas por el control de cambios no mitigaron su carácter de instrumento indirecto pero evidente de control del comercio exterior y en particular de las importaciones. Costa Rica, por su parte, retornó a un régimen de libertad que duró de 1935 a 1946. Pero en el último año una situación deficitaria de la

^{1/} Rodrigo Facio, op. cit., p. 22.

^{2/} Decreto No. 15 bis de 15 de octubre de 1936

balanza de pagos que venía existiendo desde 1944 obligó a reimplantar el control de cambios. Con la ley de 7 de junio de 1946 y el decreto de 25 de julio del mismo año, apareció una nueva forma de control consistente en el establecimiento de categorías preferenciales fijas de importaciones para el otorgamiento de las divisas.

Este nuevo lineamiento del control de cambios, de tan considerable consecuencia en cuanto a influencia sobre la composición y el volumen del comercio de importación, no tardó en arraigarse y extenderse; en Costa Rica misma a raíz de la reforma del control preconizada por el Fondo Monetario Internacional e implantada en octubre de 1948, y en Nicaragua desde el 10. de enero de 1951. Se aplicó así un sistema de tipos de cambio múltiples que incluía un régimen de preferencia para las importaciones consideradas esenciales y de recargos para los artículos no esenciales o suntuarios de las listas sucesivas.

En el presente, como es sabido, sólo existe en Costa Rica, en materia de tipos de venta, uno oficial para las importaciones de artículos esenciales y uno de mercado semi-libre (o sea, manejado por medio de intervención del Banco Central) para las otras y para la restante demanda de cambio extranjero. Sin embargo, no ha dejado de subsistir un presupuesto de divisas que permite a la Junta de Control, si así lo determina, establecer diferencias en cuanto a otorgamiento de divisas entre las propias importaciones de primera categoría, o sea, las que ^{1/}benefician del tipo oficial.

En cuanto a Nicaragua, lo que esencialmente debe observarse

1/ Ley de Pagos Internacionales de 1951.

es que el sistema en vigor continúa descansando en el otorgamiento de licencias tanto para la importación como para la exportación, y está naturalmente destinado a restringir la primera en resguardo del equilibrio de la balanza de pagos y a seleccionar las importaciones de acuerdo con su interés económico. Forman parte del sistema, por lo demás, la escala de cambios múltiples aplicables a diversas categorías de importaciones de que ya se hizo mención. Incluye igualmente, por último, formulación de presupuestos de divisas.

La simplicidad de las regulaciones de control de cambios que existieron por algún tiempo y hasta 1950 en Honduras inclinan a otorgar le menor atención a su caso. El sistema introducido el 1º de junio de 1934 y que continuó sin variaciones dignas de mención hasta su abolición, no suponía control de importaciones sino el mero otorgamiento de licencias, sin restricción, para adquirir divisas extranjeras. A este procedimiento automático se unía la existencia de tipos diferenciales de venta en Tegucigalpa y en la Costa Norte, no había ninguna restricción para exportación, salvo la obligación para los exportadores de negociar con los bancos al tipo oficial de compra el excedente de sus ingresos de divisas no utilizado para sus propias necesidades. En cuanto a invisibles y transferencias de capitales o de su rendimiento, se requería que la Comisión o Junta de Control aprobase la adquisición de divisas para tales efectos; y, del lado de la oferta, la venta obligatoria de las divisas correspondientes a un banco al tipo oficial, pudiendo el oferente colocarlas en el mercado libre en caso de rehusar el banco comprarlas. En fin, las empresas extranjeras beneficiarias de concesiones

especiales de explotación no estaban obligadas a entregar a las instituciones bancarias sino las divisas correspondientes a sus gastos en el país. Desde la emisión de la Ley Monetaria de 31 de enero de 1950, que coincidió con una reforma bancaria de tipo moderno, el control de cambios ha dejado prácticamente de existir en Honduras para todos los efectos que interesan al comercio exterior y sólo queda en pie la posibilidad de que el Banco Central use su facultad de regular las transacciones sobre cambio internacional si la situación de la balanza de pagos llega a requerirlo.

III. LOS ARANCELES DE ADUANAS Y OTROS IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR

1. Predominio del carácter de instrumento fiscal de los aranceles

a) Antecedentes. En los aranceles de aduanas centroamericanas ha predominado de modo decisivo desde sus orígenes su carácter de instrumento fiscal. La existencia de elevadas tarifas aduaneras con propósitos claramente fiscales es característica de todos los países latinoamericanos que alcanzaron su independencia en el primer cuarto del siglo XIX. La eventual ayuda al movimiento emancipador y el pronto reconocimiento británico estuvieron particularmente determinados por el afán de eliminar totalmente el monopolio del comercio exterior de que gozaba la metrópoli española y por el interés en que las nuevas nacionalidades que dasen libres de adoptar la orientación librecambista de la época. Pero las repúblicas recién establecidas se vieron obligadas, en este segundo aspecto, a seguir la tradición fiscal de la colonia, o sea, a continuar extrayendo considerabilísima parte de los recursos fiscales de elevados derechos de importación. Es comprensible la preferencia de los hacendistas de la época por un impuesto de fácil manejo, susceptible de constituir fuente relativamente estable de ingresos para países nacientes y de incipiente organización económica y fiscal. Además, por razón de la estructura social reinante la clase gobernante no podía menos de considerar como inconveniente la implantación de la tributación directa. Los sistemas fiscales estuvieron, pues, desde el principio, predominantemente

/constituídos

constituidos por tributos aduaneros, uno que otro monopolio fiscal (aguardiente, tabaco, sal, aplicándose el último poco en Centroamérica) y un número regular de impuestos internos, particularmente sobre el consumo, cuyo control y recaudación era casi siempre más difícil e inseguro que el de los impuestos de aduana. Con ello los presupuestos acentuaban su dependencia de los ingresos aduaneros, por un lado, y por otro, del recurso, a menudo oneroso al crédito externo, amén de las acuñaciones excesivas de moneda que tendían a envilecerla o de los empréstitos bancarios internos que conducían por otra vía al desbarajuste monetario y a una situación inflacionaria que intensificaba las dificultades que se pretendía resolver.

En el caso concreto de Centroamérica, y siempre con referencia a épocas pasadas posteriores a la efímera Federación Centroamericana, la política de altos aranceles de aduana se tradujo a menudo en la fijación de derechos tanto sobre la importación como sobre la exportación. Si eventualmente se liberaba a la última, apenas surgían dificultades fiscales se la volvía a gravar, así como se elevaban los derechos a la importación. Se afrontaban con frecuencia tales emergencias, fuere por motivos de contiendas civiles, de conflictos entre los diversos países del Istmo, de políticas económicas erróneas, o por cualquier otro motivo que perturbase las finanzas públicas, como, por ejemplo, la ocurrencia de fases descendentes del ciclo económico internacional que repercutían intensamente, al descender los precios de los productos exportables, sobre economías dependientes de la exportación de unos pocos de dichos artículos.^{1/}

^{1/} Sobre la insuficiencia de los impuestos de aduana, y en particular, el de importación, para hacer frente a esa emergencia, ver más ade-

Lo expuesto acerca de los derechos de importación y los de exportación es, claro está, aplicable igualmente a una serie de tasas aduaneras, tanto más cuanto que en frecuentes ocasiones se ha seguido la tendencia de transformarlas en impuestos por buena parte de su monto, al elevarlas muy por encima del costo del servicio rendido. La afirmación es particularmente cierta en cuanto se refiere a los derechos consulares, caso en el cual no hay a menudo relación entre el servicio prestado a través de la legalización de los documentos de embarque y el monto habitual de la contribución.

b) Situación reciente. La tendencia señalada por esa inclinación histórica parece no haber sufrido cambio decisivo en épocas posteriores e incluso en tiempos recientes. Han operado directamente en el sentido de mantenerla las causas tradicionales que se han debilitado pero no han llegado a desaparecer, y han influido más tarde indirectamente en el mismo sentido inclinaciones proteccionistas concomitantes con propósitos de desarrollo económico.

Por otra parte, han actuado en sentido contrario los factores siguientes: i) el alza secular de los precios mundiales que, ante la escasa flexibilidad de aranceles predominantemente específicos, ha reducido a menudo el impacto de éstos; ii) la celebración de tratados bilaterales con la cláusula de la nación más favorecida y lista anexa de aforos consolidados,^{1/} con vista a asegurar posiciones en mercados de

^{1/} En presencia de una demanda flexible de los artículos importados que reciben el beneficio de la reducción de aforo, el resultado puede ser el contrario, o sea un aumento final de la participación de los ingresos aduaneros en la importación por virtud de una suficiente elevación de importaciones.

exportación; o la adhesión, con el mismo propósito (en un caso, el de Nicaragua) a acuerdos multilaterales como el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, seguida por las consiguientes concesiones sobre aforos de una serie de artículos; iii) la desvalorización de las monedas ocurrida en algunos casos, con la consecuencia de que, salvo la adopción de reformas intensas y completas del arancel de importación o cobro de los derechos en oro o a través de una moneda extranjera fuerte (regularmente el dólar) se intensifique el fenómeno de la pérdida de la relación original entre el valor del artículo importado y el derecho de importación, siempre y cuando, como es lo regular en Centroamérica, se trate de aranceles predominantemente específicos.

La insuficiencia de los datos disponibles y la escasa discriminación con que regularmente se presenta la estadística de recaudaciones fiscales no permiten medir en modo completo, para las diversas épocas y para todos los países de la región, la participación de los ingresos aduaneros en los ingresos fiscales ni el grado en que, por reflejo, el nivel de los aranceles ha influido en el desarrollo del comercio internacional de las repúblicas del Istmo. Las cifras de los cuadros 1 y 2 (pp. 26 y 28) sirven, pues, sólo el propósito de reflejar en términos muy generales la considerable importancia que aun para nuestros tiempos tienen en los presupuestos centroamericanos los ingresos derivados de contribuciones que pesan sobre el comercio exterior.

Cuadro 1

Centroamérica: Relación entre ingresos aduaneros
e ingresos públicos totales

	<u>Porcientos</u>
<u>Costa Rica:</u>	
1913 <u>a/</u>	60.5
1919 <u>a/</u>	40.5
1940	51.7
1947	50.0
1954 <u>b/</u>	53.4
<u>El Salvador:</u>	
1937-1938	62.0
1946-1947	53.0
1950	59.5
<u>Guatemala:</u>	
1938-1939	55.0
1948-1949 <u>c/</u>	42.7
1950-1951 <u>c/</u>	49.0
<u>Honduras:</u>	
1930-1939	49.0
1941-1942 <u>d/</u>	44.0
1950-1951	44.9
<u>Nicaragua:</u>	
1930-1939	entre 50.0 y 70.0
1950-1951 <u>e/</u>	53.9

Fuentes:

Costa Rica: 1913 y 1919, T. Soley Güell, Historia Económica y Hacendaria de Costa Rica, tomo II, pp. 124 y 155; 1940, U. S. Tariff Commission, Commercial Policies and Trade Relations of Individual Latin American Countries, Costa Rica; 1947 y 1954, estimado por CEPAL.

El Salvador: 1937-1938, U.S. Tariff Commission, op. cit., El Salvador (1941); 1946-1947, Informe del Ministro de Economía a la Asamblea Nacional (1947); 1950, Statistical Yearbook, Naciones Unidas (1952) y Lucien A. Ehrhardt (experto designado por la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas), La Hacienda Pública en El Salvador.

/Guatemala:

Guatemala: 1938-1939, U. S. Tariff Commission, op. cit., Guatemala, (1941); 1948-1951, estimado por CEPAL con base en fuentes oficiales.

Honduras: 1930-1939, U. S. Tariff Commission, Economic Controls and Commercial Policy in Honduras (1947); 1941-1942 y 1950-1951, estimado por CEPAL con base en fuentes oficiales.

Nicaragua: 1930-1939, U. S. Tariff Commission, Economic Controls and Commercial Policy in Nicaragua (1947); 1950-1951, Memoria de Hacienda, Managua.

- a/ Porcentajes obtenidos con relación a un ingreso total por contribuciones sobre el comercio exterior que comprende los impuestos de importación, el de bananos y (en 1919) los demás impuestos de exportación existentes. La gran variación entre 1913 y 1919 se explica tanto por la contracción de las importaciones que persistió en ese primer año de postguerra, como por el aumento de producto de la renta de licores.
- b/ Comprende los derechos de importación, de exportación (incluyendo impuestos sobre el café que satisfacen los beneficiadores del grano), los impuestos de desalmacenaje de licores extranjeros, los derechos consulares y los pagos por concepto de servicio extraordinario de aduanas.
- c/ Incluye derechos de importación y exportación, derechos consulares y el impuesto a la gasolina, llamado de vialidad. No comprende los pagos por servicios prestados en las aduanas (almacenaje, etc.) ni los impuestos calificados como "rentas consignadas"; su inclusión aumentaría ligeramente el por ciento en 0.5% y 0.4% en 1948-1949 y 1950-1951, respectivamente.
- d/ Al monto que indica la fuente se ha sumado L. 5.069,638 de diversas contribuciones al comercio exterior que aparecen en otras secciones de la Cuenta de Hacienda.
- e/ Incluye, además de los impuestos clasificados como Rentas Aduaneras, los derechos consulares recaudados por el Banco Nacional como Rentas internas, los dos impuestos a la exportación de café y otras contribuciones al comercio exterior que recauda el citado organismo. No incluye la suma de Córdoba 1.859,017 que produjeron los "recargos cambiarios", los cuales de hecho constituyen un tributo sobre el comercio exterior.

Cuadr 2

Costa Rica, El Salvador y Guatemala: Relación entre el producto de los impuestos de importación y exportación y los ingresos totales por concepto de impuestos

(en porcentos)

	Impuestos de Importación (1)	Impuestos de Exportación (2)	Total (1 + 2)
<u>Costa Rica:</u>			
1929-1933	50.0
1934-1938	45.0
1953 a/	43.7
1954 b/	47.6	5.3	52.9
<u>El Salvador:</u>			
1935-1936	52.5	7.2	59.7
1938-1939	53.0	8.0	61.0
1947	45.8	13.5	59.3
1950	44.5	19.6	64.1
1952	39.9	24.9	64.8
<u>Guatemala:</u>			
1928-1929 c/	54.7	16.4	71.1
1938-1939 c/	44.4	17.3	61.7
1948-1949 e/	42.4	7.7	50.1
1950-1951 d/	41.5	13.4	54.9

Fuentes:

Costa Rica: 1929-1938, U. S. Tariff Commission, Economic Controls and Commercial Policy in Costa Rica, Washington (1945); 1953, calculado con base en datos de Statistical Yearbook, Naciones Unidas; 1954, misma fuente pero en relación con ingresos estimados del presupuesto en vigor.

El Salvador: 1935-1936, 1938-1939 y 1947, Henry C. Wallich y John H. Adler, Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas: un estudio experimental en El Salvador, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura (1949); 1950, Ehrhardt, op. cit.; 1952, calculado con base en ingresos estimados de 1952, Statistical Yearbook, Naciones Unidas.

Guatemala: 1928-1929, 1938-1939 y 1948-1949, John H. Adler, Eugene R. Schlesinger y Ernest C. Olson, Las Finanzas Públicas
 (continua al pie de la página siguiente)

Se advierte claramente que los ingresos aduaneros han representado regularmente en Centroamérica una proporción no inferior al 40% de los ingresos fiscales totales y que en ocasiones se han aproximado a las dos terceras partes (cuadro 1). En la época actual, su importancia pasa del 50% en El Salvador, Costa Rica y Nicaragua y es sólo ligeramente inferior en Guatemala y Honduras. Si se comparan exclusivamente los impuestos de importación y exportación con el total de impuestos recaudados, se obtienen proporciones similares. En el caso de El Salvador, en los últimos 17 años los impuestos al comercio exterior han significado alrededor del 60% de los impuestos totales obtenidos por el fisco, pero ha venido declinando el monto relativo de los impuestos de importación y aumentando en cambio el de los impuestos de exportación (cuadro 2). En 1952 estos últimos alcanzaban ya el 25% del total de impuestos. En Guatemala ha declinado en general la importancia de los impuestos al comercio

y el desarrollo económico de Guatemala, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. (1952); 1950-1951, calculado por CEPAL con base en cifras de ingresos efectivos.

- a/ Probablemente sólo impuestos de importación y exportación establecidos en aduana, excluyendo impuestos de exportación de café que satisfacen los beneficiadores del grano. Con anterioridad a este año y particularmente entre 1948-1951 existieron recargos cambiarios que no importa la forma de percepción, contribuyeron transitoriamente a intensificar la participación investigada, en el sentido de que aunque no son un impuesto aduanero inciden inevitablemente --y en forma exclusiva, a diferencia de los impuestos internos-- sobre los artículos importados.
- b/ Incluye impuestos sobre exportación de café.
- c/ La relación sólo ha podido efectuarse entre ingresos totales de toda índole y el producto de los derechos de importación y exportación.
- d/ No comprende el producto de las llamadas "rentas consignadas", separadas del presupuesto. Incluye como derechos de importación: los arancelarios --normales o provenientes de diversos recargos--, la visa de facturas consulares y el impuesto de vialidad sobre la gasolina. Como derechos de exportación se consideraron tanto los provenientes del café y otros productos como los recargos adicionales sobre el primero.

exterior, pero aún se mantiene por encima del 50%, significando los impuestos a la importación el 40% y estando el resto constituido por gravámenes a la exportación. La importancia de los impuestos a la exportación en los últimos años se relaciona con el alza del precio del café, que todos los países centroamericanos han 1/ gravado.

El caso de Panamá merece referencia aparte. La particular posición geográfica del país ha impartido a su economía una estructura prédominantemente comercial o, en todo caso, una situación en que parte muy considerable del ingreso nacional proviene de la venta de artículos importados a dos tipos de consumidores: una población flotante --turistas, pasajeros de tránsito por el Istmo-- y el personal administrativo y militar de la Zona del Canal. Como consecuencia, la política arancelaria ha sido regularmente de tasas más bajas que las de las otras repúblicas de Centroamérica 2/ sin que por ello --y debido al volumen relativamente más alto del comercio de importación-- los ingresos por concepto de tributación sobre el comercio hayan dejado de ocupar, como en aquellas, un lugar importante en el total de ingresos fiscales. Entre 1930 y 1946 se les calculaba en un tercio del total de percepciones fiscales, 3/ y datos recientes 4/ indican que en 1951 esa participación era todavía del 40%, incluyendo los derechos consulares, que son factor muy importante. En cuanto a los solos derechos de importación, se ha estimado su producto

1/ Las cifras de los cuadros 1 y 2 deben considerarse con cierta reserva en vista de que la variación de la importancia de los impuestos al comercio exterior puede obedecer en parte a diferencias en los criterios de clasificación estadística de los datos.

2/ La política de bajos aranceles no ha sido continuada tan consecuentemente en años recientes por razones que tienen que ver en algunos casos con propósitos proteccionistas y en otros con dificultades fiscal motivadas por alteraciones eventuales, o de mayor permanencia, del volumen del comercio con la Zona del Canal.

3/ U.S. Tariff Commission, Economic Controls and Commercial Policy in Panama. Washington, 1946

en 27.4% del total de ingresos en 1939-1940,^{1/} cifra que concuerda con otras según las cuales dicha proporción se movió, a través de oscilaciones diversas, entre 26.4% en 1946 y 29.4% en 1950.^{2/} Según otra estimación,^{3/} en el período 1936-1944 la participación de los ingresos aduaneros en las percepciones totales del fisco panameño fué la siguiente: impuestos de importación, 30.29%; derechos consulares, 7.18%; impuestos de exportación, 0.58%, y almacenes de depósito, 0.19%; total. 38.97%.

c) Algunas consecuencias de la dependencia de los presupuestos de la tributación aduanera. Las reflexiones que sugiere este bosquejo de la orientación general de los aranceles de aduana en Centroamérica quedaría incompleta si no se hiciese referencia a algunos inconvenientes que tiene en el orden económico y en el fiscal la excesiva dependencia de los presupuestos de las entradas aduaneras.

Se afronta en primer lugar la dificultad de que la política comercial carece de autonomía, porque se ve influida por consideraciones de orden fiscal. En un momento dado puede ser conveniente desarrollar una política de concesiones hacia los países que constituyen los principales centros de consumo de las exportaciones del país de alto arancel fiscalista, y el temor a desequilibrar el presupuesto puede estorbar esa política. Otras veces se hará necesario, para defender esos mismos mercados, amenazar con alzas retaliatorias de aranceles a quienes hayan

1/ U.S. Tariff Commission, Commercial Policies and Trade Relations of Individual Latin-American Countries. Panamá, 1941.

2/ Respuesta a una encuesta de la CEPAL.

3/ David Lynch, Informe sobre Política Arancelaria, p. 20. Inter-American Development Commission, Washington, 1947.

elevado sus tarifas o discriminaren contra la exportación del país, y ello puede verse dificultado si el equilibrio del presupuesto depende de ingresos aduaneros. Desde luego que si los aforos están ya demasiado altos es de temer que una mayor elevación de ellos produzca una contracción de importaciones y, por ende, menores entradas de esa fuente.

Entre otros inconvenientes de orden económico, puede mencionarse el alza, por esa vía, del costo de la vida y, por reflejo, de los costos de producción con las consecuencias del caso para las perspectivas del desarrollo económico; y una distribución inequitativa de la carga fiscal por motivo del predominio que llega a alcanzar entre los ingresos fiscales el impuesto indirecto constituido por la tributación aduanera.

En lo hacendario hay riesgo de que llegue a ser todavía más peligroso el asentar la estabilidad del presupuesto sobre un ingreso cuyo rendimiento depende de modo inmediato y directo de altibajos de la situación económica internacional que escapan al control del país interesado.^{1/} Y se produce entonces la contradicción, evidente en este tipo de ingreso más que en otro alguno, de que cualquier elevación del impuesto para remediar a la penosa emergencia fiscal no hace sino intensificar el desequilibrio; puesto que la reducción de entradas ha sido ocasionada precisamente por una disminución de la capacidad para importar originada en dificultades de colocación de los productos de

^{1/} Se deja de lado por el momento el efecto más directo, pero regularmente de menor importancia fiscal, de la reducción de ingresos fiscales por motivo del descenso de las exportaciones cuando éstas están gravadas. Hay, sin embargo, que tener en cuenta que el impuesto sobre exportación de café ha alcanzado en el presente un lugar importante en los presupuestos centroamericanos.

exportación en el mercado internacional, y que la elevación del aforo, al hacer más costoso el producto importado, lo colocará todavía menos al alcance de esa capacidad disminuída y conducirá a una mayor contracción de las importaciones y por consiguiente, de los ingresos que de ellas se derivan.

No estará de más recordar que dotar de mayor flexibilidad al arancel, otorgando al Ejecutivo facultades extraordinarias para modificarlo, remedia en poco el problema. Suponiendo que no existan obstáculos de orden constitucional para proceder en tal forma, es lo cierto que se presenta el riesgo de reducción en vez de incremento del producto, y además se plantea el problema de que, si el arancel es rígido --es decir, si es predominantemente específico como la generalidad de los centroamericanos-- será poco más o menos que imposible una adecuación rápida del mismo a las circunstancias. Y si es flexible --o sea que predominan en él las tasas ad valorem o es mixto-- es de presumir que, por motivo de la depresión por definición existente, hayan descendido los precios mundiales de los productos de importación y el efecto se anule o alcance resultado débil.

Es posible concluir, pues, que aparte de las otras muchas consideraciones de orden económico y de justicia fiscal que hacen deseable una diversificación de los ingresos fiscales, tal solución es también recomendable para que el presupuesto se vea menos directa e intensamente afectado por las variaciones del ciclo o por cualquier contingencia de las que afectan los precios de los productos de los países monoexportadores. La diversificación aludida es susceptible de lograrse, por supuesto, mediante reformas al sistema fiscal que den por resultado que la

/recaudación

recaudación aduanera ocupe un lugar siempre importante pero no excesivo entre los ingresos fiscales, y produzca, a través de la tributación directa y del buen empleo de los recursos que ofrezca, una redistribución económicamente satisfactoria del ingreso nacional.

El escaso rendimiento de los sistemas de impuesto sobre la renta existentes en Centroamérica, sea en relación con el presupuesto total o con el ingreso nacional, indica que no se ha alcanzado aún ese desideratum en el Istmo. La consecuencia de esa situación, por cuanto interesa al tema de este estudio, es no sólo que los presupuestos continúan dependiendo mayormente de los ingresos aduaneros, con las consecuencias indicadas en caso de crisis, sino que, como el impuesto sobre la renta no ha sido utilizado para efectuar una redistribución del ingreso nacional más conveniente para el desarrollo económico, la economía misma del país afectado se verá en mayores dificultades para soportar los efectos y repercusiones de la crisis supuesta. La redistribución del ingreso nacional en el sentido de favorecer sectores de la producción interna no directamente dependientes del comercio internacional, crearía, por supuesto, una situación mucho más favorable ante la emergencia.

d) Los impuestos internos y el comercio exterior. Como ya se observó, no puede decirse, sin embargo, que los impuestos sobre el comercio exterior han constituido siempre la base absolutamente predominante de los presupuestos. Al lado de las entradas de orden patrimonial, que han tenido variada importancia, pero nunca muy considerable, en Centroamérica han figurado en segundo término --regularmente después de los derechos y diversas contribuciones aduaneras-- los impuestos internos que, al encarecer por igual los artículos importados y los nacionales, ejercen

de todos modos una influencia restrictiva sobre el comercio internacional. Estos impuestos pueden asumir incluso un carácter de protección indirecta para los productos de fabricación nacional susceptibles de sustituir al artículo de importación afectado por el impuesto interno (por ejemplo, protección indirecta a los roncs nacionales a través de un alto impuesto interno que exclusivamente afecte al whisky y al coñac y otros licores importados).

2. Los casos especiales de proteccionismo y libremercado ocasionales

No puede tomarse como absoluta la afirmación de que el nivel mismo de los aranceles ha estado determinado en todo tiempo en los países centroamericanos por consideraciones de exclusivo orden fiscal. Centroamérica no constituye excepción a la regla general latinoamericana de otorgar protección a un corto número de productos agrícolas y ganaderos, e incluso a algunos pocos de los fabriles de producción nacional, contra la concurrencia de los importados. La historia fiscal de los países centroamericanos muestra no pocos casos de aplicación ocasional del procedimiento, combinado con el propósito fiscal.

Puede comprobarse, por otro lado, la tendencia inversa, representada por liberaciones ocasionales de derechos de importación en favor de artículos de primera necesidad en momentos de penuria o escasez, originada la una en disminuciones del ingreso real de la población por motivos de la baja de los precios de los productos de exportación (como el café) o malas cosechas de los mismos, y la otra en cosechas pobres de los artículos de consumo interno como el maíz. Ha existido, además, la tendencia igualmente ocasional en el pasado, y que será considerada

/oportunamente

oportunamente, de otorgamiento de situaciones generalmente parciales de librecambio de un país centroamericano hacia otro u otros, bien por vía convencional o unilateralmente.

3. El nuevo proteccionismo

Han aparecido, por último, finalidades de desarrollo económico que se diferencian de las medidas proteccionistas aisladas de épocas anteriores bien porque forman parte de planes más o menos orgánicos de desarrollo de la producción, o porque no se trata ya de defender viejas líneas de producción, como era antes lo regular, sino de alentar positivamente las existentes y crear facilidades para la creación de otras nuevas, que con mayor o menor razón, se estima que podrían arraigar satisfactoriamente al amparo de la barrera aduanera.

Respecto a este tipo de protecciones, vale la pena observar, que ha dado lugar --y no sólo en Centroamérica-- a inconvenientes que aparecen regularmente cuando se le exagera o se le adopta sin detenido estudio de cada industria o actividad por proteger, o sin las medidas adicionales que limiten los males que, al igual de bienes, es susceptible de producir. Entre los riesgos que puede acarrear esa política, si no se discriminan cuidadosamente las producciones o industrias merecedoras de protección, está en primer término el que se aliente el desarrollo de un cultivo que, por razones de orden ecológico, climatológico u otras, viene a ser artificial en el país. Puede incluso resultar que la protección, a la última, al estorbar la importación de productos naturales extranjeros (vinos, por ejemplo), provoque de parte de los países que los exportan, reacciones que los induzcan a reducir sus importaciones de productos como el café y otros naturales de Centroamérica.

La disminución de las substanciales ganancias de otro modo derivables del comercio internacional será todavía mayor si el país subdesarrollado que eleva el aforo descuida al propio tiempo colocar a las industrias o cultivos protegidos sobre una base competitiva internacional satisfactoria, por ausencia de medidas o alicientes protectores concomitantes. Entre las últimas pueden mencionarse las facilidades que conduzcan a una elevación de su eficiencia técnica y a una disminución de los costos de producción, por ejemplo, mediante un adecuado régimen fiscal, con inclusión de desgravámenes para equipos y materia prima importada. Otras medidas necesarias son la ampliación de la enseñanza técnica en las líneas de producción protegidas, el mejoramiento general del sistema crediticio, del de transporte y de otros tipos de elementos de las llamadas "economías externas", todo en desarrollo armónico con el programa igualmente general de protección aduanera al desarrollo económico.

Hay la posibilidad, en fin, de que si no se ha hecho previamente selección cuidadosa de las industrias dignas de protección por su viabilidad económica y si no se han tomado medidas para conjurar o controlar los abusos que pueden surgir como consecuencia del procedimiento proteccionista, se produzcan situaciones no sólo perjudiciales para el consumidor, que se ve obligado a pagar precios superiores a los mundiales por un producto inferior, sino conducentes además a una distribución perjudicial del ingreso nacional e inconveniente para el propio desarrollo de la economía en condiciones óptimas o de mediano equilibrio. Esta última situación bien puede presentarse porque la acumulación de ganancias exorbitantes en el grupo protegido, tras de ser susceptible de dar lugar a

sobrecapitalización en las respectivas industrias, a fuga de capitales o a inversiones por parte de los beneficiarios en sectores más o menos parasitarios de la economía interna, ocasiona, por reflejo, una disminución de la demanda de los artículos de producción nacional no protegidos o insuficientemente protegidos y puede culminar, por lo tanto, en distorsiones económicas.

Esta crítica, por supuesto, no es aplicable a los planes bien concebidos de protección a industrias nacientes o a nuevos cultivos con reales perspectivas de futuro desarrollo sin exagerada protección, por contar con efectiva viabilidad económica.

4. El nivel de los aranceles y los movimientos de los precios

Otra dificultad que puede surgir en relación con la protección del desarrollo económico interno a través de los aranceles es que, si no se reforman estos periódicamente --cosa difícil de realizar rápidamente de modo orgánico y racional, sobre todo tratándose de aranceles predominantemente específicos-- un alza secular o prolongada de los precios internacionales, como la que se ha venido observando en los últimos cuarenta años, anule los propósitos establecidos. En muchos casos habrá descendido considerablemente, por virtud de la elevación de precios de un producto particular, la protección que el derecho de importación originalmente otorgaba en el mercado interno al mismo producto nacional ó a uno equivalente capaz de sustituirlo, y si, a falta del reajuste general, no se han efectuado reformas particulares --generalmente solicitadas por los productores nacionales interesados-- es bien posible que el arancel en su conjunto llegue a perder todo carácter protector incluso para los casos en que la

/utilización

utilización del procedimiento estuviese perfectamente justificada.

Sería preciso un estudio específico más detenido acerca de este problema para determinar el grado en que dicha tendencia ha actuado en Centroamérica y esclarecer asimismo si, dado el alto nivel original que en la región han tenido generalmente los aranceles de aduana, éstos han conservado por lo menos en parte sus caracteres originales. La realización de ese estudio presenta por ahora la dificultad de que los ingresos por concepto de comercio exterior no se encuentran regularmente clasificados de manera adecuada en la estadística fiscal.

Una referencia muy general a un caso particular --el de El Salvador-- permitirá de todos modos apreciar claramente el descenso del efecto proteccionista de los impuestos aduaneros: entre 1940 y 1947, los impuestos de importación bajaron del 45.5% del valor total de las importaciones al 26.6%. (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

El Salvador: Relación entre impuestos de importación y valor de las importaciones

	<u>Valor total de las importaciones</u> (miles de colones)	<u>Total de impuestos de importación</u> (miles de colones)	<u>% del valor total de las importaciones</u>
1940	20,270	9,213	45.5
1941	20,827	9,214	44.2
1942	21,431	7,779	36.3
1943	29,857	9,700	32.5
1944	30,683	9,720	31.7
1945	33,836	11,243	33.2
1946	52,840	15,028	28.4
1947	92,332	24,532	26.6

Fuentes: Valor de las importaciones: Dirección General de Estadística y Censos, San Salvador, Boletín Estadístico, septiembre-diciembre de 1953, p. 81; impuestos de importación: Wallich y Adler, op. cit., cuadro 11.

/El resultado

El resultado, como se vé, es significativo porque concuerda con cuanto podía esperarse de la elevación de los precios de los productos importables que se efectuó en el período y que fué más o menos igual al grado de descenso de los porcentajes del cuadro.^{1/}

Este caso especial parece de todos modos confirmar la conclusión de por sí evidente, de que, en presencia de un alza sostenida de los precios internacionales, un arancel específico pierde paulatinamente sea su intensidad relativa como instrumento fiscal, sea el carácter proteccionista que originalmente pudiese haber tenido. Debe observarse que si bien el aumento secular del volumen de las importaciones ha alcanzado en Centroamérica, como en muchas partes, a ocultar o a contrarrestar el primer resultado, ello no quita que el desarrollo de la tendencia, si no se la rectifica a tiempo por medio de revisiones arancelarias, puede llegar no sólo a anular la protección concedida a ciertas ramas de la actividad económica interna sino a eliminar el carácter de factor de defensa del equilibrio de la balanza de pagos que es igualmente susceptible de desempeñar un arancel de derechos de importación de cierta elevación.

5. Los aranceles y la desvalorización de la moneda

Una desvalorización considerable y sostenida de la moneda puede, naturalmente, producir iguales efectos. El caso se ha presentado

^{1/} De 1940 a 1947, en los Estados Unidos, casi exclusivo proveedor de las importaciones de El Salvador y de todo Centroamérica para el período, partiendo de la base 100 en 1937, el valor unitario de las exportaciones pasó del índice 97 al índice 180. Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, April 1951, Vol. IV, No. 4. Washington, D. C.

en Centroamérica por lo menos en relación con dos países, Costa Rica y Nicaragua, no obstante que en ellos la existencia de cambios diferenciales --a través de recargos cambiarios variables para diversas listas de artículos-- ^{1/} ha constituido un elemento compensatorio. De todos modos, el ejemplo de ambos países confirma que, en presencia de una desvalorización de la moneda, el arancel pierde en grado considerable su carácter sea de instrumento fiscal de la importancia que tuvo originalmente, sea de factor de protección para producciones internas, sea de valla de contención para excesivas importaciones. El hecho de que en los casos anctados se efectuará una compensación a través de medidas de orden monetario destinadas a salvaguardar las reservas y a equilibrar las balanzas de pagos, no hace sino más evidente la insuficiencia que mostró el arancel de aduanas para satisfacer sus propósitos específicos en presencia de la nueva situación creada por la desvalorización de la moneda nacional.

^{1/} Costa Rica, como se sabe, eliminó ulteriormente (1951) los recargos cambiarios, y ha procedido hace poco (abril 1954) a una elevación general de aforos a través del establecimiento de un arancel de aduanas de tipo mixto.

IV. LA POLÍTICA COMERCIAL CONVENCIONAL

1. Iniciación de la política comercial centroamericana

La política comercial convencional se inicia en Centroaméri-
ca, a raíz de la independencia, cuando la República Federal Centroame-
ricana suscribe las Convenciones de 19 de junio de 1826 con la Colombia
de Bolívar y de 3 de agosto del mismo año con los Estados Unidos de Amé-
rica.^{1/} Los compromisos relativos a política comercial y a otras mate-
rias afines que ellas establecen están de acuerdo con las condiciones
políticas y económicas de la época y con la filosofía económica liberal
que para entonces iniciaba su auge. Ambas convenciones difieren de los
tratados de comercio que hicieron aparición después, en que las estipu-
laciones sobre el comercio y la navegación no constituyen sino una entre
las diversas materias que incluyen.

La Convención con Colombia, que estatuye la Unión, Liga y
Confederación perpetuas entre Centroamérica y el Estado entonces forma-
do por las actuales Repúblicas de Venezuela, Colombia, Ecuador y Panamá,
contiene en sus artículos 10 y 11 cláusulas básicas conducentes al esta-
blecimiento de una Unión Aduanera entre los países contratantes. Apare-
ce en dicho instrumento, por lo tanto, el primer antecedente en la zona
del Caribe de tentativas de formación de territorios aduaneros comunes,
que más tarde revestirán la forma de zonas de libre comercio o de siste-
mas de preferenciales entre grupos de países unidos por lazos étnicos,

^{1/} Secretaría de Relaciones Exteriores, Colección de Tratados de Gua-
temala, Guatemala, febrero de 1943. Vol. II, pp. 462 y 494.

tradicionales y económicos y por la proximidad geográfica.

La Convención con los Estados Unidos, que se intitulaba de Paz, Amistad, Comercio y Navegación, reviste también singular importancia por el hecho de que es el primer caso en la historia de la política comercial centroamericana en que aparece en un instrumento contractual de carácter internacional la cláusula de la nación más favorecida, tratamiento que en la expresada Convención quedaba sujeto a compensación cuando el caso lo requiriera. Es oportuno destacar que contenía además cláusulas que establecían la paridad de tratamiento, o sea el llamado "trato nacional", para los ciudadanos del co-contratante en materia de derechos civiles y de libertad del ejercicio del comercio y de la navegación en los respectivos territorios, puertos y mares.

Es de interés señalar los móviles que pueden vislumbrarse por parte de Estados Unidos y de Centroamérica al celebrar tal Convención. Estados Unidos procedía, en primer término, en armonía con una política de orientación liberal y de reacción contra el mercantilismo que inició en acuerdo con Francia desde el momento en que, con la ayuda de ésta, adquirió su independencia. Así, por ejemplo, la cláusula condicional del tratamiento de la nación más favorecida que se encuentra en el Tratado con Centroamérica, no viene a ser sino una reproducción de la que en el tratado norteamericano-francés de 1778 sujeta por primera vez a compensación el goce del privilegio referido. Es de presumir, por otra parte, que Estados Unidos, en vías de industrialización estaría interesado en obtener una situación general de igualdad comercial en Centroamérica para precaverse, fuese contra cualquier retorno de una política como la exclusivista colonial española en favor de .

cualquier otra potencia extracontinental --Inglaterra, por ejemplo, que había ayudado fuertemente al movimiento de Independencia, podía aspirar a ventajas especiales-- o ante los intentos de unificación aduanera entre las propias antiguas colonias españolas, representados en el caso de Centroamérica por la Convención con Colombia que se acaba de mencionar.

En cuanto toca a Centroamérica, país de economía incipiente y sin medios propios de navegación, todo indica que el interés político predominaba sobre el comercial. El último sólo podía consistir en garantizar igualdad de tratamiento en Estados Unidos para sus productos de exportación en relación con los de otras regiones tropicales del globo, particularmente México, Colombia, Perú, el Brasil y las Antillas; en tanto que es evidente la conveniencia centroamericana en estrechar relaciones de amistad con los Estados Unidos que, con la proclamación de la doctrina Monroe, habían contribuido fuertemente a disipar la amenaza de la Santa Alianza que en cualquier momento podía renervarse.

2. De las convenciones generales a los tratados específicos de comercio

Las convenciones que concluyeron los países centroamericanos al disolverse la Unión Federal (1838) y hasta mitad del siglo XIX obedieron al mismo patrón de la celebrada en 1826 con Estados Unidos, lo mismo en cuanto al fondo que en cuanto a la forma. El hecho tiene su explicación en que no habían cambiado las condiciones antecedentes. Se había intensificado la industrialización de la Gran Bretaña y, aunque con menor celeridad, había proseguido su curso la de los Estados Unidos

y por lo tanto estaban ambos interesados en asegurarse paridad de tratamiento en nuevos mercados. En cuanto a las cinco repúblicas centroamericanas perseguían la seguridad de que sus productos fuesen admitidos a los mercados extranjeros en iguales términos que los de otras repúblicas latinoamericanas --ya para entonces unas quince, después de fracasado el intento unitario de Bolívar-- y también de las Antillas. Por otra parte, en lo político, al no haber sobrevenido aún el reconocimiento de España ^{1/} y estar ya algunos países europeos, como Francia, desarrollando una enérgica política colonial, era prudente para Centroamérica seguir afianzando los lazos con las dos potencias anglosajonas que de algún modo se habían mostrado amistosas con los países recién independizados.

Muestra de esa inclinación continuada fue la renegociación por parte de Guatemala en 1849 del convenio que en 1826 la República Federal de Centroamérica había concluido con los Estados Unidos y que fué renovado en los mismos términos de antes. ^{2/} Igualmente lo fueron las convenciones de la misma República con Gran Bretaña en 1847 y 1849. ^{3/}

En los mismos años se inició, sin embargo, una nueva orientación de que es ejemplo el Tratado de Guatemala con Francia en 1848 ^{4/} y

^{1/} Esta lo otorgó en 1863 a Guatemala y en 1865 a El Salvador en Tratados de Paz, Amistad y Reconocimiento que contenían al mismo tiempo la cláusula de la nación más favorecida (véanse las compilaciones de tratados internacionales de dichos dos países centroamericanos). En igual sentido negoció España con Nicaragua y Costa Rica desde 1850. (U.S. Tariff Commission. Economic Controls and Commercial Policy. Nicaragua. Costa Rica. 1945 y 1947). El respectivo tratado con Honduras pertenece al mismo período.

^{2/} Colección de Tratados de Guatemala, Vol. II, p. 506

^{3/} Ibid., Vol. III, pp. 137 y 145.

^{4/} Ibid., Vol. III, p. 100.

que habría de hacerse más neta a medida que avanzaba la segunda mitad del siglo XIX: en lugar de convenciones generales que, junto con las estipulaciones de política comercial, contenían materia muy diversa --sobre todo artículos referentes al mantenimiento de la paz entre los contratantes y las reglas a que habrían de sujetarse si de todos modos estallare entre ellos infortunadamente la guerra-- se concluyeron tratados de comercio específicos que otorgaban atención y lugar predominantes a las cuestiones del tráfico mercantil y de la navegación. Además, la cláusula de la nación más favorecida, siempre relativa a los derechos sobre la importación y la exportación, que antes se expresaba en términos generales, comenzó a aparecer con la terminología precisa que le ha valido su nombre. Y, en fin, se debilitó, concomitantemente con el afianzamiento de la soberanía de los nuevos Estados hispanoamericanos, la cláusula de paridad con los nacionales a varios efectos, en el sentido de que se tornó menos amplia que antes en cuanto al número de cuestiones que cubría y de que a menudo se presentó en forma de indicar que el súbdito o ciudadano del co-contratante no recibiría necesariamente trato igual al nacional sino que se estipulaba que, a falta de él, podría beneficiar del otorgado a los súbditos o ciudadanos de la nación más favorecida.

Otra observación interesante es que se presentó también por vez primera en la misma época lo que bien puede considerarse el germen de la llamada cláusula centroamericana: una estipulación, que a cambio o nó de compensación más o menos equivalente, establecía igual tratamiento --el de nación más favorecida-- para los productos de otros países centroamericanos que hubiesen atravesado el territorio de la República

Acerca de los tres primeros factores, que son los que atañen directamente a la política comercial, y por consiguiente, los que merecerán atención particular en este trabajo, ha expresado un autor norteamericano:^{1/}

Los países de la América Central han establecido a veces entre sí una libertad recíproca de comercio, o poco menos, a veces como resultado de la constitución de una federación política general de todos o los más de los países centroamericanos. El retiro, por motivos de orden político, de uno o más de los países participantes, ha sido causa de que todos dichos experimentos hayan tenido corta vida.

Durante años recientes, los esfuerzos principales en igual dirección han perseguido un objetivo más modesto, habiendo consistido generalmente en arreglos entre algunos de los países centroamericanos, destinados a eliminar o reducir los derechos de importación sobre la mayoría de los productos originarios de la otra Parte. Pero estas limitadas facilidades comerciales de carácter bilateral tampoco han durado mucho, y sólo se sabe de una que continúa en aplicación: la representada por el Tratado de 1918 entre Honduras y El Salvador. Algunas de las repúblicas centroamericanas otorgan además unilateralmente franquicia preferencial o derechos de importación reducidos a ciertos productos naturales de origen centroamericano.

Dado que los referidos intentos de unificación política de la región, de no haberse frustrado, habrían acarreado automáticamente la integración económica y de la política comercial centroamericana, se justifica que, antes de sintetizar las tentativas de liberación convencional o unilateral de derechos de aduana dentro de Centroamérica, se proceda a un resumen histórico de ellos.

El primer paso concreto hacia el restablecimiento de la pri-

^{1/} Seymour E. Harris, Economic Problems of Latin America, Nueva York, Mc-Graw Hill, 1944, p. 208.

El sentimiento unicnista centroamericano se ha expresado a través del tiempo y a partir de la disolución de la Federación original por medio de una serie de hechos concretos que pueden enumerarse en la siguiente forma: a) tentativas de unificación política en las cuales iba naturalmente implícita la creación de un territorio aduanero común y la integración de las respectivas economías; b) existencia de la cláusula centroamericana en casi todos los tratados de países centroamericanos con otros fuera de la región, fenómeno de hondas consecuencias en el campo del derecho económico y político internacional, pues envuelve la aceptación por parte de los países del resto del mundo de que Centroamérica constituye una agrupación económica regional perfectamente diferenciada, con relaciones internas especiales y una fisonomía propia c) celebración de tratados de comercio bilaterales en la región, de vida más o menos efímera, con vistas a la eliminación parcial o total de barreras aduaneras; d) otorgamiento unilateral de liberación de derechos de importación sobre una serie de productos, realizada a menudo por un país centroamericano en beneficio de los artículos originarios de algunos de o todos los países del Istmo; e) consagración de una especie de ciudadanía centroamericana en las diversas Constituciones, por medio de cláusulas expresas que confieren a todos los centroamericanos diversos derechos políticos y que de hecho los equiparara los nacionales, particularmente en cuanto a ejercicio de los cargos públicos; f) en fin, aparición frecuente en las conferencias internacionales, salvo excepciones basadas en divergencias en cuanto a orientación de las diversas políticas internas e internacionales, de un compacto bloque centroamericano.

V. LA POLÍTICA COMERCIAL INTERCENTROAMERICANA

1. Antecedentes. La tendencia unionista centroamericana y las primeras tentativas de eliminación de barreras aduaneras

La aspiración centroamericana de una política comercial de unificación aduanera y de creación de un mercado común no se funda únicamente en razones de orden económico. Tiene igualmente hondas raíces en factores históricos y afectivos que arrancan de la breve existencia de la República Federal de Centroamérica, así como de la tradición de la antigua Capitanía General, y que se traducen en un sentimiento regional y supranacional centroamericano. El habitante de esta región del mundo se siente a la vez ciudadano de la comunidad nacional a que pertenece y centroamericano.

No cabe duda que estos factores pueden ejercer influencia considerable sobre la orientación de la política comercial e inclinarla en determinado sentido, incluso antes de haber aparecido las condiciones económicas objetivas que justifiquen tal dirección. La posibilidad de que así ocurra la reconoce ampliamente Viner en su estudio sobre uniones aduaneras cuando observa:

Muchos países han incluido en sus tratados de comercio cláusulas regionales exceptuando del trato de nación más favorecida las concesiones otorgadas a determinados países. La inclusión de tal cláusula ha reflejado frecuentemente poca cosa más que una actitud sentimental en el sentido de desear en lo abstracto relaciones económicas más estrechas con países con los cuales se tenía --o era agradable pensar que existían o podrían desarrollarse-- lazos especialmente estrechos de sentimiento e interés, originados en afinidades etnológicas, culturales o histórico-políticas.

^{1/} Jacob Viner, The Customs Union Issue, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950, p. 18.

Por parte de los países europeos es obvio, en uno u otro caso, el propósito de facilitar la regularidad y expansión del tráfico de preguerra, estabilizando sus relaciones de comercio con un país de moneda fuerte, proveedor de un tipo de café suave muy solicitado en Europa y mercado interesante para la absorción de una serie de artículos manufacturados y, en el caso de los países mediterráneos, también de unos tantos de los productos naturales de esa región.

siempre en relación con los últimos años de preguerra, con balanza bastante favorable para El Salvador en la mayoría de los años. Por último, en relación con España aparece siempre un bajo volumen de intercambio que presumiblemente muestra un deterioro de las relaciones del comercio hispano-salvadoreño con ocasión de la Guerra Civil Española y que no ha logrado ser sino muy débilmente superado; dentro de esa situación, como igualmente se nota, la balanza de comercio ha sido desfavorable para El Salvador.

La manifiesta irregularidad de las situaciones y los altibajos en el seno de cada una, no permiten formular una conclusión de conjunto sobre las relaciones del comercio de El Salvador con los cuatro países y menos aun discernir un motivo principal y exclusivo, por parte del primero o de los últimos, en la celebración de negociaciones del tipo de las que concluyeron. Porque las situaciones han sido diversas, se han adoptado sin duda fórmulas un tanto distintas para resolverlas. Pero de todos modos resalta en sustancia la idea de asegurarse, por parte de El Salvador, mercados más diversificados por igual para su café y otros productos exportables y de diversificar asimismo las fuentes de sus importaciones. Al propio tiempo se ha buscado que, como en el caso de Italia, no fuese más tarde, también en relación con los otros tres países, a evolucionar la situación en sentido de que, al sobrevenir balanzas de comercio favorables para El Salvador, se encontrase éste con saldos de monedas inconvertibles entre las manos o, de otro modo, tuviese que resignarse para evitarlo, a que se redujeran nuevamente los niveles de comercio alcanzados.

Cuadro 4

El Salvador: Exportaciones e importaciones con algunos países europeos,
antes y después de la Segunda Guerra Mundial

(en miles de colones)

Año	ALEMANIA		FRANCIA		ITALIA		ESPAÑA	
	Expor- taciones	Impor- taciones	Expor- taciones	Impor- taciones	Expor- taciones	Impor- taciones	Expor- taciones	Impor- taciones
1937	4,332	8,070	956	708	1,030	537	---	98
1938	2,698	4,815	199	723	1,107	1,201	8	64
1939	2,853	3,871	166	796			---	a/ 27
1945	---	---	---	18	---	---	7	59
1946	---	---	a/ 49	189	632	49	46	126
1947	---	---	a/ 117	753	2,034	736	16	220
1948	16	31	581	648	4,793	1,319	---	191
1949	103	647	b/ 13	908	4,522	2,026	---	187
1950	95	3,422	b/ ---	a/ 1,164	4,728	2,833	2	248
1951	171	..	c/ 192	..	c/ 3,521	..	c/ ---	a/ ..

Fuente: Ministerio de Economía. Informe del Ministro de Economía a la Asamblea Nacional sobre los proyectos de Acuerdos Comerciales y Convenios de Pagos con Alemania, Francia, Italia y España. San Salvador. 1952.

a/ Cantidades inferiores a mil colones.

b/ Cifras provisionales; no incluye importaciones gubernamentales.

c/ No trae el dato.

/siempre

indicaciones sobre los presumibles resultados o repercusiones de una u otra de las estipulaciones analizadas.

En cuanto a la situación del comercio entre El Salvador y los países europeos con los cuales celebró dichos acuerdos, es interesante examinarlos brevemente. Se aprovecha a tal efecto la información elaborada por el Ministerio de Economía de El Salvador al presentar a la Asamblea Nacional de ese país los tratados que se acaba de analizar.

Como se advierte en el cuadro 4, el tráfico de El Salvador con Alemania, Francia, Italia y España ha estado sujeto a muchas irregularidades entre 1937 y 1951. En relación con Alemania, desaparece con la guerra una intensa relación de comercio exterior con balanza de comercio regularmente muy desfavorable para El Salvador; en la postguerra, la situación vuelve a reproducirse, pero sobre la base de cantidades regularmente menores y con la particularidad de que comienza a aparecer una fuerte corriente de exportaciones de Alemania Occidental a El Salvador que no se ve compensada por compras alemanas dignas de mención. Con Francia se repite el caso, salvo en el año inicial de la serie, de balanzas desfavorables a El Salvador en mayor o menor grado, lo mismo antes que después de la guerra, pero el volumen del intercambio, como lo muestran las cifras, es, dentro de sus patentes irregularidades, siempre más bajo que el mostrado por las cifras relativas a Alemania. En cuanto a Italia, la situación viene a ser sui generis, pues se observa un aumento fuerte del tráfico entre los dos países con posterioridad a la guerra,

El acuerdo de pagos establece un sistema de clearing hasta por la suma de 300,000 dólares, que manejarán el Banco Central de Reserva de El Salvador y el Instituto de Moneda Extranjera de España y que dará lugar a liquidaciones en dólares u otras divisas convertibles aceptables para ambos países. La cuota no es sin embargo fija, sino que como lo explica la exposición de motivos salvadoreña, es flexible y si llega a ser superada, la liquidación respectiva se efectuará igualmente en la forma indicada.

Los riesgos de que se produzcan saldos incobrables contra El Salvador mediante este sistema de amplitud están cubiertos por notas entre cancillerías en que el gobierno español se obliga a administrar su control de cambios en forma de evitarlos. En ellas el gobierno español se compromete a utilizar en el pago de exportaciones a El Salvador las disponibilidades que se vayan produciendo en la cuenta de intercambio con motivo de exportaciones salvadoreñas a España. Como dichas exportaciones salvadoreñas no son productoras de dólares u otra moneda convertible sino de pesetas, todo dependerá, al fin y al cabo, de la capacidad de absorción de productos hispanos por parte del mercado salvadoreño para que se efectúe a cabalidad el trueque implícito en esta forma de arreglo, o de la posibilidad, de acuerdo con su disponibilidad de dólares, de que el gobierno español salde en ellos los déficit que se puedan presentar en su contra.

Las observaciones anteriores de los tratados recientes de El Salvador con países europeos no tienen, por supuesto, propósito de constituir elemento conclusivo de juicio acerca de los mismos sino meras . . .

conceder de manera contractual el tratamiento general de nación más favorecida en cuanto a derechos de aduana. Una peculiaridad, y puede agregarse que una redundancia de este tratado, es que luego de haber definido como parte del territorio español a efectos del acuerdo, entre otras regiones, a las plazas de soberanía de Marruecos, a los territorios españoles en Africa y a las Islas Canarias, se excluyen del trato de nación más favorecida en favor de El Salvador las ventajas que España otorgue a los puertos libres de los últimos y a las susodichas plazas marroquíes y colonias africanas. Es de observar que las excepciones cubren además el comercio de España con Portugal, el tráfico fronterizo, las uniones aduaneras en que pueda participar uno de los contratantes y, por supuesto, las ventajas otorgadas por El Salvador a las otras repúblicas de Centroamérica.

La ventaja para España, como lo explica la exposición de motivos, consiste en gozar en El Salvador del trato de nación más favorecida, del que de otro modo estaría excluida en virtud de la caducidad del Tratado de Paz y Amistad de 1865 y del *modus vivendi* de 1923. Y en cuanto a El Salvador, la conveniencia reside en que sus exportaciones puedan penetrar a España pese a las trabas que suponen los controles de importación y de cambios allí reinantes. No existe en el tratado o en el acuerdo de pagos anexo obligación alguna explícita del gobierno español de otorgar las licencias de importación que pueden resolver a favor de El Salvador dicha dificultad, siendo sin embargo de interpretar que tal compromiso está implícito en el sentido y la finalidad de ambos instrumentos.

/El acuerdo

Los pagos a que dé lugar el intercambio entre los dos países se efectuarán en dólares de los Estados Unidos u otra moneda convertible a satisfacción de las partes. El Salvador se obliga a no establecer restricciones de carácter discriminatorio contra las importaciones alemanas a su territorio y a consultar con el Gobierno Federal Alemán, con vistas a una adecuación del acuerdo, si llega a modificar su régimen de libertad de importación y de cambios. La República Federal Alemana se compromete a facilitar importaciones de café y otros productos de El Salvador por un valor hasta del 75% del de las exportaciones que le expida Alemania durante la vigencia del protocolo, y se tomará como base previa al último efecto el monto de las exportaciones salvadoreñas a Alemania Occidental en el primer trimestre de 1952, rectificado de acuerdo con la variación estacional de la exportación salvadoreña. En fin, los gobiernos se consultarán, si fuese preciso, para efectuar selección de los productos que El Salvador suministrará a la República Federal Alemana.

El acuerdo comercial entre El Salvador y España es de fecha 2 de diciembre de 1952. El trato mutuo de nación más favorecida se limita a las formalidades y cargas relativas al despacho aduanero, pues en cuanto a derechos de importación y exportación dicho trato no se aplicará por parte del gobierno salvadoreño sino a las mercancías españolas especificadas en una lista anexa; y asimismo España no concede dicho trato sino a un corto número de productos de exportación salvadoreños enumerados en otra lista. La razón de tal proceder, como lo indica la exposición de motivos salvadoreña, es que en España continúa aún vigente una antigua ordenanza que prohíbe a la administración

repúblicas de Centroamérica y las ventajas, privilegios o compromisos relacionados con el tráfico fronterizo o derivantes de la formación de uniones aduaneras o zonas de libre comercio en que participe uno de los dos países contratantes, involucran además las "ventajas que resulten de una unión de varios estados para crear una comunidad superestatal en el campo de la economía, del transporte, del régimen aduanero, del sistema de pagos o de la defensa nacional, siempre que uno de los Estados contratantes pertenezca o se asocie a tal comunidad". Es comprensible que El Salvador haya admitido esta estipulación no sólo por obvio interés por la estabilidad y el equilibrio económico y general de Europa sino porque haciendo esfuerzos, como los hace, por la integración económica de la región a que pertenece, no podría objetar con lógica la de otra región del mundo. Pero ello no obsta para que, dada la poca precisión de la redacción respectiva, vuelva a surgir el problema que ya se anotó cuando se analizó el reciente tratado de El Salvador con Noruega, o sea el que suscita la inclusión de las ventajas a los países de la OECE entre las excepciones al trato de nación más favorecida. A este respecto, podría considerarse la conveniencia de aclarar si la reserva sólo cubre a productos originarios del continente europeo o también a los de departamentos, territorios y colonias ultramarinos de países de Europa, muchos de los cuales exportan artículos idénticos a los que constituyen lo esencial del comercio exterior salvadoreño.

En cuanto al convenio de pagos, contenido en un protocolo de firma anexo al tratado, se distingue igualmente por su sencillez.

/Los pagos

importación de un número de productos salvadoreños, ^{1/} prevé un sistema de compensación global de las exportaciones de una parte contra las de la otra hasta por un monto mínimo de 2 millones de dólares por el período de un año sujeto a renovación tácita salvo denuncia de uno de los dos países con preaviso de tres meses. La coordinación necesaria de las operaciones respectivas la efectuarán el Banco Central de Reserva de El Salvador y el Instituto Nazionale per il Commercio Estero de Roma.

El tratado de comercio entre El Salvador y la República Federal de Alemania de 31 de octubre de 1952 estipula en primer lugar el otorgamiento mutuo de la cláusula de la nación más favorecida en cuanto a derechos de aduana así como en lo que se relaciona con la navegación, pero no contiene estipulación alguna respecto a tratamiento sea nacional o de nación más favorecida en materia de impuestos internos ni se refiere a otras cuestiones como aplicación justa y equitativa --o regla de nación más favorecida-- en caso de control de cambios o de operaciones de compra por parte de agencias oficiales o semioficiales, las cuales se contemplan en otros tratados recientes.

Este tratado difiere en un punto especial de los demás acuerdos de El Salvador que analizamos en esta sección. Las excepciones al trato de nación más favorecida, que incluyen, sin especificación de país, las ventajas especiales acordadas por El Salvador a las demás

^{1/} Se establecen al fin del acuerdo una lista de las mercancías salvadoreñas cuya importación Italia autorizará (café crudo en grano, algodón, semillas oleaginosas y sus derivados, fibras vegetales, bálsamo y mercancías varias) y una lista explicativa, más extensa, de las mercancías italianas que pueden importarse a El Salvador.

La cláusula centroamericana de excepción aparece expresada de manera muy concreta, pues se especifica nominalmente a los países del Istmo, con inclusión de Panamá.

En fin, no estatuye este acuerdo el trato nacional sino el de nación más favorecida para las naves de ambas partes, lo cual facilita a El Salvador conceder ventajas exclusivas a barcos de su propia bandera e incluso a los que, amparados bajo ésta, puedan formar parte de una futura flota centroamericana. Hay que observar, empero, que en una cláusula adicional que no existía en el proyecto primitivo, se somete a compensación el expresado trato de nación más favorecida para las naves de la otra parte contratante. El estudio detenido de tal estipulación da derecho a estimar que, según se la interprete, o desvirtuará la concesión o reafirmará su valor meramente aparente en cuanto toca a ventajas para El Salvador.^{1/}

En cuanto al acuerdo de pagos anexo al acuerdo italo-salvadoreño, tras de comenzar por el compromiso de El Salvador de no aplicar a la importación italiana más restricciones cuantitativas que las que a la vez no sean discriminatorias y no perjudiquen a la ejecución del acuerdo mismo, y por la obligación italiana de autorizar la

1/ La estipulación (Artículo VII, segundo párrafo) establece que la cláusula de nación más favorecida no podrá invocarla una de las partes para obtener ventajas mayores de las que otorgue a la otra parte. Es evidente que, dada la ausencia de una flota salvadoreña de alto bordo que frecuente los puertos italianos, sucedería una de dos cosas: o se interpreta que Italia gozará del beneficio desde el momento en que esté dispuesta a otorgar la compensación, y entonces la cláusula actuaría de hecho en provecho exclusivo suyo; o se juzga que la reciprocidad tiene que haber sido real y efectiva, caso en el cual la estipulación no tendría ocasión de entrar en juego.

El tratado, se agrega, al establecer en el respectivo acuerdo de pagos el otorgamiento de un contingente de divisas y las respectivas licencias de importación, abre para el café de El Salvador un mercado que le estaba vedado por razón de las restricciones al comercio exterior imperantes en Francia.

El Acuerdo Comercial y Convenio de Pagos entre El Salvador e Italia, consta, como su nombre lo indica, de dos partes.

En el acuerdo comercial aparece en primer término el trato de la nación más favorecida en cuanto a derechos de aduana y todo impuesto accesorio, así como en relación con el depósito de mercancías y toda formalidad aduanera, siendo de notar que en las modificaciones sufridas por el proyecto primitivo, se agregó, para someterlas a beneficio del referido trato, la clasificación aduanera de las mercancías, la importación temporal, la reexportación y el tránsito de mercancías en general. Se expresan en seguida las excepciones a dicho trato con inclusión, por parte de Italia, de reservas a favor de concesiones a San Marino, Ciudad del Vaticano, a territorios bajo administración fiduciaria italiana o sometidos a un estatuto internacional e igualmente las concesiones sobre mercancías importadas a Italia bajo el régimen especial del reino de Libia o que se deriven de obligaciones de Italia con la Comunidad Europea del Carbón y el Acero; e igualmente, con reiteración, "las concesiones o exenciones" otorgadas en "acuerdos regionales sobre determinadas mercancías" o en "acuerdos provisionales tendientes al establecimiento de convenios regionales sobre mercancías".

/La cláusula

0

los otros, en anexo aparte. El convenio de pagos, contenido en un "protocolo de firma" final, es muy simple. Sus estipulaciones esenciales consisten en que los pagos se efectuarán en dólares; Francia otorgará licencias de importación y contingentes de divisas hasta por 700,000 dólares; El Salvador no impondrá restricciones discriminatorias a la importación francesa y, en caso de que establezca un control de cambios, otorgará un contingente de divisas de hasta 700,000 dólares para cubrir las importaciones francesas; y en fin, el acuerdo durará un año y su renovación quedará sujeta a las consultas que previamente a esa expiración realicen ambos gobiernos.

Es de interés anotar que la exposición de motivos respectiva del Ministro de Economía indica entre los de dicha negociación, en primer término, que es necesario regularizar las relaciones comerciales con Francia, las cuales se encontraban bajo un pie desfavorable para la última desde que El Salvador denunció el Tratado Zaldívar-Delcassé de 1901 y resolvió en 1952 seguir acordando a otros países que gozacen en relación con El Salvador el trato de nación más favorecida, las reducciones de aforo otorgadas a Francia en ese instrumento; en segundo lugar, que ya no se justificaría la renovación de dicho tratado, puesto que Francia aplica estrictos controles de comercio exterior (y cambios) en tanto que en El Salvador rige absoluta libertad cambiaria; en tercero, y por ende, que interesa a El Salvador un sistema de pagos adecuado que le evite el riesgo de saldos en monedas inconvertibles; y, en fin, que El Salvador desca conservar, en los convenios comerciales que celebre la autonomía de su tarifa de aforos de suerte de quedar en situación de proceder libremente a la necesaria reforma de su arancel de aduanas.

excluir la posibilidad de operaciones adicionales fuera del convenio entre los dos países en la forma ordinaria. Por parte de Guatemala estipula que ésta acepta el sistema con las reservas de la aplicación de las leyes guatemaltecas pertinentes y en particular las que regulan la moneda y la banca; de su libertad de aplicar al comercio exterior con Italia los controles, restricciones o regulaciones no discriminatorias que tenga en aplicación o implante; de su facultad de manejar en el futuro dicho intercambio, si así lo resuelve, por su gobierno o a través de una institución estatal autónoma, como lo hace Italia por medio del citado Instituto, y, en fin, de la obligación constitucional de que su Congreso apruebe en definitiva un arreglo que no tendrá, en tanto reciba esa aprobación, sino aplicación provisional.

c) Los tratados con protocolos de pagos anexos. Como ya se observó, es El Salvador el país que, a través de una intensa actividad de negociación, ha concluido recientemente varios acuerdos de este tipo. Los tratados respectivos obedecen a diversas modalidades, lo cual justifica que se les analice brevemente por separado.

En referencia en primer lugar al Tratado de El Salvador con Francia, hay que observar que es el más extenso porque contiene todas las especificaciones habituales de los tratados de comercio con temporáneos,^{1/} salvo que el problema de pagos se considera, como en

^{1/} En el caso, cláusula de nación más favorecida en relación con derechos sobre comercio exterior y toda otra materia aduanera; se exceptúan uniones aduaneras, zonas de libre comercio, ventajas de El Salvador a otros países centroamericanos y de Francia a otros territorios de la Unión Francesa; igualmente obligaciones de Francia con la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. También cláusula de nación más favorecida en cuanto a tránsito y a navegación; y tratamiento nacional en materia de impuestos internos y regulaciones sobre distribución de productos. Además, trato justo y equitativo de parte de agencias oficiales de compra, garantías contra competencia desleal y la estipulación muy particular de que las tasas que satisfagan los artículos originarios de la otra parte no podrán exceder del costo del servicio prestado.

las manos. Italia, por su parte, deseaba asegurarse para sus industrias una participación en el mercado centroamericano y al propio tiempo conseguir, a cambio de esas mercancías, algunos productos que le hacen falta, como café, y los cuales dicho país, por su situación y por las limitaciones a que están sujetos los fondos de ayuda en dólares que recibe, difícilmente podía obtener de otra manera que a través de un asegurado aumento de exportaciones por medio de un sistema de compensaciones como el establecido por acuerdos de este tipo.

La ventaja de estos arreglos es que, no estableciendo sistemas rígidos o discriminatorios, pueden ser contraídos, con las debidas adaptaciones, por un país como Italia de moneda inconvertible y con su comercio sujeto a restricciones y limitaciones, al igual con países que se encuentren en parecida situación que con otros en que los controles sean escasos, flexibles o nulos.

Así el tratado de Italia con Nicaragua pone en juego un sistema de compensación global a base de aperturas de crédito en dólares norteamericanos hasta por 200,000 dólares que se van acumulando por efecto de las exportaciones de uno de los dos países y son utilizados para cancelar las importaciones que el país exportador haga del otro. Estas operaciones de intercambio las manejan el Banco Nacional de Nicaragua y el Instituto Nazionale per il Commercio Estero de Roma.

En cuanto al convenio italo-guatemalteco, es aun más simple. Un cambio de notas establece que el referido instituto coordinará por parte de Italia, otorgando las necesarias licencias, importaciones y exportaciones hasta por 1.5 millones de dólares, sin

/excluir

excepciones mutuas al trato de nación más favorecida (cláusulas centroamericana y escandinava, caso de unión aduanera, tráfico fronterizo) añada una nueva: Noruega, como en el tratado ya mencionado con Costa Rica, reserva las ventajas que otorgue a países de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE).

Es evidente que esta concesión no presentaría mayores inconvenientes a El Salvador, ni a cualquier otro país de economía similar que la otorgue, si existe certeza de que bajo su amparo no tendrán derecho a tarifa preferencial sino exclusivamente los artículos originarios del territorio metropolitano europeo de aquellos miembros de la OECE que poseen colonias o una forma cualquiera de prolongación de su territorio administrativo en los trópicos. La situación, en cambio, sería desventajosa para el país tropical americano contratante si se pretendiese considerar que ha admitido que, por ejemplo, productos africanos de los territorios bajo jurisdicción francesa, inglesa, belga o portuguesa, puedan ser importados a Noruega pagando derechos de importación más bajos que los de El Salvador. En este caso es evidente que el último país habría perdido por esa vía parte considerable de las ventajas que quiso obtener con el acuerdo y en compensación de las cuales otorgó, a su vez, concesiones.

b) Los convenios de pagos autónomos. Ya se mencionaron dos convenios de este tipo concluidos recientemente con Italia, uno por Guatemala y por otro Nicaragua.

Obedecieron ambos al interés general centroamericano de diversificar y expandir los mercados para sus productos y sus fuentes de importación sin quedar con saldos de moneda inconvertible entre

materias como las incluidas en los convenios comerciales de corto plazo más recientes de los países de Centroamérica.^{1/}

En cuanto a las ocasiones más numerosas en que se han celebrado convenios de pagos, éstos se han contraído unas veces con independencia de todo tratado. Los celebrados por Guatemala y Nicaragua con Italia son así acuerdos autónomos de compensación. En cambio, las recientes negociaciones de El Salvador con Francia, Italia y España más bien prevén acuerdos de pagos anexos a tratados de comercio concluidos al mismo tiempo.

Los últimos acuerdos no son, por otra parte, idénticos. En oportunidades, el tratado es extenso y minucioso (Francia), en otras muy simple (Alemania, Italia). Varían asimismo los anexos, porque en ocasiones establecen un sistema de compensación (Italia), en otros uno de clearing (España) y otras veces, en fin, un régimen de pagos en divisas libres de cuota fija (Francia) o determinada sobre la base de las exportaciones del país europeo a El Salvador en un período representativo anterior (Alemania).

a) La inclusión de las concesiones a países de la OECE entre las excepciones a la cláusula de la nación más favorecida. El tratado entre El Salvador y Noruega, ratificado en octubre de 1953, merece consideración particular por la razón de que a las habituales

^{1/} El modus vivendi de Costa Rica con Canadá posee la particularidad de que no incluye la cláusula de excepción centroamericana a la de nación más favorecida. En el caso del tratado del mismo país centroamericano con Noruega sí está incluida, así como se excluyen del trato de nación más favorecida las ventajas que el uno o el otro país pueda otorgar en virtud de una unión aduanera, y además las que Noruega llegue a conceder a países miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica o a otros dentro del territorio de listas libres de Noruega (es de suponer que se trate de los países escandinavos).

mexicanos destinados a "intensificar las relaciones económicas entre los dos países y a facilitar el desarrollo de la producción de artículos que tengan ...colocación en uno y otro mercado".

Las diferencias entre este tratado y el todavía no ratificado de Guatemala con México estriban en particular en que en el último sí existe la cláusula de excepción centroamericana (la cual, como en el caso del mencionado tratado de Dinamarca con Guatemala, no abarca a Panamá), así como otra mutua que exceptúa las uniones aduaneras, y en que en él no se incluye lo relativo a los consorcios industriales comunes en perspectiva.

9. Las negociaciones recientes de tratados con convenios de pagos anexos o de convenios de pagos autónomos (1950-1954)

La actividad en materia de negociación de acuerdos comerciales ha seguido nuevos lineamientos en Centroamérica de 1950 a esta parte. En muchos casos se ha tenido en cuenta la solución del problema de facilitar la renovación de las relaciones comerciales por medios que, al propio tiempo que permitan a los países europeos la adquisición de productos centroamericanos, no dejen en manos de los países centroamericanos saldos incobrables o sólo pagaderos en monedas inconvertibles.

Los tipos de acuerdo concluidos no han sido, sin embargo, uniformes. Unas veces, como en el caso de los recientes modus vivendi de Costa Rica con Canadá (1951) y con Noruega (1953), la negociación se ha alejado menos del marco tradicional en el sentido de que no contiene acuerdo de pagos anexo o inserto en el texto y sólo se ocupa de

con sus colonias americanas, se reserva Dinamarca el comercio y la navegación con esa posesión suya y otra, en un protocolo adicional, en que se estipula que el tratamiento de la nación más favorecida será extensible a las exportaciones guatemaltecas a Groenlandia y a las exportaciones groenlandesas a Guatemala.

Un tratado que merece significarse es el de Costa Rica con México, celebrado en 1946 y ratificado en 1950, el cual es casi exacto al que se formuló entre México y Guatemala en 1948 y que no ha alcanzado aun ratificación. Este instrumento convencional contiene tres tipos de estipulaciones principales: a) las habituales, entre las cuales merece destacarse la cláusula de nación más favorecida, que en esta ocasión es no sólo incondicional sino también ilimitada pues no se incluye la cláusula de excepción centroamericana; b) disposiciones parecidas a la de los tratados centroamericanos con los Estados Unidos, pero formuladas en forma más suscita, tales como la extensión del tratado de nación más favorecida a la aplicación del control de cambios y la previsión de un trato justo y equitativo para las mercancías

de la otra parte por las agencias de compra oficiales, las cuales deberán efectuar sus operaciones en el extranjero "como cualquier empresa privada, tratando de obtener las condiciones más favorables", o sea, sin discriminación dictada por otros motivos; y c) las siguientes estipulaciones de particular novedad e interés: cooperación entre empresas navieras que hagan servicio entre los dos países, a más del tratamiento mutuo de nación más favorecida en materia de navegación y de facilidades portuarias y, en fin, constancia del interés de ambas partes en la formación de consorcios industriales costarricense-

embargo, aún cuando se dispusiese de informaciones más amplias y seguras para llevar a cabo tal estudio, no se extraerían del mismo indicaciones concluyentes o de provecho para medir el fenómeno indicado, por que a partir de 1936 la política comercial ha ocupado un puesto muy secundario en la determinación de las corrientes de intercambio entre una y otra región del continente y la han superado enormemente en influencia factores económicos de otra índole.

8. Pausa en la política de celebración de tratados comerciales en Centroamérica (1940-1950)

La década 1940-1950 se significó por escasísima actividad en materia de celebración de tratados de comercio por parte de los países centroamericanos. Su política comercial casi se limitó al establecimiento de los controles de tiempo de guerra ya comentados en capítulo anterior.

Entre los tratados celebrados con países de fuera de la región hay que dar cuenta, en primer término, de uno de Guatemala con Dinamarca de 1948 que no contiene novedad digna de mención. Se limita a incluir la cláusula de nación más favorecida en materia aduanera con las excepciones que son de esperar, o sea, la reserva por parte de Guatemala de sus relaciones con los demás países de la América Central y, del lado de Dinamarca, de sus relaciones con los otros países escandinavos e Islandia. Se exceptúan asimismo, las concesiones para desarrollar el tráfico fronterizo. Y, en fin, con respecto a Groenlandia hay dos disposiciones más o menos divergentes: una en el texto del tratado, mediante la cual, a la antigua usanza inglesa y española

automáticamente a todos los beneficiarios anteriores de la cláusula de nación más favorecida ante un país centroamericano. Y, por ende, bastaba a los nuevos contratantes con los países de Centroamérica hacer incluir la cláusula incondicional y sólo limitada por la de excepción centroamericana, para que ipso facto aprovecharan de las ventajas concedidas a Estados Unidos.

Esta situación desfavorable para los países centroamericanos, y que se ha hecho patente en el caso de líneas de productos --como los lácteos-- elaborados a menos costo que en los Estados Unidos por varios países europeos, sólo habría podido ser con tiempo conjurada si los estados centroamericanos se hubiesen cuidado de incluir en los referidos modus Vivendi que el goce de la cláusula de nación más favorecida quedaba sujeto a compensación.

Sería evidentemente de mucho interés complementar la revisión de estos tratados de comercio entre las Repúblicas Centroamericanas y los Estados Unidos con un estudio minucioso de su influencia sobre el desenvolvimiento del intercambio comercial entre las dos regiones respectivas, desde que fueron concluidos hasta el presente. Sin

1/ En comunicación al Ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua, el Recaudador General de Aduanas demostró, por medio de cifras, que, después de celebrado el tratado con Estados Unidos y en virtud del goce de las concesiones en éste efectuadas a que tendría derecho Francia por simple aplicación de la cláusula de nación más favorecida, este país disfrutaría de muchas más ventajas de las que, a cambio de otras concesiones, le había otorgado Nicaragua en el tratado tipo Zaldívar-Delcassó para entonces vigente entre los dos países. Igualmente expone una situación todavía más favorable para Alemania --que, hasta el momento, en virtud de la cláusula de nación más favorecida venía disfrutando asimismo de los aforos con solidados del tratado con Francia-- derivada igualmente del tratado con Estados Unidos. Y señala también ganancias menores, por virtud de las mismas circunstancias, para Italia y España. (Memoria de Hacienda, 1935-1936, Managua, Nicaragua).

Se ha llegado sin embargo a establecer relación entre la estabilización de aforos concedida para vehículos automotores y las dificultades para reducir los impuestos sobre la gasolina y los derivados de petróleo en general en Centroamérica, observando que estos impuestos, que tienen un efecto desfavorable sobre los fletes de los artículos de primera necesidad, podrían ser fácilmente rebajados o casi eliminados si fuese posible adoptar, entre los diversos medios para compensarlos, un aumento de los derechos de importación que, exceptuando a los vehículos de carga y a los de transporte colectivo de pasajeros, incidiera más fuertemente sobre los automóviles ^{1/} que los impuestos reinantes.

Los tratados que se considera no pueden, por otra parte, ser debidamente analizados sin establecer una comparación con la política comercial entre los países centroamericanos y los de Europa y una evaluación de su reflejo sobre tal política. Ya se observó que los países de Europa mantenían con los centroamericanos simples modus vivendi que en la generalidad de los casos apenas contenían más allá de la cláusula de la nación más favorecida, y que en un caso casi excepcional, el de Francia, si bien el país europeo logró la renovación de tratados con lista de aforos de importación consolidados, la ventaja que con ello obtenía se relacionaba en general con artículos no susceptibles de ser producidos por las economías centroamericanas.

Los tratados con los Estados Unidos vinieron a cambiar totalmente este cuadro. Las concesiones en ellos otorgadas se extendieron

1/ En relación con la incidencia sobre los fletes de los altos impuestos que gravan a la gasolina y el aceite Diesel en Centroamérica, véanse las recomendaciones XVII y LXXXI de la Misión de Transporte CEPAL/AAT, en su informe El Transporte en el Istmo Centroamericano. Publicación de las Naciones Unidas. 1953. VIII. 2.

En cuanto al punto de vista de los países centroamericanos, es de presumir que buscaron asegurarse posiciones de igualdad de tratamiento para sus exportaciones y las de las compañías extranjeras que explotan algunos de sus recursos naturales, a cambio de lo cual accedieron a extender, por lapso más o menos indeterminado, ^{1/} consolidación de derechos de importación sobre numerosos artículos manufacturados. Recientemente algunos de los países centroamericanos se han inclinado a colocar en un plano diferente sus relaciones comerciales con los Estados Unidos a raíz del desarrollo en el Istmo de planes de fomento económico que comprenden la producción nacional de ciertos de los artículos incluidos en la lista de los tratados en referencia y con vistas a que Estados Unidos ha adquirido, a través del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, compromisos multilaterales de desgravar los productos acerca de los cuales hizo concesiones en los tratados con los países de Centroamérica. Así Nicaragua sustituyó el tratado de 1936 por medio de su adhesión al citado Acuerdo General y Costa Rica negoció con los Estados Unidos a efectos de dejar en suspenso el tratado de 1937 en tanto ambas partes celebran negociaciones ajustadas a sus nuevos compromisos y necesidades.

Acerca de otros numerosos artículos de la lista de concesiones centroamericanas, cuya producción sería antieconómica en los países subdesarrollados, continúa siendo en cambio idéntica la situación a la de la época en que se elaboraron los susodichos tratados.

^{1/} El plazo fijado es de tres años, pero se prevé que el convenio continuará en vigencia si no ha sido denunciado por una de las partes seis meses antes de ese término o en uno de los otros modos que contempla el texto.

13. Garantía de la libertad de tránsito.

No la contienen los tratados que se analizan con países de Centroamérica. Existe en otros tratados de comercio anteriores entre Estados Unidos y uno u otro de los países de Centroamérica.

14. Consulta en la eventualidad de que las concesiones o ventajas concedidas por una parte a la otra se vean anuladas o disminuidas por acción de una de las partes o por otras circunstancias.

Art. 15, que prevé esas consultas cuando una de las partes estime que se han presentado una situación de la índole.

15. Excepciones a la regla del tratamiento de nación más favorecida para el caso de formación de uniones aduaneras y para el tráfico fronterizo.

Art. 15, que exceptúa las concesiones hechas por un país centroamericano a los otros (Panamá inclusive) y las de los Estados Unidos a sus territorios y posesiones y a Cuba, las Filipinas y a la Zona del Canal de Panamá.

16. Una cláusula que, no obstante el compromiso de no imponer restricciones al comercio exterior, haga excepción para las prohibiciones contempladas en la convención multilateral respectiva de 1927.

No se relaciona con los tratados centroamericanos, ni, por lo que se ve, con el contraído por los Estados Unidos con México. Desde luego que ninguno de ellos contiene una prohibición general de imponer restricciones cuantitativas al comercio exterior, sino que únicamente prohíbe restringir la importación de los artículos de las respectivas listas de aforos consolidados. Sólo con respecto a éstos son lógicamente aplicables las excepciones de dicha Convención de Ginebra hasta el límite en que las contiene el ya indicado art. 6º que, como se vió, las establece en favor de medidas de orden público, sanitarias, etc.

17. Una cláusula de escape en el caso de perjuicio para los productores de los productos particulares respecto a los cuales se otorgan concesiones.

No existe en los tratados centroamericanos. Es la que contenía el art. 6º del extinto Tratado de Estados Unidos con México. La aplicación de esta cláusula ha dado lugar a diferencias entre Estados Unidos y algunos de los países europeos.

9. Reconocimiento del mutuo derecho de imponer a todo artículo importado impuestos y otras cargas similares a las que pesen sobre el mismo artículo nacional.

10. Prohibición de restricciones cuantitativas en cuanto a artículos de la lista de afores de importación consolidados.

11. Reserva de la facultad de imponer restricciones cuantitativas en relación con ciertas medidas oficiales internas y de acuerdo con disposiciones de acuerdos internacionales.

12. Obligación de no modificar los métodos de calcular los derechos de importación de modo que disminuyan el alcance de las concesiones otorgadas.

No existe en los tratados centroamericanos. Corresponde al artículo 9º del contraído por Estados Unidos con México y obedece al fin de confirmar el derecho mutuo de establecer o aumentar la imposición interna incluso sobre los artículos de aforo consolidado siempre que no se le haga con el propósito de burlar la concesión.

Art. 6º. La prohibición está limitada por las excepciones que en seguida se expresan.

Art. 6º. En cuanto indica que sí podrán establecerse restricciones cuantitativas sobre la importación de los artículos con aforo consolidado en favor de la otra parte, no sólo a través de medidas de seguridad pública, sanitarias, relacionadas con artículos fabricados en las prisiones o con el cumplimiento de leyes policiales o fiscales, sino además cuando se trate de aquellas "destinadas a reglamentar o controlar la producción, el abastecimiento o los precios de artículos nacionales semejantes, o tendientes a aumentar el costo de la labor de producción de tales artículos". En cuanto a los artículos no incluidos en la lista de concesiones a la otra parte, se sobreentiende que queda íntegra la facultad de imponer restricciones, siempre que éstas no se apliquen discriminatoriamente o que no exista limitación en virtud de algún acuerdo internacional en vigor para la parte que quisiera establecerlas.

Art. 5º.

5. Aplicación del tratamiento de la nación más favorecida en materia de restricciones de cambio y de reglas para su aplicación.

Se fija el principio (Art. 9º) de que en caso de establecimiento o mantenimiento de control de cambios, se otorgará al comercio de la otra parte una cuota equitativa basada en un período representativo anterior. (En el Tratado con Guatemala se añade, además, el principio de no discriminación en cuanto a otorgamiento de divisas para transacciones no comerciales).

6. Trato justo y equitativo por parte de los monopolios de Estado y en cuanto a otorgamiento de concesiones por los Poderes Públicos.

Se establece esa condición en cuanto a las instituciones o agencias del Estado. Se agrega que las oficinas en cuestión deberán decidir sus compras de acuerdo con el criterio de cualquier empresa privada en similares circunstancias, o sea, teniendo sólo en cuenta consideraciones de precio, calidad y otras posibilidades y condiciones de la venta.

7. Publicación de leyes, regulaciones, etc. (que afecten al comercio exterior) y garantía contra su aplicación retroactiva y contra penas arbitrarias.

Arts. 11º y 13º.

8. Consulta acerca de la aplicación de leyes y reglamentos de veterinaria. 1/

No existe. Por el contrario, el Art. 14 especifica que, salvo disposición expresa en el texto, las estipulaciones del Convenio no serán aplicables en esta materia; y el Artículo 6º, que prohíbe el establecimiento de restricciones para los artículos de las listas, exceptúa, entre otras, las destinadas a proteger la vida animal.

1/ Es presumible que México insistiera en la inclusión de esta cláusula por razón de las dificultades surgidas entre Estados Unidos y algunos países del extremo sur (Argentina, Uruguay) con motivo de la aplicación de este tipo de regulaciones.

lineamientos fundamentales de dicha política y uno de los referidos tratados, como el celebrado por Nicaragua con Estados Unidos en 1936:

Resumen de los lineamientos de
La política Hull de Acuerdos
Comerciales recíprocos. 1/

1. Establecimiento, en forma precisa, del principio de la nación más favorecida en cuanto a impuestos y regulaciones aduaneras.

2. Paridad de tratamiento con los nacionales para los artículos de importación en materia de impuestos y regulaciones internos.

3. Tratamiento de la nación más favorecida con respecto a prohibiciones y restricciones a la importación.

4. Publicidad y reglas fijas para asegurar la aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas.

Tratado 2/

Art. 10, que extiende dicho tratado incluso a "todas las leyes o reglamentos que afecten a la venta o el uso dentro del país de las mercaderías importadas".

Art. 4º.

No está directamente expresado pero se le deduce del contenido del Art. 10º, que establece dicho tratamiento "...en lo referente a todos los reglamentos y formalidades relacionados con la importación o la exportación".

Art. 7º.

1/ Brown, *op. cit.*, p. 20

2/ La Gaceta, Diario Oficial, Managua, 31 de agosto de 1936. Ver igualmente las compilaciones citadas de tratados de El Salvador y Guatemala respectivamente, Vol. II, p. 517 y Vol. II, p. 543, y el Decreto Núm. 53 del Congreso Nacional de Honduras de 23 de enero de 1936 que aprueba el tratado concluido por el Ejecutivo con el Gobierno de Estados Unidos el 18 de diciembre de 1935. Acerca del tratado entre Costa Rica y Estados Unidos, ver La Gaceta, Diario Oficial, San José, Núms. 124 y 132, 6 y 16 de junio de 1937

tendencia europea de esos días, que tuvo su reflejo en Sudamérica.^{1/}
Encuadran, en cambio, absolutamente, dentro de la orientación de la política comercial de Estados Unidos de reacción contra esa tendencia y de esfuerzo consiguiente por abolir las trabas y restricciones al comercio internacional con vistas a su mayor expansión.^{2/}

La relación entre los expresados tratados centroamericanos y la citada política Hull de Acuerdos Comerciales de Reciprocidad puede muy bien establecerse a través de una comparación entre los

- 1/ Algunos países sudamericanos optaron por ese tipo de política para contrarrestar déficit de sus balanzas de pagos y un determinado grado de rigidez de sus aranceles que se hizo evidente a raíz de que el juego de la cláusula de nación más favorecida extendió a un número considerable de países las consolidaciones de aforos hechas a favor de alguno de los mayores entre los de gran industrialización.
- 2/ En relación con el hecho de que, no obstante, los Estados Unidos hayan continuado otorgando protección a sus productos agrícolas y a un número de sus artículos manufacturados, Williams Adam Brown Jr., (The United States and the restoration of world trade. The Brookings Institution. Washington, D.C. 1950) cita las siguientes declaraciones que un representante del Departamento de Agricultura de Estados Unidos formuló en 1948 ante el respectivo Comité del Senado de dicho país: "Sabemos el gran esfuerzo que ha dedicado nuestro gobierno a romper las barreras que a través del mundo obstaculizan al comercio. Sabemos igualmente que el apoyo a los precios de los productos agrícolas aquí en Estados Unidos exige cierto grado de protección por medio de tarifas o de otras barreras para el comercio. Sin ellas los productores extranjeros podrían inundar nuestro mercado interno, en tanto que nuestro gobierno tiene que absorber la producción local. Además, se hace difícil exportar, sin subsidio, nuestros productos de exportación. Estas barreras al comercio están en contradicción --aunque no de modo absolutamente irreconciliable-- con nuestras insistentes declaraciones sobre una política internacional que solicita la cooperación internacional para reducir las barreras al comercio" Y opina a continuación el declarante que el mejor modo de conciliar ambas políticas, sin aumentar la carga del contribuyente de Estados Unidos, reside en los acuerdos sobre productos básicos, los cuales, a su juicio, deben merecer una consideración especial en las convenciones multilaterales que se concluyan.

derechos en vigor y se compromete a no aumentar otros 20 aforos; y que el acuerdo afecta al 24% del comercio de exportacion de Estados Unidos con Honduras (base 1934), incluyendo, entre otros artículos, cereales, carne, productos lacteos, frutas frescas y secas, alimentos enlatados, ciertos textiles, productos farmaceuticos, madera, cuero, vehículos automotores, llantas y herramientas. Por otra parte, señala que Estados Unidos se compromete por su lado a no gravar la entrada de cinco productos de exportación hondureños (bananos, plátanos, cacao, pieles de venado y raíces de zarzaparrilla) y reduce derechos sobre otros pocos (como piñas, jaleas de mango y guayaba y bálsamo natural), todo lo cual vendría a equivaler al 94% de la exportación hondureña a Estados Unidos en 1934.^{1/}

Para analizar los tratados comerciales de esa época entre los Estados Unidos y los diversos países centroamericanos, cada uno de ellos más o menos exacto a los demás, es útil primero precisar el grado en que concuerdan o difieren de las corrientes de política comercial que por entonces predominaban. A este respecto se encuentra en primer término que, en cuanto no participan de los sistemas de trueque y compensación en ese período tan en boga, se apartan de un todo de la

1/ En su folleto Commercial Policy and Trade Relations of Individual Latin American Countries.-Honduras (1941) y en el citado en la nota 2 de la página anterior, suministra la Comisión los siguientes datos adicionales: la exportación de bananos, efectuada casi en su totalidad por la United Fruit Company, y que constituyó en 1929 el 85% de las exportaciones totales del país, constituía en 1939 el 63% de ellas. Las anteriores proporciones se basan indudablemente en valores no reajustados de la exportación de banano, o sea, valores acordados con la declaración aduanera. Sobre la base de valor reajustado por el Banco Central de Honduras, la proporción fué en 1952 de alrededor de 67.4%.

Honduras y Nicaragua en 1936 y con Guatemala, El Salvador y Costa Rica en 1937. De ellos, no están vigentes el último, por haber sido sus^{1/}pendido por Costa Rica en mayo de 1951, y el tratado con Nicaragua, que vino a quedar sin efecto por virtud de la adhesión de dicho país al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.

A reserva de proceder en seguida a una revisión más detenida del contenido de instrumentos convencionales de tanta importancia para la política comercial centroamericana, puede citarse de antemano el resumen que acerca del Tratado con Honduras --idéntico en sus líneas generales a los concluidos con los otros países centroamericanos-- hace la Comisión de Aranceles de Estados Unidos.^{2/} Expresa en primer término dicho organismo que se prevé el tratamiento incondicional de la nación más favorecida; añade que para mejor salvaguardia de esas ventajas, se establecen estipulaciones recíprocas acerca de prohibición de impuestos internos discriminatorios, de creación de nuevos impuestos de importación o de recargos sobre los existentes y de otras prohibiciones o res^{3/}tricciones al comercio de importación. Respecto a la consolidación mutua de derechos de importación efectuada, indica, por una parte, que Honduras reduce 17 aforos en proporción que va de 1/3 a 3/4 de los

1/ Este Tratado tuvo, además, una vigencia limitada a partir del 10 de marzo de 1938, cuando Estados Unidos, en atención a dificultades fiscales de Nicaragua, admitió la sugestión de ésta de que fuesen eliminadas las concesiones recíprocas representadas por una serie de aforos consolidados en beneficio de cada una de las partes.

2/ U. S. Tariff Commission, Economic Controls and Commercial Policy in Honduras, Washington, 1947.

3/ Como habrá de verse en seguida, es mucho menos extenso el alcance de las disposiciones respectivas

de máximo favor en materia de impuesto no se aplicará a las ventajas concedidas o que se concedan a otros países con la mira de evitar la doble tributación o la evasión fiscal". Es de observar a este respecto que esta cláusula tiene seguramente por fin delimitar el alcance del tratamiento de nación más favorecida otorgado mutuamente a las sociedades comerciales de la nacionalidad de la otra parte.

Surge, por último, un cuarto tipo de tratado con países europeos, completamente nuevo, del cual es ejemplo el celebrado por El Salvador con Noruega en marzo de 1939. Sin que se vea todavía de manera definida o completa el trueque o las compensaciones que se estaban abriendo paso en los tratados de países de otras regiones, aparece sin embargo en este acuerdo el definido propósito por parte de El Salvador de asegurarse entrada para un determinado cupo de café en el mercado noruego por encima de las restricciones allí vigentes, a cambio de lo cual otorga a Noruega la ventaja de una lista consolidada de aforos de importación (particularmente pescados, aceites y productos medicinales del mismo origen). Contiene además dicho tratado una cláusula según la cual si el Gobierno de El Salvador comprase a Noruega en un año más del 50% ó el 75% del cemento que adquiriese en el extranjero, vería aumentada en determinada proporción el cupo fijo de café que le había sido otorgado.

Sin embargo, de todos los tratados celebrados en la época, los de más vasta importancia son los concluidos con los Estados Unidos, en virtud de la aplicación del programa de Convenios de Comercio Recíproco denominado Hull por el nombre del secretario de Estado norteamericano que lo puso en práctica. De este tipo son los tratados con

recibiendo a través de modus vivendi la tarifa mínima francesa a cambio simplemente del tratamiento de nación más favorecida, renegoció con Francia sobre la base, otra vez, de lista consolidada de aforos en 1938. Costa Rica, por su parte, concluyó con Francia un tratado en 1933 y otro con Yugoslavia en 1934 que están aún vigentes pero de los cuales se carece de datos.

Otra variedad de tratado la representa el concluido por Guatemala con Noruega en 1938 en que, tras de extenderse la cláusula de la nación más favorecida al trato de las sociedades comerciales, incluso las de navegación --estipulación que ya se encuentra en tratados anteriores celebrados con países de América Central-- cubre no sólo las concesiones en materia aduanera, con las habituales excepciones regionales, sino que se conviene además en aplicarla a impuestos internos y a manejo de control de cambios. La particular significación de este tratado o, por mejor decir, las novedades esenciales que aporta, están en un protocolo final. Se estipula en éste, en primer término, que las conservas de pescados noruegos de la familia clupea gozarán a su importación a Guatemala del mismo tratamiento aduanero (y en general en cuanto a formalidades de importación) acordado o que se acuerde en el futuro a las conservas de pescado de la misma familia provenientes de todos los demás países. Esta adición parece a primera vista innecesaria dada la existencia en el cuerpo del tratado de la cláusula de la nación más favorecida no sujeta a compensación, pero quizás se la haya incluido por hacer asegurar al producto en cuestión un trato no discriminatorio en caso de aplicación de restricciones cuantitativas. La segunda adición, que es del todo original, establece que "el tratamiento

Por parte de los co-contratantes europeos con países centro-americanos, se definieron varias tendencias. Puede mencionarse, en primer lugar, la de los países europeos que, deseosos de regularizar siquiera momentáneamente su corriente de comercio con la América Central, se adaptaron pronto y sin dificultades al procedimiento del modus vivendi provisto simplemente, si no en todos los casos en la mayoría de ellos, de la cláusula de la nación más favorecida. El Salvador logró negociar varios acuerdos de este tipo (Gran Bretaña, 1931; Suecia, 1937, aún vigente; Suiza, 1937, aún vigente; sin contar uno con México de 1935 y otro con Canadá de 1937) e igualmente los concluyó Guatemala con Checoslovaquia y Suecia (aún vigentes), con Italia en 1936 y con Alemania en 1937. Nicaragua formalizó negociaciones con Checoslovaquia en 1936 para un acuerdo comercial de dos años de duración; contenía la cláusula de nación más favorecida, con excepciones para los casos de uniones aduaneras, tráfico fronterizo, concesiones otorgadas por Nicaragua a otros países centroamericanos o por Checoslovaquia a Estados de Europa Central o Sudoriental.

Existió en segundo término, la actitud particular de Francia que, salvo en el caso de El Salvador, que había denunciado desde 1929 el Tratado Zaldívar-Delcassé, logró continuar gozando en relación con las otras repúblicas de las ventajas de ese tipo de acuerdo (lista de aforos consolidados para una serie de sus productos a cambio de tarifa mínima).

En efecto, Honduras no vino a denunciarlo sino en 1937; Nicaragua, que lo había denunciado en 1936, lo prorrogó y efectuó renegociación en 1938 y, en fin, Guatemala, que lo había transformado,

/recibiendo

producida por la crisis mundial de 1929 y las diversas medidas restrictivas y de control que en defensa de su balanza de pagos adoptaron varios países, influyó profundamente en las negociaciones que se concluyeron en la década anterior al comienzo de la Segunda Guerra Mundial.

Apareció, en consecuencia, una serie de acuerdos comerciales que obedecían al interés por parte de los contratantes de precaverse en el límite de lo posible contra esas nuevas situaciones. En el campo limitado de la política comercial contractual de los países centroamericanos, se definieron pronto varias tendencias. En primer término, una de reserva por parte de dichos países hacia los de Europa, que los conducía a la denuncia de los anteriores tratados con los países europeos y a la celebración con ellos de simples modus vivendi o acuerdos comerciales de muy corto plazo que pudiesen ser fácil y prontamente denunciados en caso de que probasen ser poco satisfactorios. Al lado de ésta, coexistía una tendencia centroamericana a otorgar amplias concesiones a los países del continente americano, de mercado interesante por su capacidad de absorción de exportaciones de Centroamérica y de asegurada capacidad de pago, absolutamente libre de restricciones, como los Estados Unidos, o relativamente inmune a ellas como el Canadá.^{1/}

^{1/} Con el Canadá, que giraba en la órbita de restricciones en que entró el Imperio Británico después de la crisis monetaria de 1931, se concluyeron más a menudo modus vivendi. La referencia de arriba a este país se justifica, sin embargo, por el Tratado de Guatemala con el Canadá de 1937 que contenía, en forma menos elaborada, muchas de las estipulaciones de los tratados centroamericanos celebrados alrededor de la misma fecha con Estados Unidos y que se examinan más adelante.

cláusula general que da igual derecho a Guatemala.

Honduras concluyó igualmente en 1926 un tratado con Alemania que incluía la cláusula de nación más favorecida. Fué denunciado en 1937.^{1/}

En fin, en la misma época (1926) concluyó El Salvador un tratado con Estados Unidos que merece especial mención. Es importante este tratado porque no sólo establece de la manera más amplia^{2/} la cláusula de la nación más favorecida en cuanto toca a impuestos aduaneros sobre mercancías y al trato de barcos de los dos países, sino porque contiene la estipulación muy particular de una reciprocidad absoluta entre las banderas de ambos países hasta el extremo de que "las subvenciones, reintegros de derechos y otros privilegios de igual naturaleza de cualquier denominación que sean concedidos a los barcos nacionales, deberán ser extendidos igualmente a los del país co-contratante". A esto se añaden otras diversas cláusulas de paridad de tratamiento con los barcos nacionales de la otra parte en materia de navegación, así como estipulaciones relativas a la libertad de tránsito por los respectivos territorios y paridad de tratamiento con los nacionales al respecto para las personas y mercancías de la otra parte.

7. El período de los modus Vivendi y de los tratados con lista consolidada de aforos, y garantías contra la extensión de las restricciones cuantitativas y de cambio y discriminaciones en su aplicación (1929-1939)

La inestabilidad de las relaciones de comercio internacional

^{1/} Comisión de Aranceles de Estados Unidos, op. cit.

^{2/} Salvo la ya habitual excepción centroamericana, compensada por igual reserva de parte de Estados Unidos en cuanto a sus dependencias, Cuba y la Zona del Canal.

otro, debían haber comprobado —en particular los exportadores y sus agentes— estar en regla con las leyes de su patria en materias como posesión de licencia comercial, solvencia con el Fisco, etc.

Esta tendencia, tan digna de más extenso análisis si hubiera perdurado, se vió frustrada porque Guatemala, dándose cuenta indudablemente de que no le convenían tales fórmulas, pronto (1924) denunció el tratado referido y emprendió nuevas negociaciones con Francia. Estas culminaron en un modus vivendi que contenía sólo el beneficio de la tarifa mínima francesa para Guatemala y la concesión por parte de ésta de la cláusula de la nación más favorecida, limitada siempre por la cláusula centroamericana.

Son de esa misma época, entre los tratados acerca de los cuales se dispone de datos, los celebrados por Guatemala con Bélgica (1924, aún vigente) e Italia (1926), de corte antiguo en cuanto a que, además de la cláusula de la nación más favorecida limitada por la centroamericana, contienen mucha de la materia diversa de los tratados de épocas anteriores; y, con orientación más moderna, de carácter simple y ceñidos casi exclusivamente el goce del tratamiento de la nación más favorecida y a su excepción centroamericana, están los tratados concluidos por Guatemala con Alemania (1926), Países Bajos (1927) y Gran Bretaña (1928).^{1/} Es de notar, como observaciones especiales, que en tanto que los Países Bajos y Francia no se preocupaban aún por el asunto, Bélgica e Italia se reservaban por su parte la celebración de posibles uniones aduaneras con los países limítrofes, a través de una

^{1/} Ibid., Vol. III, pp. 57, 221, 25 y 246.

más favorecida, que antes aparecía concretada sobre todo a los derechos de importación o de exportación a que debían quedar sujetas las mercancías o que se aplicaba igualmente en materia de navegación en los casos en que a ésta, como al estatuto de los comerciantes, no se otorgaba tratamiento de paridad, es decir, trato nacional. Igualmente se agregan otras cláusulas de garantía sobre diferentes particulares, pero todas relativas al tráfico comercial o a quienes lo ejercen. Con esto se intensificó la tendencia a que el instrumento fuese predominantemente de regulación de las relaciones comerciales entre los países contratantes y a que, de acuerdo con la inclinación de la época, perdiesen terreno las estipulaciones referentes a navegación misma y mucho más todo lo relativo a lo que no fuese estrictamente de carácter comercial.

El ejemplo más característico de este tipo de tratado es el celebrado por Guatemala con Francia en 1922.^{1/} En primer lugar, no obstante la experiencia salvadoreña, concedía Guatemala, a cambio de la tarifa mínima francesa para unos 27 productos guatemaltecos, reducción y congelación de aforos para unos ochenta artículos franceses. En segundo, se estipulaba el mutuo goce de la cláusula de nación más favorecida, con reserva por parte de Guatemala de sus relaciones con los demás países centroamericanos, y, en fin, se insertaron por primera vez garantías contra la competencia desleal y una cláusula, sin duda exigida por Francia por razones de orden interno, según la cual, para gozar de la libertad de ejercicio de comercio los ciudadanos de un país en el territorio del

^{1/} Colección de Tratados, Vol. III, p. 115.

favorecida, resolvió denunciar el tratado. Por diversas circunstancias, la denuncia no se hizo efectiva sino en diciembre de 1929.^{1/}

Desde entonces y en toda la etapa de este siglo que precedió a la primera Guerra Mundial, Guatemala no concluyó tratados de comercio. En cuanto a El Salvador, único otro país centroamericano acerca del cual se disfruta de datos completos para el período,^{2/} concluyó dos tratados más, uno con Bélgica (1906) y otro con Alemania (1908) que casi se reducen a la cláusula de la nación más favorecida, limitada por la de la excepción centroamericana. Pudieron así gozar dichas dos naciones europeas, sin ninguna concesión directa por su parte, de las ventajas atribuidas a Francia en el tratado anteriormente mencionado.^{3/}

6. Extensión de la cláusula de la nación más favorecida a nuevas materias (1919-1929)

La novedad que se encuentra en la política comercial internacional centroamericana en la década que va del fin de la Primera Guerra Mundial a la crisis de 1929 es una fórmula de tratado de comercio en que se intenta extender a nuevas materias la cláusula de la nación

^{1/} En su Informe a la Asamblea Nacional de 13 de mayo de 1947, en la parte relativa a un análisis de la política comercial de El Salvador, expresa el Ministro de Economía, Dr. Max T. Brannan, que "la idea de la denuncia del Tratado Zaldívar-Delcassé era iniciar una nueva conducta económica sobre la materia, sustituyéndolo por un tratado diferencial en que el principio comutativo de privilegios o concesiones tuviera lugar predominante".

^{2/} Honduras negoció con Francia un tratado comercial en 1902 similar al Zaldívar-Delcassé y lo denunció en 1937, y otro con Bélgica en 1910 que contenía la cláusula de nación más favorecida. Acerca de éste no se dispone de más datos que las alusiones que se encuentran en los folletos de la Comisión de Aranceles de Estados Unidos ya mencionados.

^{3/} Colección de Tratados de El Salvador, Vol. I, pp. 224 - 227

tropicales del país centroamericano un tratamiento favorable o de igualdad con los de otras regiones.

El primero y más notable de estos instrumentos es el Tratado Zaldívar-Delcassé entre El Salvador y Francia de 9 de enero de 1901. Tiene así mismo la particularidad de que, al paso que Francia concedía su tarifa mínima a una serie de productos salvadoreños, El Salvador que carecía entonces de doble tarifa, otorgaba reducciones congeladas de aforos a los productos franceses de la lista respectiva.^{1/} Este tratado merece especial consideración por otros motivos. En primer lugar, porque su existencia tuvo la desventaja para El Salvador de que, sin compensación en la mayoría de los casos —porque no se la había previsto— gozasen ipso facto de esas mismas concesiones los países con los cuales tenía vigentes tratados con cláusula de la nación más favorecida. En segundo, porque la rigidez del procedimiento de aforos consolidados obligó a nuevas negociaciones en 1919 entre los dos países. En virtud de ellas, El Salvador, que había establecido un recargo de los derechos de importación sobre vinos tintos, accedió a reducirlo en 25% para Francia —reservándose siempre una facultad de aumento del mismo— a cambio de que Francia agregase a la lista de productos salvadoreños sujetos a su tarifa mínima el algodón y el azúcar. Por último y más importante, porque El Salvador, habiendo fijado en 1922 un nuevo tipo de cambio para su moneda (dos colones por dólar) decidió ajustar su arancel a la nueva situación y entonces, ante el obstáculo de los aforos consolidados en beneficio de Francia y de la consiguiente aplicación automática de esa ventaja a los países con cláusula de la nación más

1/ Colección de Tratados de El Salvador, Vol. I, p. 159.

miras al futuro y a su posición en el continente) insistían regularmente en tratados extensos que, además de la cláusula de la nación más favorecida, incluyesen estipulaciones muy amplias de seguridad, en beneficio de sus empresas, sus inversionistas y su navegación.

Alemania e Italia se interesaban particularmente en el estatuto personal porque eran países de emigración, y lograron tratados de regular extensión con cláusulas que cubrían ese punto.

Un tercer grupo estaba constituido por Francia y Bélgica que, inspiradas por propósitos puramente comerciales, se inclinaban casi exclusivamente por la cláusula de la nación más favorecida y aceptaban tratados en que ésta predominaba y se daba lugar secundario a lo demás, o, como el último país, tratados simples en que dicha cláusula era casi la única razón de ser de la negociación.

Viene, por último, Holanda, que oscilaba entre la última posición y la del tratado más amplio determinado por sus intereses de país con fuerte marina mercante.

5. Los tratados con lista anexa de aforos consolidados de la primera parte del siglo XX

Al empezar el siglo XX apareció en Centroamérica una nueva modalidad de tratado comercial que, aparte de contener la cláusula de la nación más favorecida limitada por la cláusula centroamericana de excepción, incluía listas de artículos con aforos consolidados. Por medio de estos tratados, los países centroamericanos habían de aceptar en algunos casos disminuciones convencionales de aforos que determinados países de ultramar exigían a cambio de asegurar a los productos

/tropicales

en renegociar de acuerdo con esas líneas indica, sin embargo, que se mantenía siempre vivo el propósito de crear un territorio aduanero común.

Lo esencial, no obstante, en esta parte del estudio, es tratar de desentrañar los móviles de los participantes en los acuerdos comerciales concluidos durante el período entre algunas de las Repúblicas centroamericanas y Estados de fuera de la región.

Los países de Centroamérica estaban particular y casi exclusivamente preocupados por asegurarse en los mercados externos tratamiento de igualdad para sus productos de exportación, sin menoscabar sustancialmente los ingresos fiscales de origen aduanero en que se basaban sus presupuestos. Para ello les servía muy bien la cláusula simple, o sujeta a compensación, de la nación más favorecida que no comprometía su autonomía en materia de alteración de los aforos de sus aranceles de aduanas. Limitaban así sus concesiones no otorgando generalmente consolidaciones de aforos y admitiendo más bien el mantenimiento de las cláusulas que garantizan la paridad de tratamiento con nacionales en diversas materias relativas a la navegación, el comercio o los derechos civiles. Como excepción, accedían a liberaciones de derechos para ciertos productos de importación como las que se acaba de mencionar en beneficio de Estados Unidos y Chile.

A los países que contrataban con los centroamericanos se les puede agrupar por su parte, y con ellos a los tratados respectivos, según los intereses que los movían a negociar. Las naciones preocupadas por asegurar ventajas no sólo a la colocación de sus mercancías sino a su navegación y a sus inversiones (Inglaterra, Estados Unidos con i-

bien la omisión estaba acorde con una política general de liberalización del comercio, si no general, extensible en todo caso a los países del continente.

En efecto, celebró Guatemala dos tratados, uno con Estados Unidos (30 de abril de 1892) y otro con Chile (20 de abril de 1900) en que existía compromiso mutuo de extender el libre comercio a una serie de artículos enumerados en listas incluidas en los textos respectivos. Ni el uno ni el otro prosperaron, pues el celebrado con Estados Unidos fué denunciado por el último país a los dos años de concluído y el con traído con Chile jamás alcanzó ratificación. Diferían en que, al paso que el tratado con Estados Unidos sólo contenía dos listas, una corta de artículos guatemaltecos de ingreso franco en Estados Unidos (azúcar, café, té, mieles y cueros) y otra extensa de artículos estadounidenses de ingreso franco en Guatemala (29 artículos; entre los cuales figuraban arroz, maderas para construcción, animales vivos, legumbres frescas, harina de maíz, carbón mineral, maquinaria para agricultura y minería, oro y plata en polvo y acuñados), en la frustrada negociación con Chile aparecían tres listas, pues había una tercera de artículos de entrada franca en cualquiera de los dos países si eran originarios del otro.

Se advierte en la misma época esfuerzos de unión aduanera en tre las cinco Repúblicas y en particular la celebración, sobre todo por parte de Nicaragua, de tratados de libre comercio con los otros países de la región, todos los cuales tuvieron poca vigencia. ^{1/} La insistencia

1/ Honduras siguió una política similar durante toda la segunda mitad del siglo XIX. Los tratados respectivos fueron igualmente de corta duración. (U.S. Tariff Commission, Economic Controls and Commercial Policy in Honduras).

países de fuera de la región. ^{1/}

4. Los efímeros tratados con lista de productos libres de derechos con-
cluidos en el período 1880-1900.

El período de 1880 al fin del siglo XIX, que no parece haber sido de tan intensa actividad ^{2/} como el anterior en materia de conclusiones de tratados comerciales en la América Central, ofrece, sin embargo, una novedad que hace sugerir que, por lo menos en cuanto a Guatemala, no había sido sólo por inadvertencia que no se había incluido en los tratados con países de fuera de la región durante la etapa anterior la cláusula centroamericana de excepción a la de la nación más favorecida. Más

- 1/ Como se verá más adelante, esta misma dificultad existe en la actualidad en el caso de algunos tratados de Costa Rica que no han reservado la cláusula centroamericana (con el Canadá, por ejemplo) y en el de la adhesión de Nicaragua al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), a raíz de la cual no se incluyó el Anexo de excepción que ha sido admitido para otras agrupaciones aduaneras regionales. Parece, sin embargo, alegable por parte de los países centroamericanos el argumento de que la cláusula regional de excepción forma parte de la costumbre internacional universalmente admitida y es, por lo tanto, aplicable aunque no esté expresamente incluida. En el caso de la adhesión de Nicaragua al GATT, los miembros de éste han admitido la situación de excepción hacia otros países centroamericanos, por tratarse de tratados encaminados hacia la formación de una zona de libre comercio de las previstas en el Acuerdo General. La admisión fue hecha con motivo del examen, por parte de los miembros del Acuerdo General, de la situación creada por el tratado de libre comercio de 29 de agosto de 1951 entre Nicaragua y El Salvador.
- 2/ De acuerdo con las compilaciones guatemalteca y salvadoreña citadas, los dos países respectivos no concluyeron sino los siguientes tratados: El Salvador dos con cláusula de la nación más favorecida, respectivamente con Venezuela y Suiza (ambos de 1883) y uno con el Ecuador que no contiene la cláusula en cuestión. Guatemala, uno con Alemania (1887) que incluye dicha cláusula y diversas estipulaciones sobre garantías mutuas a los respectivos nacionales y paridad de tratamiento a diversos respectos para los súbditos o ciudadanos y los buques de los co-contratantes en los territorios y puertos del otro; y además, los dos tratados a que se refiere en seguida el texto.

establecer situaciones especiales de franquicia o de disminución de derechos, concedidas por una república centroamericana a otra o a otras,^{1/} no se incluye todavía en los tratados con países de fuera del Istmo la cláusula centroamericana ni expresión alguna que ponga a salvo tales excepciones intercentroamericanas a la cláusula de la nación más favorecida. Este contraste existía ya desde 1826, cuando, a la par que se establecía una Unión Aduanera con la Colombia del tiempo de Bolívar, se otorgaba sin restricciones la cláusula de la nación más favorecida a Estados Unidos, sin tener en cuenta la contradicción implícita en tal situación y las dificultades que habrían surgido de haber llegado ésta a mantenerse.

Sin embargo, no existe noticia de los conflictos y dificultades a que necesariamente ha debido dar lugar el choque entre las dos políticas de intentos de comercio libre en el seno de Centroamérica y de otorgamiento incondicional de la cláusula de la nación más favorecida a

^{1/} Costa Rica, por ejemplo, que desde 1839 y hasta proximidades de la mitad del siglo, había concedido unilateralmente un tratamiento preferencial --sólo 10% ad valorem de derechos de importación-- a los productos de otros países centroamericanos, celebró Tratados de Libre Comercio con Guatemala (1848 y 1871), con Honduras (1858-1868) y con Nicaragua (1871). Guatemala que desde 1842 había celebrado uno con El Salvador, aparte de los mencionados con Costa Rica, celebró otro con Nicaragua en 1862. (Las fuentes a disposición difieren a veces sobre la fecha de los Tratados de Libre Comercio concluidos por Costa Rica).

(1868) y Austria-Hungría (1870).^{1/}

En los tratados de comercio centroamericanos de ese período se dispone principalmente de los concluidos por Guatemala y que aparecen en la compilación oficial correspondiente. Se destacan en ellos las siguientes particularidades:

a) Aparece casi siempre la cláusula de la nación más favorecida, pero en diversas formas. Unas veces es absoluta, como en el caso del Tratado de Guatemala con Italia de 1868, otras es condicional en cuanto se la sujeta a compensación equivalente si la ventaja otorgada a un tercer Estado no ha sido concedida gratuitamente, como en el caso del Tratado de Guatemala con los Países Bajos de 1856. Sin contar con que a veces la cláusula, establecida de una manera muy explícita, aparece aislada en tratados que no se refieren a materia comercial sino a otra distinta. Tal ocurre, como se observó, en Tratados de Reconocimiento por parte de España a las Repúblicas centroamericanas, como el celebrado con Guatemala (1863) y el concluido con El Salvador (1868).^{2/}

b) No obstante que en la misma época referida tienen lugar en Centroamérica repetidos intentos unilaterales o convencionales de

1/ Se afirmó además en Lima en 10 de marzo de 1865 un Tratado de Comercio y Navegación, que no llegó a ser ratificado, entre Guatemala, El Salvador, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Aunque no llegó a perdurar, tiene interés porque incluía, entre otras cosas, aparte de paridad de tratamiento con los nacionales para los ciudadanos y buques de todos los co-contratantes, la adopción entre éstos del sistema métrico decimal, una unidad monetaria común (pieza de plata, igual en peso, diámetro y ley a la francesa de cinco francos) con facultad de cada Estado para acuñarla y libre curso en todos y, en fin, una libertad de tránsito común para los nacionales de ellas a través de los respectivos territorios. Es de notar que, sin embargo, no contenía la cláusula de la nación más favorecida (Ibid., Vol. II, p. 22).

2/ Tratados, Convenciones y Acuerdos Internacionales vigentes en El Salvador. Tomo I (1865-1929). Ministerio de Relaciones Exteriores, San Salvador, 1938.

--Guatemala en el caso-- con tal de haber sido embarcados en sus puertos hacia el país europeo co-contratante.^{1/}

3. Intensificación de la política de celebración de tratados comerciales (1850-1870)

La década que precedió y la que siguió al famoso Tratado de Cobden entre Francia y Gran Bretaña y que marcó el apogeo de la política comercial de tipo liberal, parece haberse distinguido en Centroamérica, o al menos en parte de ella, por una intensa actividad en materia de negociación de tratados comerciales. Aparte de los de Paz, Amistad y Reconocimiento con España, que contenían, además, la cláusula de la nación más favorecida (Nicaragua y Costa Rica, 1850; Guatemala, 1863; El Salvador, 1865), se tiene noticia de Tratados de Costa Rica con Gran Bretaña (1849, ratificado en 1850, aún vigente), Estados Unidos (1851); Países Bajos (1853); Perú (1853); Nueva Granada (1857); Bélgica (1858) y el texto de tratados de Guatemala con los Países Bajos (1856), Italia

^{1/} Véase el Tratado de Guatemala con las Repúblicas Anseáticas de Lübeck, Hamburgo y Brema (1847). Guatemala, por su parte, concedía en el mismo igual tratamiento a los productos de otros Estados alemanes que, provenientes de esas ciudades, se dirigieran a través de puerto y territorio guatemalteco hacia los Estados limítrofes de Honduras, El Salvador y Chiapas. Véase también el Tratado de la misma Guatemala con Bélgica (1849) en que ésta aceptó considerar como guatemaltecos, a los efectos del trato de la nación más favorecida, los productos provenientes de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica con tal que las importaciones de ellos a Bélgica se hicieran en barcos belgas o guatemaltecos. Otras estipulaciones establecían tránsito libre a través de Bélgica por los ferrocarriles del Estado, o en condiciones de nación más favorecida si por otra vía, para los productos guatemaltecos, a cambio de lo cual Guatemala otorgaba tránsito libre por sus puertos y territorios a las personas y productos belgas encaminados hacia Honduras, El Salvador y Chiapas. (Colección de Tratados de Guatemala, Vol. III, pp. 5 y 39).

Comercio y las cuales no es posible satisfacer sin la existencia de ^{1/} ésta.

En cuanto se refiere al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio --el cual por encontrarse en vigencia entre un número de países, constituye, en cuanto a ellos, derecho positivo internacional-- presenta su caso una doble faz en relación con el problema que se analiza: por una parte, Nicaragua, que es el único país de Centroamérica que ha adherido al Acuerdo, no hizo excluir del trato de nación más favorecida sus relaciones con la región económica (Centroamérica) de que forma parte, como sí lo han hecho otros países que se pretenden integrantes de agrupaciones económicas de carácter regional o que pertenecen a comunidades políticas que se extienden a través del globo; por otra, las Partes Contratantes del Acuerdo General han dado, no obstante,

1/ Las referidas condiciones contenidas en el Artículo XV son en síntesis las siguientes: a) que los territorios de las partes que contraen el Acuerdo de Preferenciales sean contiguos, el uno para con el otro, o pertenezcan a la misma región económica; b) que las preferencias otorgadas en el Acuerdo Preferencial sean necesarias para asegurar un mercado a determinada industria o ramo de agricultura que esté siendo, o vaya a ser, creada, reconstruida, substancialmente desarrollada o substancialmente modernizada; c) que la preferencia consista, o en admisión libre de derechos o en una imposición aduanera suficientemente baja como para asegurar los objetivos de la condición anterior; d) que la compensación ofrecida por la otra Parte se conforme a estas mismas reglas; e) que se prevea la posibilidad de que puedan adherir al Acuerdo países miembros de la Organización Internacional del Comercio que satisfagan las mismas condiciones que se acaba de especificar. La más ligera revisión de los tratados bilaterales de libre comercio en cuestión indica que la zona de libre comercio que preparan llena dichas condiciones, con las solas reservas de que la condición b) no la satisfacen sino relativamente, o por lo menos sino en intención, en los casos de algunas concesiones; y que en cuanto a la última, o sea la e), para comprobar que están de acuerdo con ella, es preciso referirse no sólo al artíbulado de los tratados respectivos sino a sus exposiciones de motivos que prevén la extensión del sistema a toda la América Central.

Pero sí es lógico admitir su valor como doctrina en relación con cualquier interpretación de un caso dudoso sobre la materia de relaciones comerciales internacionales. Si se otorga autoridad doctrinal a cualquier autor de renombre y solvencia sobre el particular, tanto más debe admitírsele a una reunión de expertos de carácter casi universal, en que estuvieron oficialmente representados más de 50 países del mundo y en la cual se agotó hasta el extremo y el detalle el análisis de todas las cuestiones atinentes a la regulación del comercio internacional y en particular al asunto que se trata.

Admitida esa premisa, corresponde en primer lugar recordar simplemente la presencia en la Carta del anexo letra I que reconoce de manera expresa los "preferenciales" centroamericanos en existencia para el momento en que el documento fué firmado. Y en segundo, referirse a la materia más compleja, pero muy interesante, de la especificación en el artículo XV, que dió lugar a tan amplio y minucioso debate técnico, de las condiciones que debían satisfacer los Acuerdos Preferenciales entre grupos de Miembros para que les fuese dada aprobación por la Organización Internacional del Comercio; que, según la Carta, debía instituirse. La zona de libre comercio que están contribuyendo a formar por medio de tratados bilaterales los países de Centroamérica satisface la casi totalidad de esas condiciones; y las que no llena, es porque no puede hacerlo, pues son de aquellas procedimentales relacionadas con la existencia de la propia Organización Internacional del

países centroamericanos en que está omitida la cláusula de excepción centroamericana, podrían invocar el trato general y absoluto de nación más favorecida ante sus expresados co-contratantes.

e) en fin, no ya con el carácter de doctrina sino de derecho internacional positivo, ^{1/} el reconocimiento indirecto pero evidente por las Partes Contratantes del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio --al considerar el caso del Tratado de Libre Comercio entre Nicaragua, adherente al Acuerdo General, y El Salvador, que no es miembro del último-- de que Centroamérica forma una región económica especial con derecho, para los países que incluye, a otorgarse entre sí ventajas y preferencias exceptuadas del trato general de nación más favorecida que el propio Acuerdo establece como regla de aplicación de otro modo indeclinable entre sus miembros. ^{2/}

Las dos últimas razones requieren consideración más amplia y son muy importantes para la adecuada solución del caso, motivo por el cual se analizan a continuación más detenidamente.

Como ya se insinuó, no se puede pretender que un instrumento internacional no ratificado, como la Carta de Comercio y Empleo de la Habana, constituya derecho internacional positivo de carácter obligatorio.

^{1/} Vigente entre los signatarios del Acuerdo. Es de agregar --y esta vez la observación por tratarse de un Convenio ratificado tiene alcance más concreto que en el caso de la Carta de la Habana-- que entre los participantes figuran prácticamente todos los Estados que podrían invocar ante países centroamericanos el goce de la cláusula incondicional e ilimitada de nación más favorecida.

^{2/} Actas de la Sexta Reunión de las Partes Contratantes del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio. Sesión del 24 de octubre de 1951. Ver igualmente la Resolución de las Partes Contratantes que se menciona en la p. 109 siguiente.

abarcaba a los de toda la zona geográfica interesada en el particular y al cual repetidas veces se ha tratado de reconstituir;

b) la presencia de ella en la casi totalidad de los tratados de los países centroamericanos fuera de la región, aparte de que, en obediencia a igual tendencia, diversos países centroamericanos han otorgado rebajas unilaterales de derechos de aduana a los otros del Istmo, incluso en tarifas especiales denominadas centroamericanas.

c) la consecuencia que puede derivarse de las consideraciones anteriores, de que los casos de omisión de la cláusula centroamericana han obedecido a descuido u olvido, o a que se la creía sobreentendida, supuesto respaldado por el hecho concreto de que durante la misma época que se omitía la cláusula de excepción, el propio Estado centroamericano que no exigía su inclusión, lejos de seguir una política de alejamiento en materia de política comercial hacia los otros del Istmo --lo cual habría sido lo único que daría derecho a pensar que la omisión era expresa y destinada a otorgar a su co-contratante de momento todas las ventajas que concediese a los de la región--, más bien enderezaba sin retardo su política hacia el objetivo secular de constitución paulatina de un común territorio aduanero centroamericano.

d) el respaldo de orden doctrinario que recibió en la Carta de la Habana, ^{1/} suscrita aunque no ratificada por 53 Estados, la existencia de una región económica centroamericana dentro de la cual se justificaba esa propia excepción a la cláusula de nación más favorecida, siendo de añadir que entre los signatarios están prácticamente comprendidos todos los países que, por el hecho de disfrutar de acuerdos con

país centroamericano con el que haya contratado hubiese otorgado a otro u otros países centroamericanos, en tratados de libre comercio o unilateralmente. Para precisar más, debe observarse que ese es el caso no solo de algunos tratados bilaterales --celebrados en particular por Costa Rica-- sino el de un instrumento multilateral como el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio después de la adhesión de Nicaragua al mismo.

Sería fácil deshacerse del asunto admitiendo la solución, por demás simplista, de que en todos los casos en que no ha habido inclusión expresa de la cláusula centroamericana, no prevalece la excepción, y de que, en consecuencia, el país o los países beneficiarios de la cláusula incondicional e ilimitada de nación más favorecida tienen derecho al goce de todas las ventajas que el país de Centroamérica con el cual haya contratado otorgue a otro cualquiera, incluso de la región. El considerable interés del asunto merece, sin embargo, que se le dé el mayor estudio.

La cuestión reside en dilucidar si, a diferencia del caso general del trato de nación más favorecida, que no ha llegado a revestir la categoría de costumbre o regla no escrita pero inmanente de derecho internacional, el de la cláusula centroamericana si ha dado lugar a esa consideración. El examen detenido del asunto indica que hay una serie de datos concretos que abonan el reconocimiento de la regla, costumbre, o como quiera llamársela, de la cláusula centroamericana:

a) el origen de dicha cláusula en la subsistencia de un sentimiento regional dimanado de la anterior existencia de un Estado que

/abarcaba

Dos argumentos provenientes del mismo Viner autorizan para decidir que tal principio, de poseer alguna validez, no sería aplicable a la situación centroamericana que se estudia. Observa en primer término dicho tratadista que el principio es, de todos modos, desechable cuando es posible invocar circunstancias especiales que justifiquen su abandono. Las razones económicas, histórico-tradicionales, geográficas que abonan el esfuerzo de integración económica de Centroamérica, son por demás evidentes para que pueda dudarse de que las susodichas circunstancias existen en el caso centroamericano. Agrega Viner en segundo término que la única consecuencia de la transgresión del presunto principio, vendría a ser que el país que lo desconociese quedaría en situación de no poder invocarlo frente a los demás. Dicho en otras palabras, se trataría de una regla de derecho internacional no solamente discutible sino por demás débil, ya que carece de sanción alguna; el supuesto transgresor se expondría únicamente a arriesgar la tarifa más alta de países con los cuales es de presumir que no tendrá intercambio importante, pues de haber existido el último, ambas partes se habrían interesado en negociar entre ellas el goce del trato de nación más favorecida.

Es, en cambio, de importancia real y positiva el análisis de la dificultad que presenta la omisión de la cláusula centroamericana en tratados con países de fuera de la región, los cuales prevén el goce incondicional e ilimitado del trato de nación más favorecida para ambas partes contratantes. Esta situación, aunque no ocurre sino en raras ocasiones, es susceptible de dar lugar a que haya país que quiera invocar un presunto derecho a disfrutar automáticamente de las ventajas que el

compromisos internacionales adquiridos que sean susceptibles de obligarlos a otorgar a naciones de fuera de la región, las ventajas que por medio de ese tipo de tratados se han concedido o pueden en el futuro concederse mutuamente.

En el capítulo IV, sobre la política comercial convencional de los Estados centroamericanos, se ha visto que sólo en algunos casos no ha sido incluida en los tratados con países de fuera de la región la cláusula centroamericana de excepción a la de nación más favorecida. Esta sección debe consagrarse, por lo tanto, a considerar la situación que crean esos casos especiales, pero conviene antes examinar brevemente la vieja pretensión de que existe un principio general de derecho internacional de igualdad entre las naciones para los efectos de comercio exterior, en virtud del cual todo Estado, mientras no haya renunciado a su soberanía y mantenga la generalidad de sus atributos de nación independiente, estaría obligado a otorgar tratamiento de paridad a todos los del orbe y a no efectuar discriminaciones en sus relaciones con ellos. Parece un tanto inoficioso dar atención a un principio que jamás ha tenido vigencia ni reconocimiento en derecho internacional positivo, como lo demuestra el hecho de que, para hacer efectivo el trato de nación más favorecida, se haya creído indispensable incluir la cláusula respectiva en la casi totalidad de los tratados de comercio celebrados en el mundo en el último siglo y medio. Pero vale la pena discutir el punto, puesto que autor de tanta autoridad como Viner le otorga beligerancia.^{1/}

^{1/} Op. cit., pp. 5 y 6.

lo es la política que han venido siguiendo los gobiernos centroamericanos tendiente a liberalizar entre ellos el comercio, en particular mediante nuevos tratados de libre comercio y el esfuerzo presente por crear una zona de libre comercio a que se hará detenida referencia más adelante.

2. El trato de nación más favorecida y los recientes tratados de libre comercio entre países de Centroamérica.

Los tratados de libre comercio concluidos recientemente en Centroamérica son, como se sabe, los celebrados por El Salvador con Nicaragua de fecha 9 de marzo de 1951, con Guatemala de fecha 14 de diciembre de 1951 y con Costa Rica de fecha 5 de octubre de 1953. A ellos debe añadirse, el tratado vigente desde 1918 entre Honduras y El Salvador, que acaba de ser reformado por medio de un protocolo adicional de fecha 25 de enero de 1954.^{1/}

Antes de proceder al examen de esos tratados parece de toda utilidad analizar el marco institucional de carácter internacional dentro del cual se mueve, con trabas o sin ellas, la realización del paulatino esfuerzo en pro de la creación de una zona de libre comercio en América Central.

El problema que se presenta es el de determinar si los países centroamericanos pueden lograr su objetivo sin colisión con otros

^{1/} Fechas en que fueron suscritos. Las ratificaciones tuvieron lugar, como lo muestra la sinopsis de dichos tratados, que se incluye a partir de la p. 124, respectivamente en 29 de agosto de 1951, 17 de marzo de 1952 y 16 de octubre de 1954. En el caso del tratado de Honduras con El Salvador, fué celebrado el 28 de febrero de 1918 (no se dispone del dato de fecha de ratificación) y el canje de ratificaciones del protocolo adicional tuvo lugar el 26 de abril de 1954.

centroamericana, y Honduras procedió a hacer lo mismo desde 1939 bajo condición de reciprocidad.

e) Tanto Guatemala como Costa Rica eximieron en 1939 a las importaciones de otros países de Centroamérica del recargo especial que imponen a países con balanza de comercio desfavorable para ellas en grado determinado.

La inexistencia de condiciones económicas objetivas que hiciesen viable la unificación ha impedido, sin embargo, que dichos tratados y arreglos tuviesen resultados prácticos importantes. Bastará observar que, aun cuando las exenciones de derechos de importación, convencionales o unilaterales, se hubiesen estabilizado y ampliado en el Istmo, es seguro que, a falta de buenas comunicaciones entre los diversos países, de costos racionales de producción en cada uno de ellos asentados en eficiencia técnica de la producción y en una suficiente disponibilidad de capitales, utilizables a tasa de interés alentadora para los empresarios, los artículos susceptibles de cruzar libremente las aduanas fronterizas en pocos casos hubieran podido competir por su precio o por su calidad con los importados de fuera de la región aun cuando éstos tuviesen en su contra el diferencial de los derechos de aduana.

El grado en que esas trabas de orden económico han sido aminoradas, subsisten o pueden ser eliminadas, lo ha comenzado a examinar el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano integrado por los Ministros de Economía, en sus dos primeras reuniones en 1952 y 1953, sobre la base de estudios preparados por la Secretaría de la CEPAL y por misiones de asistencia técnica. Un complemento necesario de esta labor

ciertos productos de los otros países centroamericanos. En tanto que exigía en general el 30% ad valorem sobre los artículos de importación susceptibles de ser producidos en el país, rebajaba dicho derecho al 10% para los que fueran originarios de otras partes de Centroamérica. Al propio tiempo, otorgaba unilateralmente el trato nacional a la exportación de origen centroamericano (un real por bulto) embarcada en sus puertos.^{1/}

b) La propia Costa Rica eximió de impuesto en 1847 el ganado importado del resto de Centroamérica. Al propio tiempo, redujo del 30% ad valorem general a un 12% preferencial los derechos de importación sobre carne salada y jabón centroamericanos, lo cual demuestra, de paso, que para este año había cesado la concesión anterior que favorecía a todos los productos del resto de Centroamérica.^{2/}

c) El Salvador, en 1934, no sólo excluyó a los otros países centroamericanos de los recargos que impuso desde entonces a las importaciones de naciones con las cuales le es desfavorable en determinado grado la balanza de comercio, sino que, además, creó una tarifa especial centroamericana con aforos de favor para un número de productos en ella especificados.

d) Guatemala concedió unilateralmente en 1936 reducciones sobre los derechos de importación de una serie de artículos de procedencia

1/ Se interpreta la disposición como una concesión, presumiendo que Costa Rica no había otorgado convencionalmente para la época tránsito y reexportación libre a países de fuera de Centroamérica. Se carece de datos precisos acerca de las negociaciones respectivas, elemento indispensable para establecer una conclusión sobre el caso.

2/ La fuente en este caso y el anterior es la citada obra de Soley Güell. Para los siguientes, los folletos de la Comisión de Aranceles de Estados Unidos y documentos oficiales centroamericanos.

luego objeto de atención especial. Y hay, por último que citar el modus vivendi de alcance muy limitado celebrado en 1946 entre Nicaragua y Honduras, en que Nicaragua libera de derechos de importación únicamente a la pez rubia y al aguarrás producidos en Honduras, a cambio de que ésta haga lo propio con los aceites de algodón y de ajonjolí nicaraguenses.^{1/}

Al lado de los esfuerzos convencionales por estructurar áreas limitadas^{2/} de libre comercio, hay que colocar las decisiones unilaterales de otorgar por parte de un país a otro u otros de Centroamérica liberaciones o rebajas de derechos sobre algunos artículos, o tarifas preferenciales sobre todos. O, en otros casos, excepción de los recargos retaliatorios que en el curso de este siglo se han establecido en Centroamérica sobre las importaciones provenientes de países con los cuales el país dado llegase a tener una balanza de comercio desfavorable en grado determinado.

La documentación disponible no permite formular una enumeración completa de las resoluciones adoptadas en tal sentido, y parece, por otra parte, suficiente señalar la tendencia persistente hacia ese tipo de política y presentar, como corroboración del hecho, los ejemplos de que se tiene noticia concreta y que son los siguientes:

a) Costa Rica mantuvo de 1939 a 1946 un aforo de favor para

1/ Memoria de Relaciones Exteriores de Honduras correspondiente al año 1946. Tegucigalpa, 1947.

2/ Limitación en cuanto a la extensión geográfica, por tratarse regularmente de esfuerzos bilaterales, e igualmente en relación con el número de artículos exentos, pues generalmente los tratados no cubrían sino listas de productos especificados. Hay, sin embargo, ejemplos --como el Tratado de Libre Comercio entre Nicaragua y Costa Rica ratificado en 1871 y mencionado en nota anterior-- de establecimiento total de una zona de libre comercio entre dos países. (Cf. Soley Guell, op. cit., Tomo I, p. 307.)

adherir luego las dos repúblicas no asistentes; d) y en fin, hasta donde puede reflejar una intención de unificación, el Tratado de Confraternidad Centroamericana suscrito en Guatemala en 1934. De allí en adelante, fuera de reuniones con vistas al mismo propósito de los presidentes de Guatemala y de El Salvador en 1946, ningún otro intento se anota hasta el re presentado por la ODECA en octubre de 1951.

Las primeras tentativas convencionales de liberación mutua de derechos entre países centroamericanos de que se tiene noticia se encuentran en los tratados de Guatemala con Costa Rica (1848-1871), Honduras (1880-1895), Nicaragua (1862, 1874, 1883, 1895, 1899 y 1924) y El Salvador (1942); en los tratados de Nicaragua con Costa Rica (1858, 1868, 1884, 1885), El Salvador (1889) y Honduras (1879, 1884, 1891, 1897, 1908 y 1930) y en el tratado de Honduras con El Salvador en 1913. Aunque se carece de informaciones concretas al respecto, parece ser que en el curso de la segunda mitad del siglo XIX y en la primera del actual tuvieron vida tan efímera como la de los mencionados otros arreglos de libre comercio entre países de la región que no se mencionan en la anterior enumeración. ^{1/} Pertenece igualmente a este recuento el tratado de 1918 entre El Salvador y Honduras, el que, por estar aún en vigencia y por haber sido recientemente modificado por medio de un protocolo adicional, constituirá

^{1/} Los folletos varias veces citados de la Comisión de Aranceles de Estados Unidos a veces difieren entre sí en cuanto a las fechas de los tratados que enumeran. Además, el correspondiente a El Salvador incluye mención de un tratado entre dicho país y Guatemala de 1842, lo cual constituye posiblemente una alusión errónea al de 1942 que omite dicha información. Soley Güell (*op.cit.*, Tomo I, p.307) cita un Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Nicaragua, ratificado en 1871, que exceptuaba de franquicia aduanera solamente a los artículos estancados o de importación prohibida.

Congreso Constituyente. Esta tentativa, una de las más serias, culmina en la reunión de una Asamblea en Nicaragua (1898) que vota la Constitución de los Estados Unidos de Centroamérica y crea un Consejo Ejecutivo Provisional, autorizado para convocar a elecciones presidenciales y legislativas. El Congreso correspondiente abre sus sesiones en Amapala (Honduras) el 1° de noviembre de 1898, pero de inmediato un nuevo gobierno instalado en El Salvador y el del general Zelaya de Nicaragua separan a sus países de la Unión y ésta vuelve a frustrarse.

En el siglo presente, y antes de la formación de la ODECA, puede darse cuenta todavía de otros intentos de unificación: a) el representado por la Conferencia Centroamericana de Paz, celebrada en Washington en 1907, que sólo dió por resultado positivo la creación de la Corte Centroamericana de Justicia Arbitral, de interesantes proyecciones en materia de Derecho Internacional, y que duró hasta 1918, habiendo constituido una de las causas de su disolución el desacuerdo de Nicaragua con un fallo adverso de la Corte al Tratado Bryan-Chamorro que, sin la anuencia de los otros países con costas en el Golfo de Fonseca, otorgaba a los Estados Unidos el derecho de construir un canal interoceánico que desembocaba en dicho golfo; b) la efímera formación de una República de la América Central en 1920, integrada por Guatemala, Honduras y El Salvador, que fracasó con motivo de un cambio de gobierno en el primero de los países nombrados; c) los intentos infructuosos de la delegación hondureña, en la reunión de pacificación celebrada a bordo del barco norteamericano Tacoma en 1923, para que se estableciese una unión entre Nicaragua, Honduras y El Salvador a la cual pudiesen

/adherir

1/
mitiva Federación de que puede darse cuenta, lo constituye un Congreso celebrado en Chinandega (Nicaragua) en abril de 1842 al que asistieron Honduras, El Salvador y Nicaragua. Esos mismos Estados renovaron la tentativa cinco años más tarde en otra reunión en Nacaome (Honduras), y en 1853 trataron de sentar de nuevo las bases de la Unión en otro Congreso en Tegucigalpa. La invasión de Walker dió lugar a un alto grado de cooperación centroamericana que podría hacer presagiar la realización efectiva de la Unión, pero, fusilado el pirata invasor, se frustraron los esfuerzos unionistas por la resistencia del presidente Carrera de Guatemala. Este último tomó parte, sin embargo, en otra tentativa, de 1862, iniciada por el presidente Tomás Martínez de El Salvador, que igualmente fracasó por desavenencias personales entre Carrera y el presidente salvadoreño Gerardo Barrios.

De 1871 a 1885 tienen lugar los esfuerzos del general Justo Rufino Barrios, presidente de Guatemala, por unificar por la fuerza a Centroamérica, y las tentativas ineficaces de su sucesor, el presidente Barillas, para celebrar congresos unionistas en Guatemala.

La corriente hacia la unidad se detiene hasta 1895, cuando toma nuevo impulso bajo iniciativa del presidente Bonilla, de Honduras, quien logra la firma de un pacto para la creación de la República Mayor de Centroamérica. Dicho Estado tenía como órganos una Dieta Federal en cargada de los asuntos internacionales que funcionó por dos años y un

1/ En lo que respecta a los esfuerzos de unificación centroamericana que en seguida se citan, ver Carlos Urrutia Aparicio, "La Organización de Estados Centroamericanos (ODECA); esbozo histórico, político y jurídico", Cuadernos Americanos, México, Año XII, Núm.4, julio-agosto de 1953.

reconocimiento al hecho de que Nicaragua puede conceder a otro país de Centroamérica (en el caso, El Salvador) ventajas exclusivas que escapan al trato incondicional e ilimitado de nación más favorecida, establecida entre los miembros del Acuerdo por el inciso primero del Artículo I del mismo.

En sesión de 25 de octubre de 1951 las Partes Contratantes resolvieron que el Tratado de agosto del mismo año entre Nicaragua y El Salvador constituye un arreglo provisional formulado con vistas al establecimiento de una zona de libre comercio de las que prevé el párrafo 10° del artículo XXIV del Acuerdo General y que, por lo tanto, Nicaragua debía ser liberada a tal efecto de los compromisos del Acuerdo. La excepción así concedida a Nicaragua quedó sin embargo sujeta a dos condiciones destinadas a asegurar el objetivo que la motiva: en primer lugar, que las ventajas otorgadas por Nicaragua a El Salvador, y en particular las que señalan los artículos III y IV del tratado respectivo, respondan a la finalidad del establecimiento de una zona de libre comercio tal como la define el artículo XXIV del Acuerdo General; en segundo, que Nicaragua presente un informe anual al respecto que permita a las Partes Contratantes examinar y decidir acerca del grado en que realmente se está llevando a cabo el propósito en cuestión.^{1/}

^{1/} General Agreements on Tariffs and Trade, Basic Instruments and Selected Documents. Volumen II: Decisions, Declarations, Resolutions, Rulings and Reports. The Contracting Parties to the General Agreement on Tariffs and Trade, Ginebra, mayo de 1952, p. 30. Ver igualmente Actas de la Sexta Reunión de las Partes Contratantes del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio. Sesión del 24 de octubre de 1951.

El interés de la cuestión estriba en analizar las consecuencias de tal reconocimiento del derecho de Nicaragua a otorgar a otros países centroamericanos ventajas exclusivas de las cuales no gozarían los miembros del Acuerdo General. El propósito de la excepción misma es justamente facilitar a Nicaragua la posibilidad de cooperar a la formación de una zona de libre comercio en la región, como las que contempla el artículo XXIV del Acuerdo General.

Es cierto que la excepción así concedida a Nicaragua fué sometida a las condiciones y limitaciones mencionadas; pero ello no disminuye, en cuanto a consecuencias actuales, la significación que cabe atribuir a la concesión. Debe, no obstante, admitirse que, dada en particular la lentitud con que previsiblemente llegará a constituirse en Centroamérica una zona de libre comercio que pueda satisfacer todas las condiciones que fija el Acuerdo General para admitir definitivamente como tal a ese tipo de agrupación aduanera, la situación sería más firme para Nicaragua si llegase a obtener de los otros signatarios del Acuerdo que se añada al mismo un anexo de excepción como aquellos de que benefician otras agrupaciones económicas regionales, o bien una cláusula, igualmente de excepción, similar, pero si es posible de mayor amplitud, que la admitida en favor de las relaciones especiales

/entre

entre la India y el Pakistán.^{1/}

Por menos directa no deja de ser obvia la influencia que la expresada decisión de los miembros del Acuerdo General tiene sobre el segundo caso, o sea, en relación con la situación de tratados entre un país centroamericano y otro de fuera de la región en los cuales figure el trato de nación más favorecida incondicional e ilimitado.

En resumen, no sólo una importante organización internacional, entre cuyos miembros se lleva a cabo parte considerabilísima del comercio del mundo, ha dado admisión implícita al hecho de que Centroamérica constituye una región económica propia en donde es plausible que se establezca una zona de libre comercio, sino que de allí se deriva un respaldo evidente o en todo caso una interpretación doctrinaria en favor de la tesis de que, por las razones tantas veces aludidas, la cláusula de excepción centroamericana pertenece al derecho internacional no escrito, derivado de la costumbre, y de que podría considerársele

^{1/} El inciso 11 del artículo XXIV del Acuerdo General, según el cual los miembros, tomando en cuenta las excepcionales circunstancias que se derivan de la independencia adquirida por separado por ambos Estados y el hecho de que los dos constituyeron hasta hace poco una sola unidad económica, convienen en que los compromisos del Acuerdo no regirán para ellos en cuanto pudiesen impedirles someter el comercio entre ambos a arreglos especiales, y hasta tanto que su mutuo intercambio quede establecido sobre base definitiva. Por otra parte, como precedente de la admisión en el Acuerdo de excepciones a la cláusula de nación más favorecida que no constan en el texto original, existe la decisión de las Partes Contratantes en el sentido de permitir que los Estados que han constituido la Comunidad Europea del Carbón y del Acero puedan reducir por etapas, y finalmente eliminar, los derechos y otras cargas aduaneras sobre las importaciones y exportaciones de hierro y acero que entre ellos se lleven a cabo, sin tener que extender el mismo trato a esos productos cuando los importen de o los exporten a los territorios de otros miembros del Acuerdo General. (General Agreement on Tariffs and Trade, Basic Instruments and Selected Documents. First Supplement. Ginebra, marzo de 1953).

sobreentendida en los casos en que no ha sido explícitamente establecida en tratados de países de Centroamérica con otros de fuera de la región.

3. Las razones en pro de la creación de una zona de libre comercio en Centroamérica.

El esfuerzo en pro de la creación de una zona de libre comercio en Centroamérica se funda en las consideraciones que siguen a continuación:

a) La integración económica de la región ha sido considerada por los gobiernos de las repúblicas respectivas como una necesidad para su satisfactorio desarrollo económico.^{1/}

b) La constitución de un territorio aduanero común es lógicamente uno de los elementos indispensables de esa integración y se ha estimado necesario por los gobiernos alcanzar gradualmente su realización por medio de la conclusión de tratados bilaterales de libre comercio.^{2/} El Salvador los ha celebrado ya con las otras cuatro repúblicas de la antigua Federación Centroamericana.^{3/} Es de agregar que estos tratados, por su forma y contenido, no constituyen, en cuanto a relaciones de política comercial entre las propias partes que los han asignado y ratificado, sino una zona de libre comercio imperfecta, ya que la exención de derechos se limita a artículos contenidos en listas anexas a los

^{1/} Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, Informes Anuales, 1952 y 1953, Docs. E/CN.12/AC.17/24 y E/CN.12/CCE/1.

^{2/} Resolución 19 (AC.17) del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, e Informe de la Segunda Reunión (Doc. E/CN.12/CCE/1), p. 22.

^{3/} En los preámbulos o en los artículos iniciales de esos tratados se indica generalmente el propósito antedicho. Ver igualmente Artículo XI del Tratado de El Salvador con Honduras, del cual se infiere la misma idea.

tratados respectivos y no a la totalidad de los productos originarios del territorio de los contratantes, y que algunos de los artículos exentos quedan sujetos a posible control de importaciones o de exportaciones si están marcados con asterisco.^{1/}

c) Los estudios efectuados se pronuncian en dicho sentido partiendo de la consideración obvia de que la creación de un mercado más amplio, integrado por alrededor de unos nueve millones de consumidores, en vez de los estrechos mercados parciales, separados por barreras aduaneras, es condición necesaria para que surja en escala regional una demanda total capaz de hacer económicamente viable la ampliación y el desarrollo de empresas susceptibles, por su magnitud, de alcanzar costos óptimos de producción.^{2/}

Las conclusiones así planteadas no encuentran, empero, aceptación general. Se oponen a ellas los proteccionistas locales de cada país, animados por la defensa de sus intereses o por consideraciones que tienen su raíz en los respectivos sentimientos nacionalistas; e igualmente las discuten teóricos en materia de política comercial para quienes las zonas de libre comercio y también las uniones aduaneras no constituyen sino un sustituto muy imperfecto y nada apreciable del libre-cambismo mundial que consideran como ideal.

El núcleo del primer tipo de objeciones consiste en el argu-

^{1/} El tratado de El Salvador con Honduras, modificado por un reciente protocolo adicional, obedece a un sistema un poco distinto que se estudiará luego.

^{2/} Ver particularmente el Informe preliminar sobre Integración y Reciprocidad Económica Centroamericana presentado por la Secretaría de la CEPAL al Comité de Cooperación Económica (Doc. E/CN.12/296), pp. 33 ss.

mento de que la eliminación de las barreras aduaneras por parte de un país dado de Centroamérica en relación con los demás del Istmo, no es justificada ni conveniente sino hasta tanto que exista una equiparación relativa tanto de los costos medios de producción como de los costos particulares de producción de todas las actividades e industrias en todos los países afectados por la unificación aduanera. En relación con esta objeción hay que observar, ante todo, que al planterla se comienza por desconocer el hecho elemental de que lo mismo el comercio internacional que el propio comercio entre diversas regiones de un país se basa justamente en la existencia de la diferencia tanto relativa como absoluta en costos de producción. El análisis del criterio en cuestión merece, sin embargo, que se vaya más lejos de suponer que se funda en la ignorancia de principios elementales de economía. Para hacerle justicia debe reconocerse que, aparte de toda consideración teórica, surge el hecho práctico de que en los países afectados existen industrias que no se encuentran en situación de competir con otras de la misma especialidad del país o países vecinos, y que su desaparición implicaría un daño inmediato no sólo para una serie de intereses particulares (patronos, obreros), sino también para la economía del país dado.

La índole del problema requiere que se le resuelva de acuerdo con consideraciones prácticas antes que con supuestos de orden teórico. El primer paso en tal sentido se encuentra en los propios tratados hasta ahora elaborados, los cuales no han procedido de un golpe a la eliminación de barreras aduaneras sino que la efectúan de momento, únicamente en un número de casos que no suscitan, o se prevé que no suscitarán la

/objeción

objeción indicada. Es sin embargo bien posible que de no llevar más allá las respectivas liberaciones de derechos, no llegare a alcanzar sino limitado éxito e impulso el esfuerzo para constituir una zona efectiva de libre comercio. Es decir, que parece posible y conveniente efectuar avances todavía más substanciales por medio de la inclusión de muchos otros artículos en las listas de los favorecidos con exención de derechos de aduana. Y hablando siempre en términos prácticos, tal vez la principal salida al dilema sería que, para poder actuar en tal sentido sin desmedro de las respectivas economías, los gobiernos considerarán la adopción de planes especiales de ayuda para las empresas, capitales o mano de obra afectados desfavorablemente por la referida inclusión.

Estos planes, para que se justificasen, habrían de acometer de manera diversa los problemas de empresas o actividades en distinta situación, dividiéndolas al efecto en las que, modernizadas, podrían presumiblemente resistir una competencia general en escala centroamericana; y otras, de plano y sin remedio ineficientes, las cuales, por no sobrevivir sino gracias al amparo de un exagerado aforo proteccionista, están constituyendo en la actualidad una pesada carga para el consumidor. Las últimas deberían ser gradualmente eliminadas, promoviendo y ayudando el Estado al desplazamiento de los respectivos capitales y mano de obra hacia actividades de mayor rendimiento para la economía.

No es posible, no obstante, hacerse ilusiones acerca del hecho de que, aun después de tomadas esas medidas, continuarían en existencia una serie de factores diferenciales que harían más provechosa

una actividad en unos de los países antes que en otros. Al respecto puede observarse tres cosas. La primera, que mientras sean factores de localización que determinen una especialización económica óptima dentro de la región, deben ser alentados. La segunda, que no siendo cierto que país alguno de Centroamérica posea, ~~spere~~ los demás, una ventaja absoluta para todos los tipos de producción, sino que, debido a factores naturales, demográficos, económicos e institucionales, unas actividades son más provechosas en un país y otras en otro, las ventajas poseen una tendencia a la compensación y al equilibrio, que habrá de verificarse más o menos completamente a través del tiempo, realizando en provecho de todos la economía única regional de que es primer paso la eliminación de las barreras aduaneras. En tercer lugar, hay que observar que ese proceso no puede cumplirse satisfactoriamente si a la última no vienen a agregarse los otros pasos indispensables para esa integración y sin los cuales es de presumir que, con el tiempo, se vuelva atrás y, como tantas veces en el pasado, se reinstauren las barreras aduaneras eliminadas.

La necesidad de un entendimiento previo entre los países de Centroamérica para llegar, de acuerdo con planes previamente elaborados, a una localización adecuada de las industrias que requieran unidades de gran demanda de capital, es tema que se está abordando en relación con el programa de integración económica centroamericana en su conjunto. Sólo cabe decir aquí en cuanto toca al aspecto de creación de un territorio aduanero común, que privan las mismas razones para opinar que el antedicho entendimiento es una de las condicio-

/nes que

nes que deben ser satisfechas para asegurar a la unificación aduanera todas las ventajas que es susceptible de ofrecer.

Con referencia a tal cuestión merece destacarse que la fuente principal de escepticismo respecto a los resultados de la unificación aduanera reside en la objeción de que las economías centroamericanas no son complementarias y ofrecen, por lo tanto, estrechas oportunidades de intercambio. A eso, por supuesto, puede oponerse, por una parte, el fenómeno, que se estudiará más adelante, del aumento sustancial del comercio a raíz de la celebración de los tratados de libre comercio entre países del Istmo; y por otra, el hecho de que tampoco son económicamente complementarias, o lo son en bajo grado, las regiones de diversas repúblicas tropicales latinoamericanas (Venezuela, Colombia, México) de vasta extensión en relación con el fraccionamiento centroamericano; y de que, sin embargo, se lleva a cabo entre esas regiones, gracias a la inexistencia de barrera aduanera, un comercio interno que sobrepasa muy considerablemente al que tiene lugar entre las diversas regiones centroamericanas, separadas como lo están por la muralla de derechos de aduana que apenas han comenzado a dismantelar los recientes tratados. Pero ello no obsta, sino lo contrario, para que se recomiende la especialización regional para grandes empresas, pues no queda duda, primero, de que si así no se procede antes de que se realice la unificación aduanera más o menos general, se corre el riesgo de que --en el caso de las industrias duplicadas menos eficientes-- intereses creados se opongan con éxito a la supresión de la barrera aduanera; y en segundo término, de que, aun cuando ésta de todos modos se verificare, la falta de

/coordinación

coordinación previa culminara en que la unificación aduanera produjera la eliminación de aquellas empresas que dicha unificación tornaría en submarginales, con los consiguientes perjuicios para los capitales y obreros allí empleados y para la economía de conjunto del país dado. De donde puede concluirse que nunca se insistirá demasiado en la coordinación previa de los planes de fomento de los diversos países de Centroamérica si es que los gobiernos, como lo han venido demostrando, están convencidos de que la integración económica del Istmo, y en particular la aduanera, son necesarias para el progreso efectivo de la economía de la región y están decididos a realizarla.

Es de recordar, en fin, que antes se tomó nota de la objeción consistente en que la constitución de un territorio aduanero único debía suceder y no preceder a la equiparación de las otras condiciones económicas entre los diversos países, de suerte que fuesen previamente idénticos los costos de producción. Es en este momento, y antes de proceder al orden de realización de esas otras etapas, cuando cabe discutir tal afirmación. Aparte de que sobra decir que existe un número de condiciones naturales que no pueden ser jamás equiparadas, es lo cierto que tanto la teoría como la experiencia ^{1/} indican que el proceso debe llevarse a cabo a la inversa en cuanto a las condiciones institucionales que sí pueden alcanzar relativa nivelación. Las últimas

^{1/} Zollverein Alemá, Benelux, tentativa actual de constitución de una Comunidad Política Europea que está siendo precedida de liberaciones casi generales (Tratado de Libre Comercio Franco-Italiano), o bien parciales (sobre carbón, hierro, acero y subproductos) de derechos de aduana.

1. 1.

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR EL SALVADOR CON:

NICARAGUA
Tratado de Libre Comercio
29 de agosto de 1951

GUATEMALA
Tratado de Libre Comercio
e Integración Económica
17 de marzo de 1952

COSTA RICA
Tratado de Libre Comercio
e Integración Económica
18 de febrero de 1954

HONDURAS
Tratado de Libre Comercio
firmado el 28 de febrero de 1918
reformado por protocolo adicional
ratificado el 26 de abril de 1954

A. Propósitos
generales

Para fortalecer los vínculos tradicionales de fraternal amistad entre los dos países y desarrollar aún más, en beneficio recíproco, sus relaciones comerciales, celebrar tratado de libre comercio (Preámbulo) con vistas a constituir una unión aduanera entre sus territorios (Art. I).

Integración progresiva de sus economías, ampliación de sus mercados, fomento de la producción e intercambio de bienes y servicios y elevación del nivel de vida de sus poblaciones para contribuir así al restablecimiento de la unidad económica de Centroamérica, a cuyo fin concluyen tratado de libre comercio e integración aduanera, con vistas a unión aduanera (Preámbulo y Art. I).

Similares (Preámbulo y Arts. I y XIX) a los del tratado El Salvador-Guatemala, con diferencia de que se acuerda explícitamente constituir unión aduanera y se establece entre tanto un régimen de libre comercio dentro del espíritu de las Resoluciones de Tegucigalpa de agosto de 1952 sobre integración económica progresiva de Centroamérica. (Resoluciones de la Primera Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, de la CEPAL).

Fortalecimiento de vínculos de fraternidad y relaciones comerciales más íntimas y positivas, con vistas a lo cual se decide declarar régimen de libre comercio entre los productos originarios de ambas partes contratantes (Preámbulo y Art. I. Ver igualmente Art. XI).

B. Régimen de
Intercambio
a) Sistema
general

Zona limitada de libre comercio mediante sistema de lista anexa de mercancías originarias del territorio de las partes, exentas de derechos de aduana. Dichas mercancías se dividen en: a) exceptuadas de control cuantitativo; b) sujetas, según se indique, a control de exportación o de importación o de ambos (Arts. I a III).

Sistema igual al del tratado entre El Salvador y Nicaragua (Art. I).

Sistema igual (Art. I) al del tratado entre Nicaragua y El Salvador, con la salvedad de que se expresa explícitamente que la exención no alcanza a los diferenciales de cambio. (Comparar con líneas finales del Art. II del tratado con Nicaragua)

Zona de libre comercio perfecta, de acuerdo con las corrientes definiciones doctrinarias ya que la casi totalidad del tráfico de artículos originarios de las partes entre las mismas queda liberada de derechos de aduana y de otras restricciones, salvo las sanitarias y de orden público. (Arts. I a III).

/b) Artículos

ii.

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR EL SALVADOR CON:

NICARAGUA

b) Artículos que son considerados originarios de las partes.

Los productos naturales de los países contratantes y los artículos manufacturados substancialmente con materias primas originarias de ellos (Art. II). Para comprobar la originalidad se requiere además presentación de un formulario con la declaración respectiva (véase letra K siguiente).

c) Exclusiones del beneficio de la exención taxativamente señaladas.

No hay exclusiones especiales. No se necesita preverlas pues gozan del beneficio de la exención sólo los artículos incluidos en la lista.

GUATEMALA

Los productos naturales de los países contratantes y los artículos manufacturados en ellos. (Art. I). Para que el artículo pueda gozar de la exención, se requiere la presentación de un formulario por parte del exportador en que éste responda de su carácter de originario (véase letra K siguiente).

Por la misma razón que en el tratado El Salvador-Nicaragua, no hay exclusiones especiales.

COSTA RICA

Se declara exentos, si incluidos en la lista, a "las materias primas, los productos naturales y los artículos manufacturados originarios de las partes". Como en el caso del tratado con Guatemala la determinación de la originalidad del artículo se base en la presentación de un formulario con la declaración respectiva por parte del exportador (véase letra K siguiente).

Por igual razón que en el tratado El Salvador-Nicaragua, no hay exclusiones especiales.

HONDURAS

Se considera originarios a los productos naturales de las partes y a los manufacturados en ellas a condición de que la materia prima extranjera que contengan no equivalga a más del 40% del valor FOB declarado (Art. I).

Numerosas. (Art. I): Los artículos estancados o que se estancaren. Las bebidas espirituosas, el alcohol, la cerveza, los cigarrillos y el café verde en uva, cereza seca, pergamino u oro. En fin, artículos originarios en que participe materia prima o producto extranjero cuando la transformación se limite a mezcla, ensamblaje o montaje, estampado, reenvasamiento, trásiego o clasificación. (Nota: no parece justificarse esta última estipulación pues los artículos correspondientes no habrían podido en caso alguno ser considerados originarios dada la antedicha definición de originalidad).

/d) Evolución

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR EL SALVADOR CON:

NICARAGUA

d) Evolución del sistema hacia el establecimiento de una zona de libre comercio

Se prevén facilidades para esa evolución al establecer que la lista podrá ser ampliada mediante la inclusión de nuevos artículos por nota de cancillería. Se establece igualmente, sin embargo, la facultad para las partes de retirar artículos de ella por igual medio (Art. IV).

GUATEMALA

Igual estipulación que en el tratado El Salvador-Nicaragua. Como en dicho caso el uso inmoderado de la facultad de exclusión podría detener y hasta anular la complementación de la zona de libre comercio (Art. III). Se prevé además que en caso de que una de las partes se proponga celebrar un tratado análogo con otro país centroamericano, se efectúen consultas entre las partes para reajustar sus relaciones comerciales o con vista a establecer una zona de libre comercio mas amplia (Art. VI).

COSTA RICA

Igual estipulación a la del tratado entre El Salvador y Nicaragua. Como en los dos casos anteriores la inclusión, exclusión o modificación se efectúa luego de dictamen de la comisión mixta (Art. III).

HONDURAS

La evolución puede darse por cumplida. Podría empero hacerla retroceder al uso excesivo de la facultad (Art. III) de ampliar por canje de notas entre cancillerías las limitadas excepciones que prevé el artículo I. in fine.

e) Alcance de la exención en materia de contribuciones aduaneras

Se eliminan, en relación con los artículos de la lista, los derechos y toda otra contribución por concepto de importación o de exportación o de transferencia de fondos destinados al pago de las últimas, con excepción de las cargas por servicios portuarios, carga, descarga, depósito y transporte (Art. I).

Igual estipulación que en el tratado de El Salvador con Nicaragua, (Art. I, párrafo 3°).

Igual estipulación (Art. I) que en el tratado El Salvador-Nicaragua, con la salvedad de que se expresa explícitamente que la exención no alcanza a los diferenciales de cambio. (El Art. II del tratado Nicaragua-El Salvador exige, por el contrario, las contribuciones causadas, por "... la transferencia internacional de fondos destinados al pago de importaciones o exportaciones").

Los artículos originarios de las partes (aquellos en cuyo valor FOB no participen en más de 40% materias primas extranjeras) estarán exentos de todo gravamen sobre comercio internacional. Quedan, empero, sujetos a contribuciones nacionales o municipales sobre producción, venta, comercio y consumo (Art. II).

iv.

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR EL SALVADOR CON:

NICARAGUA

GUATEMALA

COSTA RICA

HONDURAS

f) Aplicabilidad de impuestos internos

1) Artículos incluidos en la lista: si la otra parte los sujeta a impuestos internos, podrán aplicárseles idénticamente (Art. IV)

2) Artículos no incluidos en la lista: falta en el tratado toda previsión al respecto, aún cuando el trato nacional ha sido concedido a países fuera de la región (por ejemplo, Art. VI del tratado de 1936 con Estados Unidos).

Igual estipulación (Art. I) a la del tratado El Salvador-Nicaragua. Pero se prevé además trato nacional o de nación más favorable para otros artículos importados del territorio de la otra parte (Art. VII b).

Igual estipulación que en el tratado El Salvador-Guatemala (Arts. I y VII).

La que se explica en letra anterior. Es de notar (Art. II, párrafo 2º) que se da a entender pero no se establece específicamente, como sí lo hacen los tratados de El Salvador con Guatemala y Costa Rica, la obligación del trato nacional en materia de impuestos internos.

g) Aplicabilidad de restricciones cuantitativas

Se las prohíbe en principio. Se prevé no obstante su uso para los artículos señalados en la lista con asterisco, pero bajo condición de tratar de reducir al mínimo los efectos adversos sobre la economía de la otra parte y permitir la consumación de las operaciones iniciadas. Las partes se comunicarán además de inmediato las medidas adoptadas y se intercambiarán informaciones para coordinar sus políticas. Se dejan a salvo medidas de sanidad, seguridad o policía (Art. III).

La misma estipulación, pero se limita la facultad de imponer controles cuantitativos: a) a la exportación, para impedir o contrarrestar escasez de víveres u otros productos esenciales; b) a la importación, para evitar graves dislocaciones a la economía del país importador. Se prevé, además, que dichas restricciones deberán ser eliminadas en el más breve plazo que permitan las circunstancias a que obedecieron (Art. II).

La misma estipulación que en el tratado El Salvador-Nicaragua. Se prevé, además, como en el tratado El Salvador-Guatemala que las restricciones deberán ser eliminadas tan pronto lo permitan las circunstancias que determinaron su establecimiento. (Art. II).

a) En cuanto a mercancías que gozan de la extensión de derechos de aduana etc., se la excluye (igualmente se excluyen al mismo respecto las restricciones cualitativas); b) en cuanto a las que no gozan de esa ventaja, se establece el principio de no discriminación (Cf. Art. III, párrafo 2º y 3º).

/h) Cláusula

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR EL SALVADOR CON:

NICARAGUA

GUATEMALA

COSTA RICA

HONDURAS

h) Cláusula de nación más favorecida.

Se la establece del modo más amplio —incluso respecto a medidas de control de cambios— para todos los artículos originarios de la otra parte que no figuren en la lista. Con la salvedad de que no se aplica a concesiones otorgadas en tratados de libre comercio con otros estados centroamericanos (Art. VII).

Estipulación igual a la del tratado de El Salvador con Nicaragua (Art. VI y VII).

Estipulación igual a la del tratado de El Salvador con Nicaragua (Art. VII).

No se prevé el goce del trato de nación más favorecida para los artículos no exentos por el tratado. Sin duda por no considerarlos originarios. (Por razón de la proporción, superior al 40% FOB de su valor, de materia prima extranjera que, por definición, contendrían).

i) Unificación de aranceles y nomenclatura y de procedimientos aduaneros.

Con vistas a la unión aduanera, se prevé la unificación de los derechos de importación y otros impuestos aduaneros de los artículos incluidos en la lista y sobre la materia prima y envases extranjeros para ellos utilizados. Se estipula que la unificación de los correspondientes aforos y de otros impuestos deberá preceder, en la medida de lo posible a las respectivas inclusiones (Art. V).

Igual estipulación que la del tratado El Salvador-Nicaragua, salvo que se justifica la equiparación previa de aforos, dando por razón su mera conveniencia (Art. IV).

Igual estipulación que la del tratado El Salvador-Guatemala (Art. VI).

Desde la conclusión original del tratado (1918) se afirmó explícitamente el propósito de unificar los aforos. No obstante, parece ser que hasta el presente no se ha impulsado gran cosa la eliminación gradual de las diferencias de acuerdo con el mecanismo previsto en el Art. VIII.

j) Caso de entidades autónomas o de agencias o empresas encargadas exclusiva o principalmente de la producción, importación, exportación o venta, etc. de un producto.

No se prevé nada sobre el particular.

Se establece que la entidad o empresa otorgará trato justo y equitativo a la otra parte, guiándose al efecto para sus operaciones en consideraciones iguales a las que tendría en cuenta una empresa privada (Art. VII, c).

Igual estipulación a la del tratado El Salvador-Guatemala (Art. VII, c).

No se prevé nada al respecto

/k) requisitos

vi.

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR EL SALVADOR CON:

NICARAGUA

GUATEMALA

COSTA RICA

HONDURAS:

k) requisi
tos para la
importación
de artículos
de libre co-
mercio

Formulario aduanero, firmado por el exportador, contentivo de declaración de origen y sujeto a la vista y comprobación de los funcionarios de aduana, de acuerdo con reglas establecidas en anexo especial (Art. VI).

Estipulación igual a la del tratado El Salvador-Nicaragua, salvo que el exportador podrá firmar el formulario o bien estampar su impresión digital (Art. V).

Estipulación igual a la del tratado El Salvador-Nicaragua (Art.V).

Estipulación igual a la del tratado El Salvador-Nicaragua, en cuanto a formulario especial especificado en anexo. Se reenvían además a éste para tramitación aduanera igualmente especial (Art. IV). En fin, las mercancías no exentas, gozarán de trato de nación más favorecida en cuanto a operaciones de aduana.

C. Prohibición
de prácticas
discriminato
rias

Unicamente el ya referido otorgamiento de trato de nación más favorecida en materia aduanera y de cambios (Art. VII); igual cosa o trato nacional para navegación aérea, marítima y terrestre (Arts. XIII, XIV y XV); y no discriminación para inversiones. No hay referencia en cuanto a aplicación de controles cuantitativos.

Artículo especial (VII) que establece el principio de no discriminación en caso de controles cuantitativos y, como se vió, en cuanto a impuestos internos y operaciones de entidades autónomas o empresas con privilegios otorgados por el Estado, (véase además letra B. —acápite h.— y letra G.).

Capítulo especial (II). Disposiciones similares a las del Art. VII del tratado El Salvador-Guatemala, (véase además letra B. — acápite h.— y letra G.).

Las prohibiciones en esta materia se limitan a las ya señaladas en cuanto a restricciones cuantitativas y a las que surgen indirectamente de las concesiones de trato nacional indicadas en el acápite referente a transporte.

D. Tránsito
Internacio
nal

Libertad de tránsito con sujeción a requisitos administrativos de protección fiscal y de seguridad pública (Cap. II).

Libertad de tránsito, el cual queda sólo sujeto a tasas por servicios prestados. Se proscriben deducciones, discriminaciones y restricciones cuantitativas. Compromiso, además de atención equitativa en movilización de la carga a las necesidades de la otra parte. Habilitación legal de rutas para el tránsito (Cap. II).

Igual estipulación que en el tratado El Salvador-Guatemala (Capítulo V).

Libertad de tránsito en relación con productos originarios de las partes que el tratado somete al régimen de libre comercio (Art. II).

/E. Transporte

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR EL SALVADOR CON:

	<u>NICARAGUA</u>	<u>GUATEMALA</u>	<u>COSTA RICA</u>	<u>HONDURAS</u>
E. <u>Transporte</u>				
a) <u>Terrestre</u>	Trato nacional para vehículos de la otra parte, dejando a salvo medidas de registro, control, sanidad, policía, vigilancia fiscal. (Arts. XV y XXI).	Compromiso de mejorar comunicaciones terrestres y de acordarse para uniformar tarifas y disposiciones locales sobre la materia. Trato nacional para vehículos de la otra parte, dejando a salvo medidas de registro, control, sanidad, policía, vigilancia fiscal. (Arts. XII y XIII).	Igual estipulación que en el tratado El Salvador-Guatemala, con la diferencia de que el compromiso de mejorar las comunicaciones entre los dos países es de carácter general sin limitarlo a las terrestres (Art. XII).	Compromiso de mejorar comunicaciones terrestres entre las partes (mediante la construcción de carreteras y de puentes fronterizos). (Art. VII.) Principio general de libertad en cuanto a todo tipo de comunicaciones (Art. IX). Trato nacional para vehículos de la otra parte (Art. X).
b) <u>Marítimo</u>	Trato nacional o de nación más favorecida en cuanto a contribuciones y también en cuanto a requisitos para pasajeros, tripulantes y carga, dejando a salvo las medidas que indica la letra anterior (Arts. XIII y XVI).	Trato nacional para pasajeros, tripulantes y carga, sujeto a reservas expresadas en la letra anterior (Art. XIII).	Iguals estipulaciones que en el tratado con Guatemala. Se establece además, para barcos de cabotaje de las partes, trato nacional y desembarco de la carga mediante únicamente manifiesto del patrón de la nave, exento de visa consular (Art. XII).	Principio general de libertad aplicable a toda clase de comunicaciones (Art. X). Además, trato nacional en todo caso para naves de menos de 500 toneladas dedicadas al cabotaje para cuya descarga se requerirá sólo manifiesto suscrito por su patrón.
c) <u>Aéreo</u>	Las naves aéreas, sus pasajeros, tripulantes y carga, gozarán del trato nacional o por lo menos, de nación más favorecida, en los aeropuertos de la otra parte abiertos al tráfico internacional. Se reservan las mismas medidas que en las dos letras anteriores. (Arts. XIV y XVI).	Igual estipulación que para naves marítimas (Art. XIII).	Iguals estipulaciones (trato nacional) que en el tratado El Salvador-Guatemala (Art. XII).	Trato nacional para naves aéreas de la otra parte (Art. X).

viii.

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR EL SALVADOR CON:

NICARAGUA

GUATEMALA

COSTA RICA

HONDURAS

F. Inversiones

Tratamiento equitativo sin discriminación. Además; trato de nación más favorecida en materia de organización, dirección y financiamiento de empresas y transferencia internacional de fondos en relación con sus actividades y para retiro de utilidades (Capítulo V).

Igual estipulación a la del tratado entre El Salvador y Nicaragua. Se añade que, de acuerdo con el propósito de integración económica, se procurará extender a las inversiones tratamiento nacional con sujeción a los respectivos preceptos constitucionales de las partes (Capítulo V).

Trato nacional, de acuerdo con los respectivos preceptos constitucionales, a las inversiones e igualdad con nacionales; asimismo en cuanto a organización y dirección de empresas y derecho a participar en ellas (Capítulo VI).

No se prevé nada al respecto

G. Sistema de pagos

Se establece un sistema especial en el anexo C que durará mientras alguna de las partes aplique sistema de control de cambios y que podrá ser modificado de común acuerdo por nota entre las cancillerías.

Nada se prevé al respecto por no existir control de cambios en ninguno de los dos países. Se establece, sin embargo (Art. XVII), que si uno de ellos llegare a establecerlo, no deberá discriminar contra la otra parte. Los bancos centrales cooperarán permanentemente para evitar especulaciones y mantener la convertibilidad.

Estipulación igual a la del Art. XVII del tratado El Salvador-Guatemala (Art. XVIII).

Se estipula que si una de las partes llega a establecer restricciones a las transferencias internacionales de fondos, el tratado será complementado con un convenio de pagos (Art. IX).

/H. Subsidios

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR EL SALVADOR CON:

	<u>NICARAGUA</u>	<u>GUATEMALA</u>	<u>COSTA RICA</u>	<u>HONDURAS</u>
H. <u>Subsidios a la exportación y comercio desleal:</u>				
a) caso de subsidios a la exportación y de sistemas de fijación de precios que concluyen en exportaciones a precios menores de los internos.	Se prohíben los subsidios a la exportación que se verifique entre las partes e igualmente todo sistema de fijación de precios que concluya en la venta de la mercancía exportada a precio menor que el reinante en el país exportador (salvo las diferencias por razón de condiciones de venta y de tributación y otros factores normales (Art. IX),	Estipulación igual a la del tratado El Salvador-Nicaragua (Art. IX).	Estipulación igual a la del tratado entre El Salvador-Nicaragua (Art. VIII).	No se prevé nada al respecto.
b) subsidios indirectos a la exportación.	Se define como subsidio indirecto toda práctica de fijación o discriminación de precios que concluya en que la mercancía exportada al otro estado se venda en este a precio menor del que resultaría del libre juego de la oferta y la demanda en el país exportador (Art. IX). (Nota: para que pueda calificarse la acción de <u>subsidio</u> es obvio que tiene que provenir de organismos oficiales o <u>semi-oficiales</u> . Si proviniese de manejos de empresas privadas, sería <u>dumping</u> y quedaría sujeto al artículo siguiente).	Estipulación igual a la del tratado El Salvador-Nicaragua (Art. IX).	Estipulación igual a la del tratado El Salvador-Nicaragua (Art. VIII).	

x.

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR EL SALVADOR CON:

NICARAGUA

GUATEMALA

COSTA RICA

HONDURAS

c) Excepciones tributarias para fomento de la producción, exenciones de impuestos internos, y caso de cambios múltiples.

Especifica que no se considera a las primeras una forma de subsidio a la exportación (Art. IX).

Especifica que no se considera ni a las primeras ni a las segundas como subsidio a la exportación (Art. IX).

Especifica que no se considera a las primeras ni a las segundas como subsidio a la exportación ni tampoco a las diferencias que pueden resultar de la venta de divisas en el mercado libre, a raíz de reinar en este un tipo de cambio más alto que el oficial (Art. VIII).

No se prevé nada al respecto.

d) Dumping

Se considera como tal, y se proscribe, cualquier exportación de mercancías al otro estado a precio inferior a su valor normal, en forma que perjudique o amenace perjudicar a la industria respectiva establecida o retrase su establecimiento. Se estimará que el precio de exportación de una mercancía ha sido inferior a su valor normal: a) si se la ha exportado a precio menor al normal de una mercancía similar en el mercado interno; b) a falta de dicho precio de mercado interno, si el precio a que se la ha exportado ha sido menor, sea al precio más alto a que se exportaría en condiciones normales la misma mercancía a un tercer país, sea al costo de producción de la mercancía en el país de origen más los gastos de venta y la utilidad. Se dejan a salvo las diferencias originadas en diversidad de condiciones de venta y tributación y otras normales (Art. X).

Estipulación igual a la del tratado El Salvador-Nicaragua (Art. X).

Estipulación igual a la del tratado El Salvador-Nicaragua. (Art. IX).

No se prevé nada al respecto.

/e) Derechos

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR EL SALVADOR CON:

	<u>NICARAGUA</u>	<u>GUATEMALA</u>	<u>COSTA RICA</u>	<u>HONDURAS</u>
e) Derechos de aduana compensatorios	La parte afectada por subsidios directos o indirectos a la exportación, o por prácticas de comercio desleal (<u>dumping</u>), podrá establecer dichos derechos, previa notificación a la otra parte, hasta por la cuantía necesaria para compensar el diferencial de precios que ocasionen. (Art. XI).	Estipulación igual a la del tratado El Salvador-Nicaragua (Art. XI).	Estipulación igual a la del tratado El Salvador-Nicaragua (Art.X).	No se prevé nada al respecto.
I. <u>Comisiones para coadyuvar a la aplicación del tratado y al desarrollo de la cooperación económica entre las partes:</u>				La no existencia de estipulaciones al respecto parece tener su origen en la diversidad del sistema. Se prevé solamente (Art. V) que las aduanas cooperarán para facilitar el intercambio de mercancías y que en los casos de duda acerca del derecho de una mercancía al goce de libre comercio, elevarán consulta a la oficina central del respectivo país.
a) <u>Comisiones Nacionales</u> les Asesoras	Se prevén sendas comisiones nacionales de estudio que analizarán los datos sobre intercambio mutuo de mercancías, determinarán sobre los asuntos relacionados con el último que le someta su respectivo gobierno y propondrán cada una a éste o a la comisión mixta modificaciones a la lista y otras medidas para la realización de los fines del tratado (Art. XVIII).	No se prevé nada al respecto. La experiencia parece haber hecho obvia la necesidad de un organismo nacional permanente que asegure una continuidad del trabajo de investigación y de recopilación de datos.	No se prevé nada al respecto.	

xli.

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR EL SALVADOR CON:

NICARAGUA

GUATEMALA

COSTA RICA

HONDURAS

b) Comisiones Mixtas

i) Designación

Funcionará una integrada por representantes de las comisiones nacionales que serán designados por cada gobierno. Se reunirá cuando menos cada seis meses. Se ocupará de:

Estará integrada por igual número de delegados de ambas partes. Se reunirá por lo menos cada seis meses. Podrá viajar libremente por territorios de las partes. Ambos estados le proporcionarán los informes y facilidades que sus funciones requieran. Se ocupará de:

Estipulación igual a la del tratado El Salvador-Guatemala, con la diferencia de que el plazo máximo que puede pasar la comisión mixta sin reunirse es de un año en vez de seis meses (Art. XVI).

ii) Facultades relacionadas con la aplicación del sistema de libre comercio organizado por el tratado

Discutir y proponer a los gobiernos solución de problemas relacionados con el tratado, modificaciones a la lista y otras disposiciones encaminadas a promover la integración económica entre los dos países y la unificación de sus aranceles con vistas a unión aduanera (Art. XIX).

Analizar y conciliar estadísticas y otros datos del intercambio; estudiar, a solicitud de los gobiernos, materias relacionadas con el tratado y proponer medidas para resolver los problemas suscitados por su aplicación; y estudiar la producción y el consumo en ambos estados y recomendar modificaciones a la lista (Art. XVII).

Estipulación igual a la del tratado El Salvador-Guatemala (Art. XVI).

iii) Facultades relacionadas con realización de la unión aduanera y la integración económica.

Las indicadas en líneas inmediatamente anteriores.

Ocuparse de gestiones y estudios conducentes a la unificación de aranceles y regulaciones aduaneras; la unificación del régimen fiscal de artículos estancados y en cuanto a impuestos internos; acuerdos sobre doble tributación de impuestos directos; aplicación del sistema métrico a pesas y medidas; unión aduanera e integración económica general de los dos países (Art. XXI).

Estipulación igual a la del tratado El Salvador-Guatemala (Art. XVI).

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR EL SALVADOR CON:

NICARAGUAGUATEMALACOSTA RICAHONDURAS

J. Cooperación estadística para el cumplimiento

Los servicios estadísticos de las partes recogerán y compilarán los datos de la importación y la exportación realizadas al amparo del tratado. Las normas al respecto las fijarán los respectivos gobiernos en acuerdo con la comisión mixta y según lo dispuesto en un Anexo (B) sobre el particular.

Estipulación semejante a la del tratado El Salvador-Nicaragua, la cual se aplica además a datos sobre tránsito (Art. XVII).

Estipulación semejante a la del tratado con Guatemala. Se prevé, además, la publicación de estadísticas compiladas (Art. XVII).

No se prevé nada al respecto

K. Cooperación entre los bancos centrales

No hay previsión al respecto

Como ya se observó en relación con "Sistemas de Pagos" (letra G) se estipula tal cooperación a efectos de evitar las especulaciones monetarias y mantener la convertibilidad monetaria y la estabilidad del tipo de cambio. Se prevé además, que en caso de establecimiento de restricciones a las transferencias internacionales de fondos, no se las aplicará en forma discriminatoria contra la otra parte.

Estipulación igual a la del tratado entre El Salvador y Guatemala.

No se prevé nada al respecto

/L. Disposiciones

xiv.

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR EL SALVADOR CON:

NICARAGUA

GUATEMALA

COSTA RICA

HONDURAS

L. Disposiciones generales y varias

a) Represión del contrabando

No hay estipulación al respecto

No hay estipulación al respecto

No hay estipulación al respecto

Se prevé (Art. VI) que los respectivos gobiernos no permitirán el establecimiento de fábricas o ventas de aguardiente a una distancia menor de tres leguas de las respectivas fronteras en despoblado ni en valles o caseríos donde no hubiere autoridad.

b) Protección de las reservas forestales y el régimen de aguas, y contra la erosión.

No hay estipulación al respecto

Se prevé coordinación de actividades entre las partes a tales efectos (Art. XIX).

No hay estipulación al respecto

c) Previsiones en caso de que una de las partes concluya tratados de libre comercio con otros estados de Centroamérica

Se celebrarán consultas entre las partes con objeto de ajustar sus relaciones a la nueva situación, si lo consideran necesario, o crear en Centroamérica una zona más amplia de libre comercio (Art. XXII) (Dichas previsiones son aplicables sólo si el tratado con el tercer país centroamericano establece el libre intercambio de todas o la mayoría de las mercancías originarias de una de las partes.

Estipulación igual (Art. VI in fine) a la contenida en el Art. XXII del tratado de El Salvador con Nicaragua.

No hay previsión al respecto. (La situación contemplada no se presentaría si no en relación con tratados con otros países de la Antigua Federación Centroamericana celebrados con Costa Rica, ya que para la conclusión del tratado con ésta, El Salvador ya los tenía concluidos con los demás. Es de notar que en el Art. XIX más bien se excluyen dichas consultas en caso de acuerdos multilaterales centroamericanos de comercio, cuando parece obvio que cada parte debería por el contrario haberse reservado el derecho de ser informado o de participar en toda negociación de ese tipo que incluya a la otra parte).

/d) Previsiones

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR EL SALVADOR CON:

xv.

NICARAGUA

GUATEMALA

COSTA RICA

HONDURAS

d) Previsiones con vistas a unificar la política comercial centroamericana o de las partes:

No hay previsión al respecto

i) Caso de participación en acuerdos multilaterales de comercio.

(Nicaragua adhirió al acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio antes de suscribir el tratado de Libre Comercio con El Salvador. Se analiza por separado la situación resultante).

Partiendo de los propósitos centroamericanistas y de unión aduanera e integración económica de las partes, éstas se comprometen a consultarse entre sí en caso de participación en acuerdos multilaterales de comercio, o a cesión a organismos creados a dicho efecto o negociación de arreglos dentro del marco de estos (Art. XX).

Estipulación igual a la del tratado El Salvador-Guatemala (Art. XIX).

No hay previsión al respecto.

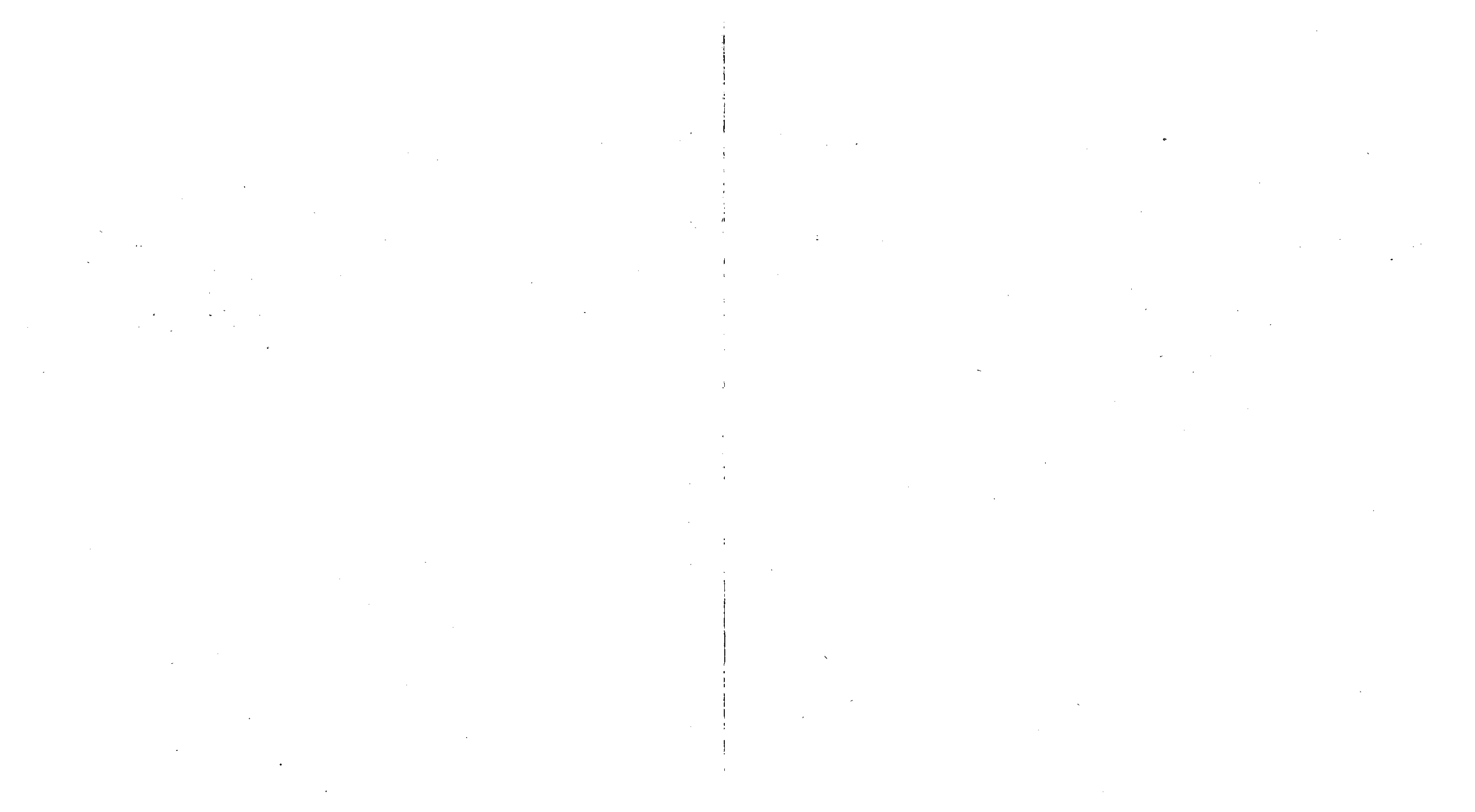
ii) Actitud en cuanto a la cláusula centroamericana de excepción a la de nación más favorecida.

Las partes se comprometen a mantenerla en todos los tratados con países de fuera de Centroamérica en que se otorgue el trato de nación más favorecida (Art. XX).

Estipulación igual a la del tratado El Salvador-Guatemala (Art. XIX).

No hay previsión al respecto.

/iii) Caso



son de tres órdenes: a) en un extremo, las que suponen por lo menos en principio la constitución de una economía única dentro de un Estado común dotado de todos los atributos de la soberanía (unificación del sistema de crédito y del monetario, de las leyes que rigen la actividad comercial, de la legislación social, etc.); b) al otro extremo de la cadena, que lógicamente debe ser su principio, las que pueden realizarse por vía convencional entre estados soberanos sin que éstos pierdan necesariamente los atributos de tales (constitución de una flota común y otros medios de transporte --o de comunicación de la palabra-- comunes, y sobre todo, la unificación de los sistemas aduaneros); y, c) en fin, a mitad del camino entre los dichos extremos, la realización de una serie de medidas intermedias (libre movilización de la mano de obra y de los capitales a través de las fronteras de la región y trato nacional para los mismos en cualquiera de los diversos países de la última, constitución de un mercado financiero regional en el cual reinen aproximadamente iguales tasas de interés, etc.).

La unificación aduanera, celebrada por medio de convenciones de término fijo que libremente se pueden renovar o denunciar, y la cual no entraña, por lo tanto, sacrificio de soberanía, es lógicamente la primera etapa del proceso de integración regional; y es, en suma, contrario a todo desarrollo lógico de dicho proceso unificador que se quiera posponerla a una equiparación de costos de producción que sólo es susceptible de ser relativamente alcanzada luego de unificación de las reglas institucionales a que esté sujeta la economía de la región dada.

/Quedaría

Quedaría todavía por tomar en cuenta la posición de ciertos autores poco favorables a las zonas de libre comercio y a las uniones aduaneras porque en su sentir, y salvo en el caso (que juzgan excepcional) de que den lugar a nuevo comercio, no hacen sino desplazar hacia dentro de la zona o unión --en perjuicio muy probablemente del consumidor del artículo-- una fracción de comercio internacional que antes se realizaba con otras naciones del globo.^{1/}

Sin desestimar enteramente las razones de ese planteamiento, porque para hacerlo se necesitaría otorgarle más hondo análisis teórico del que aquí puede dársele, es posible anotar que sufre el defecto de no tomar en cuenta sino los beneficios actuales del comercio internacional entre los países A y B --los constituyentes de la Zona o Unión-- y el país C, fuera de ese ámbito, que vendría a ser el tercero en discordia. Se trata pues de conceptos económicos estáticos que en poco, o para nada, se preocupan de las ganancias potenciales que para todos se tornarían efectivas a raíz de la unificación aduanera en escala regional.

De acuerdo con ese razonamiento no se justificaría, por ejemplo, la eliminación de la barrera aduanera para artículos lácteos entre Nicaragua y El Salvador, porque no se verificaría un aumento de comercio internacional, sino un desplazamiento, en beneficio de Nicaragua, del que se venía efectuando a favor de los productores de esos artículos en Estados Unidos o en Europa que antes los exportaban a El Salvador. La tesis podría criticarse, ante todo en términos de derecho público, puesto que presupone de parte de los productores lejanos una especie de

^{1/} Ver particularmente, a Viner, op.cit. capítulo IV, "The Economics of Customs Unions".

derecho a mantener estratificadas para su beneficio las fronteras actuales de la región por lo menos en lo aduanero, cuando la regla es que los países cualesquiera que gocen de soberanía pueden incluso fusionarse totalmente si así lo deciden. Es de allí que nace, aparte de toda consideración económica, la aceptación universal de las uniones aduaneras que no sacrifican sino una parte de soberanía.

Ahora bien, retornando al terreno estrictamente económico, no es descaminado afirmar que para juzgar adecuadamente el caso, hay que tener en cuenta no sólo las ventajas actuales sino las potenciales del comercio internacional. Si El Salvador, en virtud de su soberanía, decide porque lo considera conveniente para su economía ensanchar el mercado centroamericano, y esa ampliación permite a Nicaragua la erección de una industria de productos lácteos en grande y modernizada que abastezca a El Salvador con perjuicio momentáneo de productores lejanos, es muy probable que a la larga se compense con creces la pérdida inmediata de comercio internacional por parte del país de fuera de la región, e incluso la sufrida de momento por sus productores de artículos lácteos. Será así en sentido general, si al fin del proceso, como es de esperarlo, los productores de los países de Centroamérica, ven, en virtud de él, aumentados sus ingresos y se convierten por ende en más fuertes consumidores de artículos de más complicada elaboración, importados de fuera del ámbito de la unión aduanera o zona de libre comercio. En sentido particular, o sea, en cuanto al caso concreto de los productores lácteos lejanos primitivamente damnificados, es presumible que estos verán con el tiempo resarcida con creces su pérdida

/momentánea

momentánea, bien con una exportación mayor de sus mejores productos hacia la zona o unión (quesos de alta calidad, por ejemplo, en lugar de leche en polvo) o por virtud de un aumento de demanda en su propio mercado interno, originado en el incremento de ingreso de los consumidores locales debido a una mayor exportación de otros artículos manufacturados (relojes, automóviles, aparatos de precisión, refrigeradores, etc.) hacia Centroamérica.

Hay, pues, que llegar a la conclusión de que el recelo con que miran ciertos autores las uniones aduaneras y zonas de comercio proviene de razonamientos económicos clásicos, que aun cuando en algunos aspectos puedan continuar siendo de lo más exactos, son susceptibles de conducir a una vista incompleta y hasta inexacta de los problemas de comercio exterior si se les aplica por igual a economías desarrolladas y subdesarrolladas y, por ende, se lleva a cabo esa aplicación de acuerdo con una concepción estática y no dinámica de la economía.

Cabría añadir todavía en corroboración de lo dicho, que al considerar este asunto conviene tener muy en cuenta el alto grado de elasticidad-ingreso de la demanda de artículos manufacturados y de bienes de producción en los países insuficientemente desarrollados y el grado mucho más bajo de la misma en relación con productos primarios de importación en los países altamente industrializados. Si tal

^{1/} Por cada uno por ciento que aumenta el ingreso individual en los Estados Unidos, crecen sólo en 0.66% las importaciones de productos primarios, en tanto que un incremento de igual magnitud del ingreso per cápita en América Latina acarrearía un aumento de 1.8% de la demanda de productos industriales. (Véase la exposición del Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en el Quinto Período de Sesiones de ésta, Doc. E/CN.12/324, abril de 1953.)

es el hecho, es evidente que, no digamos la constitución de un territorio aduanero común en una región como Centroamérica sin alza paralela e de los derechos de aduana hacia el exterior, sino aún dicha unificación acompañada con un alza moderada de la barrera proteccionista hacia fuera de la región, podría redundar en último término en un beneficio incluso para países que no formen parte de la integración del sistema aduanero así realizada. Los desplazamientos de mano de obra que se efectuarían en Centroamérica desde la actividad agrícola y desde sectores en los cuales reina subocupación crónica hacia las actividades e industrias de artículos de no muy complicada elaboración que se crearían o expandirían en virtud de la presencia del mercado común centroamericano libre de barreras aduaneras, producirían aumentos de los ingresos individuales que no tardarían en culminar en un incremento del volumen total de importaciones en grado muy superior a la disminución momentánea de sus exportaciones que dichos países experimentarían con motivo de la aparición y extensión de las antedichas industrias en Centroamérica.

4. Fisonomía general y contenido de los tratados concluidos

La fisonomía general de los tratados de libre comercio firmados por El Salvador y los demás países centroamericanos entre 1951 y 1953 y el grado en que contribuyen a crear una situación de libre comercio se apreciará más clara y directamente, si en lugar de establecer análisis separados de las estipulaciones esenciales de cada uno de esos tratados, se las presenta en forma sinóptica --como puede verse en la tabla a continuación-- que permita examinar de un

golpe de vista cómo se resuelven en cada caso particular las cuestiones fundamentales, relacionadas con el libre intercambio de mercancías y sus excepciones, que en los susodichos instrumentos convencionales se ha tratado de acometer y solucionar.

Tal presentación de conjunto de la estructura general de los cuatro tratados y de la síntesis de lo más importante de su articulado, seguida en veces de breves observaciones adicionales, se complementa con los comentarios más detallados que se hacen a continuación sobre los fines de dichos tratados y los medios puestos en juego para alcanzarlos:

a) Integración económica. Se la cita específicamente en los preámbulos y el articulado de los tratados de El Salvador con Guatemala y Costa Rica y no en los otros dos. La razón indudable es que cuando se concluyeron los dos tratados primeramente mencionados ya se iniciaban o estaban en marcha la constitución de la ODECA y el Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía Centroamericanos (de la CEPAL) que prevé dicha integración.

b) Unión aduanera. Se expresa explícitamente en los tratados con Nicaragua, Guatemala y Costa Rica que el alcance de tal meta es el propósito final de las negociaciones. No así en el tratado con Honduras que es de 1918 y que no fué sino parcialmente transformado en 1954; sin embargo, otras declaraciones, y sobre todo el hecho de que el sistema de libre comercio de este tratado es el más amplio de todos, dan derecho a pensar que el propósito de unión aduanera está de todos modos implícito en el texto.

/c) Régimen

c) Régimen de intercambio. Resulta más flexible y amplio el adoptado en el caso del tratado con Honduras que el de lista de productos expresamente exentos, y eventualmente sujetos a controles de importación y exportación, que se ha aplicado en los otros tres casos. La explicación de la diferencia reside por supuesto en el hecho de que el tratado con Honduras fué concluído en una época en que este último país era exclusivamente agrícola y El Salvador poseía ya, en cambio, una industrialización incipiente, al paso que los otros tratados han sido con-certados cuando en Nicaragua, Guatemala y Costa Rica existía un principio de industrialización que inclinaba a optar por la fórmula más estrecha. En la reforma del tratado con Honduras no se retrocedió, sin embargo, a la última, sino que se conservó el sistema original más amplio, sin duda porque, a través de un cuarto de siglo de aplicación del instrumento, ambas economías se han desarrollado en acuerdo con las facilidades de integración provistas por el mismo.

Debe recalcar, en todo caso, que cualquiera que sea la justificación del procedimiento de lista empleado en el caso de los tratados de El Salvador con los otros tres países, no sólo es en sí un método más lento e imperfecto de lograr la integración aduanera, o más explícitamente, de alcanzar gradualmente la unión aduanera, sino que además posee el defecto de haber previsto simultáneamente un mecanismo adicional de control que incita a la expansión de las restricciones sobre el comercio exterior que iban en vía de desaparición en Centroamérica. En efecto, la facilidad que ofrece de incluir en la lista respectiva, bajo condición de control de importación o de exportación

o de ambos, todo artículo al cual se vacile en otorgar el beneficio del libre comercio, abre automáticamente el camino a los países contratantes para una extensión del sistema de cupos o cuotas.

Es evidente que la implantación o el regreso a un sistema de control más o menos generalizado de importaciones y exportaciones no debe depender sino de las causas propias que originan tales instrumentos de política comercial, como el desenvolvimiento, por tal medio, de una política de protección o el propósito de aplicar medidas de emergencia para restringir las importaciones a los efectos de obtener el equilibrio de la balanza de pagos y de defender la estabilidad monetaria.

Resulta más discutible la extensión, por vía indirecta pero segura, de sistemas de control sobre el comercio exterior que, como en este caso, tienen por fin exclusivo facilitar la inclusión restringida de un número de artículos entre el número de los exentos por un tratado de libre comercio y que culminan en que los productos a ellos sujetos y provenientes de fuera de la zona de libre comercio, sufran el impacto de un doble proteccionismo: ^{1/} el ya existente en virtud del derecho de aduana y el del control mismo.

1/ Hay que destacar que, por definición, la industria que requeriría protección estaría ya recibiendo la necesaria a través del derecho de aduana y que, por lo tanto, el cupo establecido a través del control suplementario supone, en la situación, una protección adicional no solicitada. Tal restricción artificial de la oferta es susceptible sin duda alguna de ocasionar una elevación de precios que a la par aumentaría gratuitamente las ganancias marginales del productor y causaría los perjuicios del caso al consumidor.

Aunque a primera vista parezca más complicado, resultaría más simple y lógico mantener separados el sistema de control de comercio exterior sobre una pequeña serie de artículos que aún subsiste en algunos países de Centroamérica y cualquier otro de carácter especial que se juzgara imprescindible para facilitar la extensión del número de artículos incluidos en la lista de los exentos por los tratados. El sistema de control autónomo que así formase parte de los tratados no entrañaría entonces duplicación de proteccionismo en contra de los artículos de fuera de la región sino simplemente que el país centroamericano favorecido con la inclusión de un artículo suyo en la lista del tratado pero con asterisco significativo de control a la importación, por ejemplo, disfrutaria de la ventaja de exportar libremente hacia el co-contratante por el monto del presumible déficit de consumo de éste, ^{1/} y vería el artículo en cuestión sujeto a la tarifa ordinaria desde el momento en que las importaciones respectivas de artículos suyos o de terceros países superasen ese déficit.

d) El concepto de originalidad de los artículos exentos.

Forma parte de la estructura del régimen de intercambio en el tratado con Honduras que, como se observa, establece un sistema muy simple (se

^{1/} Parece innecesario añadir que cuando el país centroamericano importador tuviese, como en el caso actual de El Salvador, tratado de libre comercio con varios otros en la región, la indicada cuota habría de repartirla entre aquellos de dichos países susceptibles de exportar el producto en cuestión. Lo podría hacer bien en proporción a las importaciones del artículo que de dichas fuentes hubiere verificado en períodos representativos anteriores o por medio de cualquier otra fórmula adecuada en cuanto no involviere discriminación entre los beneficiarios de las concesiones otorgadas en los diversos tratados de libre comercio.

consideran originarios de la otra parte y con derecho a la exención los artículos, salvo los expresamente exceptuados, que no contengan materia prima extranjera más allá del 40% de su valor FOB), pero que, sin embargo, es susceptible de ocasionar dificultades por lo difícil de la apreciación respectiva.

El tratado con Costa Rica, como se anotó, no provee base alguna para determinar la originalidad. El celebrado con Guatemala establece como suficiente que el exportador certifique con su firma la originalidad, y el concluido por El Salvador con Nicaragua considera como originales a los productos naturales y a los manufacturados "substantialmente" con materia prima nacional. Como bien se vé, de ninguno de estos criterios se deriva una base satisfactoria para determinar la originalidad de un producto. Pero tampoco es fácil proveer otra superior como lo prueba el hecho de que la propia Carta de la Habana y el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio no hayan acometido la resolución de tan importante problema de política comercial, limitándose la una (Art. 37) y el otro (Art. IX) a establecer algunas reglas sobre "marcas de origen", encaminadas particularmente a evitar que, bajo pretexto de garantizar la existencia de tales marcas, se impongan requisitos en realidad destinados a obstaculizar con propósitos discriminatorios las operaciones de importación desde determinados países.

Parece, pues, de todos modos imprescindible atenerse al sistema de los certificados de origen, pese a su manifiesta insuficiencia, tal como se ha hecho en los tratados de El Salvador con Guatemala,

/Costa Rica

Costa Rica y Nicaragua. Es plausible igualmente que por obvias razones de facilitación del tráfico, se establezca, como se hace en dichos tratados, una tramitación simple al respecto, no obstante la mayor garantía de la veracidad de la declaración de origen que se derivaría de requisitos de mayor detalle y complicación.

En cuanto al Tratado Honduras-El Salvador, ya se observó que no exige el certificado de origen por considerarse en este caso que los productos son originarios y deben ser admitidos en franquicia por la otra parte toda vez que en su composición no entre materia prima extranjera por más de un determinado porcentaje del valor FOB.

5. Tendencia a largo plazo del comercio de El Salvador con el resto de Centroamérica.

Antes de analizar los tratados de libre comercio vigentes en Centroamérica en su carácter de instrumentos de creación de una zona de libre comercio y de considerar el grado en que han contribuido a la expansión del intercambio en la región, parece de interés presentar una vista general, seguida de breves comentarios, de la tendencia de largo plazo del intercambio entre El Salvador y las otras repúblicas centroamericanas que con aquel han concluido los referidos tratados. Está de más insistir en que las conclusiones deducidas de tal análisis no poseerán sino un valor muy limitado y general, ya que sólo la discriminación de casos particulares que se verificará en la sección siguiente permitirá un mayor esclarecimiento.

El cuadro 5 se presta a las siguientes consideraciones de

/Cuadro 5

Cuadro 5

El Salvador: Exportaciones a Centroamérica

(miles de dólares)

	<u>Costa Rica</u>	<u>Guatemala</u>	<u>Honduras</u>	<u>Nicaragua</u>
<u>Promedios</u>				
1934-1939	19.5	134.4	241.7	9.5
1940-1945	174.6	538.0	795.6	58.9
1946-1951	220.2	1,343.0	1,360.6	92.2
<u>Años más recientes</u>				
1952	78.9	481.4	1,203.6	421.5
1953	153.9	935.9	1,284.0	726.3

Fuentes: Anuarios de Comercio Exterior y Boletines de la Dirección General de Estadística y Censos, de El Salvador.

de orden muy general, establecidas de acuerdo con la evolución del va-
lor de las correspondientes exportaciones: ^{1/}

a) La tendencia más fuerte y más constante al alza se la encuentra en el caso de las exportaciones salvadoreñas a Honduras, único país que ha tenido durante todo el veintenio analizado un tratado de libre comercio con El Salvador. La inclinación final a la baja,

1/ La variación en la composición del comercio de importación y de exportación hace que no puedan obtenerse resultados concluyentes sobre la base de los respectivos volúmenes y, por lo tanto, no se ha otorgado atención a este factor. En cuanto a los valores expresados, la falta de suficientes elementos de juicio sobre la evolución de los precios impide la aplicación del más satisfactorio procedimiento de efectuar el análisis de acuerdo con un reajuste de los valores nominales a valores constantes. Se utilizarán, pues, exclusivamente los primeros a conciencia de que el alza general de precios ocurrida a través del período, si no alcanza a deformar las conclusiones que luego se señalan, de aumento del comercio en la generalidad de los casos, por lo menos hace que dicha alza sea siempre mucho más moderada que la que revelaría el examen verificado sobre la base de precios constantes.

/mostrada

mostrada en los años 1952 y 1953 y que bien puede que se corrija a través del quinquenio en curso, se explica, sobre todo, como se verá después al analizar el caso particular, por el descenso de las importaciones hondureñas de telas de algodón, azúcar y otros productos manufacturados de El Salvador. La disminución de las últimas, aparecida desde el quinquenio 1946-1951, y más que compensada para entonces por otras importaciones, ha continuado en los dos años próximo pasados.

b) El caso de Guatemala demuestra igualmente la eficacia de los tratados de libre comercio aun ante un examen tan general como éste, que no toma en cuenta la influencia de las exportaciones que en realidad son reexportaciones (por ejemplo, gasolina y maquinaria que a menudo aparecen como exportaciones propias con motivo del paso del artículo de un país centroamericano a otro). En efecto, pese a ese factor de desnaturalización que hace muy relativa la significación de los resultados adquiridos lo mismo en este caso que por lo menos en otros dos de los estudiados (Honduras y Nicaragua, países igualmente fronterizos con El Salvador), es de notar la concordancia del alza de las exportaciones salvadoreñas a Guatemala del quinquenio 1934-1939 al quinquenio 1940-1945 con la existencia de un tratado de libre comercio entre los dos países en los años intermedios del último periodo. Cierro es que dicha alza se muestra como todavía mayor en el quinquenio siguiente (1946-1951) en que no existía régimen de libre comercio, hasta el extremo de superar las cifras de 1952-1953, años en que ya estaba vigente el actual tratado entre los dos países. Pero el hecho pierde significación cuando se recuerda que en el quinquenio en cuestion

/(1946-1951)

(1946-1951) hubo importaciones excepcionales de algodón salvadoreño por parte de Guatemala, en función del desarrollo de la industria textil guatemalteca, y las cuales han cesado cuando en años más recientes Guatemala ha completado su autoabastecimiento de la fibra. Descontando ese factor, coinciden una tendencia a largo plazo de incremento de las exportaciones de Guatemala a El Salvador con una intensificación de dicha tendencia en las épocas en que ha existido una situación de libre comercio entre las dos repúblicas.

c) La tendencia evidente en los casos de Costa Rica y Nicaragua confirma el fenómeno comprobado en cuanto a los otros países. En efecto, en el primero de estos casos ha existido, como en los demás, aumento por lo menos de 1934 a 1951 inclusive, pero dentro de un nivel de exportaciones que ha continuado extremadamente bajo en sí, situación la última coincidente con la inexistencia de tratado comercial alguno entre Costa Rica y El Salvador a través de todo el período estudiado (el de libre comercio en vigencia entró en vigor en abril de 1954). Por lo que toca al descenso que se nota cuando se relacionan los promedios 1940-1945 y 1946-1951 con las exportaciones de los dos años más recientes, se explica por el hecho de que Costa Rica ha completado desde 1950 sus programas de autoabastecimiento en materia de arroz y otros cereales y de grasas vegetales, y ya no los importa de El Salvador como ocasionalmente lo hacía. En lo que respecta a Nicaragua, son muy bajas igualmente hasta 1951 las cifras de importación desde El Salvador, aún cuando dentro de su reducido nivel hayan ido ascendiendo a través de los quinquenios presentados, y no vienen a mostrar un impulso efectivo

/sino

sino después de ese año en que tuvo lugar la celebración del tratado respectivo.

En conclusión, esta primera exploración muy general del problema señala una tendencia de largo plazo de aumento de las exportaciones salvadoreñas a los otros países, contrarrestada a veces por el desarrollo de ciertas producciones internas (algodón, arroz, azúcar) o por el desplazamiento de compras hacia otros mercados (tejidos de algodón y otros manufacturados) por parte de las otras repúblicas, pero animada regularmente por la existencia eventual de situaciones de libre comercio.

En páginas siguientes, al examinar los casos particulares se tomará más en cuenta la relatividad del significado de las cifras anteriores, derivada del hecho de que las exportaciones salvadoreñas a cada país incluido están en buena parte compuestas por artículos que no son originarios de El Salvador sino que en realidad éste reexporta.

Como quiera que sea, es claro no sólo lo anotado respecto a la influencia favorable de los tratados de libre comercio, sino además, que éstos mismos no serán suficientes para eliminar las irregularidades dentro del comercio centroamericano mientras no sean complementados por una política de integración que armonice los programas de desarrollo interno de las respectivas economías.

Los comentarios a que pueden dar lugar las cifras del Cuadro 6 son muy breves. En general se muestra un aumento de importaciones salvadoreñas desde los otros países a través de todo el período. Los movimientos inversos en relación con Costa Rica y Nicaragua del sexenio 1934-1939 al sexenio 1940-1945 se desenvuelven dentro de un nivel tan

Cuadro 6

El Salvador: Importaciones de Centroamérica

(miles de dólares)

	<u>Costa Rica</u>	<u>Guatemala</u>	<u>Honduras</u>	<u>Nicaragua</u>
<u>Promedios</u>				
1934-1939	7.3	102.9	187.3	114.0
1940-1945	6.1	329.7	473.2	24.1
1945-1951	18.5	259.5	1,780.0 <u>1/</u>	227.6
<u>Años más recientes</u>				
1952	27.6	941.4	2,718.0	1,260.3
1953	25.0	1,545.6	3,617.0	1,086.0

Fuentes: Anuarios de Comercio Exterior y Boletines de la Dirección General de Estadística y Censos, de El Salvador.

1/ El promedio de valor para este sexenio sería de 1,887.9 de no haberse rebajado las importaciones de billetes de banco que constituyen en ocasiones un elemento de importancia en las exportaciones de Honduras a El Salvador y que, por falta del dato específico, no ha sido posible deducir en el caso de los sexenios anteriores. También se las ha debidamente rebajado de las cifras correspondientes a 1952 y 1953. Las cantidades son dadas en las demás columnas sin esa deducción que no hace en cuanto a ellas diferencia de importancia.

bajo de importaciones que no merecen mayor atención. En cuanto a Guatemala, el alza del primero al segundo sexenio del período analizado y el descenso que ocurre para el tercero coincide significativamente, como ya se vió en el caso de las exportaciones salvadoreñas a Guatemala, con la existencia de un tratado de libre comercio entre los dos países de 1941 a 1943, años que pertenecen al sexenio en que ocurrió esa alza eventual. Las exportaciones hondureñas a El Salvador, favorecidas por la existencia desde 1918 de una situación de libre comercio entre los dos países, han ido continuamente en aumento desde 1934 en adelante. Ese incremento

/se ha

se ha ido intensificando a medida que han mejorado las comunicaciones entre las dos repúblicas vecinas y que se satisfacía la condición, no existente antes del año mencionado, de una mayor capacidad adquisitiva en El Salvador, determinada por el alza de precios de sus productos de exportación, particularmente el café, en los mercados mundiales (guerra y post-guerra).

Este proceso continúa en relación con Honduras por iguales motivos en 1952 y 1953, y se intensifica para los mismos años en cuanto a importaciones salvadoreñas de Nicaragua y Guatemala en un grado tal que hace presumir que en estos casos, a las mejores comunicaciones y al alza de poder adquisitivo en El Salvador, se ha unido una influencia adicional poderosa que no puede ser otra que la aplicación de los dos tratados de libre comercio respectivos. En cambio, continúan más o menos estancados o irregulares para los dos últimos años, siempre dentro de bajos niveles, las importaciones salvadoreñas desde Costa Rica, situación explicable desde luego porque a diferencia de los otros casos, los dos países no son limítrofes y, además, son inexistentes las comunicaciones terrestres y pobres las marítimas que los ligan, sin contar, por último, que el intercambio respectivo no vendrá a recibir hasta 1954 el aliciente de una situación de libre comercio.

En todos los casos, es importante recalcarlo, se demuestra en conclusión, el influjo variable pero siempre favorable de la existencia de tratados de libre comercio.

6. Los tratados como instrumentos de creación de una zona de libre comercio y de desarrollo del intercambio

Cuestión fundamental es considerar el grado en que los tratados concluidos avanzan el propósito de preparar el camino para la unión aduanera centroamericana, implícito en el tratado de El Salvador con Honduras y claramente expresado en los otros tres.

Los propios países que han celebrado estos tratados han admitido, salvo en un caso, que no se trata del establecimiento inmediato de una unión aduanera sino de facilitar su advenimiento, organizando de inmediato un régimen (restringido) de libre comercio (tratados de El Salvador con Guatemala y con Nicaragua), o de implantar simplemente el libre comercio entre las partes con vistas a relaciones comerciales más íntimas y positivas (tratado de El Salvador con Honduras). El caso de excepción lo representa el tratado entre El Salvador y Costa Rica, en el cual se comienza por declarar que se establece una unión aduanera y no se organiza luego un sistema acorde con la declaración sino que se procede a constituir un sistema restringido de libre comercio, más o menos similar al ya existente entre El Salvador y Nicaragua y Guatemala. El problema inmediato se reduce, pues, a estimar el grado en el cual los tratados hasta ahora concluidos responden a la finalidad de constituir la zona de libre comercio centroamericana que vendría a ser el paso previo hacia la proyectada unión aduanera.

Para comenzar, los acuerdos --hasta ahora celebrados sólo por El Salvador--, no constituyen sino un paso limitado hacia la liberación del comercio de trabas aduaneras interregionales. Los demás países no

/han

han firmado entre sí convenios algunos al respecto. En consecuencia, para que pueda hablarse de una zona centroamericana de libre comercio perfecta, precursora efectiva de una unión aduanera regional, se requiere que se generalicen entre todos los países del grupo las liberaciones de impuestos aduaneros y otras restricciones al comercio.

Además, los tratados vigentes contienen una facultad para los Estados respectivos de retirar artículos de las listas de exención que, si llega a ser utilizada con exceso, aprovechando la facilidad con que opera, es susceptible de retrasar y aun de anular prácticamente la solicitada liberación del intercambio. Se presenta igual riesgo inclusive en el caso del tratado de El Salvador con Honduras pues, aun cuando obedece a un sistema más liberal --por cuanto, mientras no se encuentre expresamente excluido de la liberación, queda exento todo artículo considerado original en los términos del convenio-- de todos modos puede prestarse a que con frecuencia se proceda a aumentar el número de artículos exceptuados de la exención retardándose en tal modo el proceso de liberalización. Debe observarse, no obstante, que durante el lapso de cierta extensión en que ha venido aplicándose dicho convenio, no ha llegado a concretarse esta amenaza, lo cual de por sí indica las mayores garantías para la liberalización de trabas al comercio que ofrece este procedimiento en relación con el inverso, adoptado por los tratados recientes.

Otro posible obstáculo a una ampliación del comercio como efecto de estas negociaciones está implícito en el método existente en los otros tres tratados y ya comentado, de incluir artículos en las

/listas

listas pero sujetos a control de importación, de exportación o a ambos. No es preciso insistir mucho para argüir que de allí deriva una seria limitación al juego de un sistema de libre comercio.

Merece en fin el examen detenido que se le otorgará en las páginas siguientes la fundamental cuestión del grado mismo en que, de acuerdo con la limitada experiencia obtenida hasta ahora, el comercio entre los países contratantes ha sido liberado de derechos de aduana por virtud de la aplicación de los instrumentos que se analiza.

Precisa recordar ante todo a este respecto que la definición doctrinaria prevaleciente de Zona de Libre Comercio, admitida en el artículo 44^o de la Carta de la Habana y en el artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, exige que los derechos de aduana y otras restricciones al intercambio hayan sido eliminados sustancialmente sobre todo el comercio de productos originarios de los respectivos territorios constituyentes. No es cosa fácil apreciar el grado en que esos requisitos se han satisfecho en el caso que se analiza. Por una parte, porque la irreconciliabilidad de las estadísticas de comercio exterior de uno a otro país en todos los casos relativamente analizables hace inseguros los cálculos que al efecto puedan formularse. En fin, porque sólo informaciones de máxima exactitud permitirían establecer apreciación sobre el grado en que el control sobre el comercio exterior (para los artículos señalados en la lista con asterisco) reduce la proporción de libre comercio efectuado, hasta el extremo de que no llegue a ser "sustancial" la eliminación de derechos de aduana realizada, u obstaculiza la abolición igualmente sustancial de restricciones que exige la segunda parte de la definición.

Utilizando estadísticas de fuente salvadoreña, o sea del único país que ha celebrado con los otros los tratados de libre comercio en estudio, se puede, sin embargo, intentar una respuesta a la cuestión esencial de si en realidad --aparte del obstáculo de los controles que posee carácter eventual-- dichos instrumentos han liberado el intercambio entre El Salvador y las otras repúblicas centroamericanas en el grado requerido para que pueda decirse que se han creado en los casos respectivos situaciones de libre comercio.^{1/}

Con vista a tal examen, y con el propósito de apreciar la influencia de los tratados sobre el desarrollo del comercio intercentroamericano, se considerará en seguida el intercambio en años recientes entre El Salvador y Nicaragua, por una parte, y entre el primer país y Guatemala por otra; se formularán luego algunas consideraciones acerca del desarrollo del comercio entre El Salvador y Honduras, omitiendo el análisis de la situación entre El Salvador y Costa Rica en razón

^{1/} Es del caso observar que la investigación que en tal sentido se hace ahora adolece del defecto de que sus resultados son de relativa aproximación. Porque la primera condición para una segura discriminación entre artículos exentos en los tres tratados con lista anexa sería una perfecta coincidencia, que no existe, entre las denominaciones de las propias listas y las respectivas clasificaciones adueneras. En cuanto al tratado de El Salvador con Honduras, como se explica luego, el sistema que establece para que un artículo goce de la liberación de derechos de aduana, impide de plano la discriminación. Sobre decir que ésta podría en todos los casos efectuarse del modo más completo sobre la base de datos explícitos y detallados sobre el particular, establecidos por las propias aduanas de introducción. La implantación de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme para Centroamérica (NAUCA), recomendada por el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano en su Segunda Reunión, celebrada en San José en 1953, será sin duda un gran auxilio para los análisis estadísticos futuros, siempre que igualmente las listas anexas a los tratados de libre comercio se ajusten a esa clasificación.

del corto tiempo de vigencia del tratado respectivo.^{1/}

a) Intercambio entre El Salvador y Nicaragua

1) Importaciones de El Salvador procedentes de Nicaragua.

Con el fin de examinar la proporción de las importaciones salvadoreñas procedentes de Nicaragua que ha sido liberada y apreciar asimismo como ha influido el tratado en el desenvolvimiento de ellas, se ha elaborado el cuadro 7. En él se presenta, en una primera columna, los valores totales de dicha importación de 1946 a 1953; en una segunda columna se ofrece la suma de las partidas con valores cercanos, iguales o superiores a mil dólares que se ha podido discriminar como correspondientes a artículos favorecidos o no por la exención establecida en el tratado; en una tercera columna aparecen las cifras totales de las partidas que el tratado habría desgravado de haber estado en vigencia desde 1947 y de las que presumiblemente ha venido desgravando desde su aplicación (fines de agosto de 1951). Finalmente, una última columna tiene de a presentar la proporción del referido comercio que, sobre las bases antedichas, puede estimarse que ha sido liberada de derechos de aduana en virtud del régimen de libre comercio que el tratado organiza.

^{1/} Es de observar, no obstante, que datos recientes de fuente costarricense indican que las importaciones de El Salvador procedentes de Costa Rica están aumentando fuertemente a raíz del tratado. Se elevaron así a más de 81,000 dólares en el primer trimestre siguiente a su aplicación, en comparación con un promedio anual de 18,500 dólares para el sexenio 1946-1951 y con 27,600 dólares y 25,000 dólares respectivamente para los años 1952 y 1953. (Ver Cuadro 6). No se dispone de datos completos relativos a las exportaciones salvadoreñas a Costa Rica en el trimestre indicado.

Cuadro 7

El Salvador: Importaciones procedentes de Nicaragua

(miles de dólares)

	Importación Total (1)	Partidas discriminadas (2)	Importación de ar- tículos desgrava- dos por el Tratado (3)	% de 3 respecto a 2
1947	17.2	16.1	14.4	89.4
1948	427.5	427.1	425.3	99.6
1949	176.4	175.7	172.6	98.2
1950	470.1	466.6	465.7	99.8
1951	1,951.8	1,947.5	1,939.9	99.6
1952	1,260.4	1,258.2	1,240.7	98.6
1953	1,086.0	1,076.9	1,008.2	93.6

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador. Anuarios de Comercio Exterior.

Nota: El propósito de este cuadro es mostrar la proporción del comercio entre los dos países que el Tratado ha sujetado a un régimen de libre comercio. Cabe insistir en que los porcentajes guardan relación con la situación real sólo en 1952 y 1953, años en que el tratado tuvo aplicación desde el comienzo de ellos hasta su fin. Se alcanzó a discriminar las partidas correspondientes a la casi totalidad de las importaciones, desechando las partidas de muy bajo valor. El resultado da, por lo tanto, una idea bastante aproximada de la proporción de las importaciones exenta. Los porcentajes más bajos, correspondientes a 1947 y 1953, se explican por ser aquellos en que la discriminación ha sido más incompleta. Respecto al último año no se dispone sino de datos y estimaciones todavía sujetos a rectificación.

El cuadro 7 sugiere algunas conclusiones que, sin llegar a tener carácter absoluto, poseen con todo amplia significación. La última columna es de particular interés porque indica claramente que del valor total importado por concepto de partidas individualizadas --cerca del 100% del comercio estudiado-- más del 90% fué importado por El Salvador

en artículos desgravados por el tratado. Tan alta proporción muestra que por lo menos en lo que atañe a las importaciones salvadoreñas procedentes de Nicaragua, el convenio analizado satisface uno de los requisitos esenciales exigidos por las definiciones doctrinarias de la Carta de la Habana y del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio para que exista una zona de libre comercio.

La realización de la expresada condición y la eficacia del tratado en sí como instrumento de promoción del intercambio se relacionan íntimamente. No deberá extrañar, pues, que con excepción de la cúspide de 1951, que obedece a causas especiales que se expresarán luego, se haya registrado un considerable aumento de las importaciones salvadoreñas de Nicaragua en los años posteriores al de la celebración del tratado. En 1953, por ejemplo, las importaciones pasaron del millón de dólares, comparadas con menos de 500,000 dólares en 1950 (véase el cuadro 7).

Las cifras de 1951 representan importaciones excepcionalmente altas de cereales por parte de El Salvador, causadas por malas cosechas de maíz, maicillo y arroz. La producción de maíz, que había sido de 227,000 toneladas métricas en 1949 y que ya había bajado a 173,000 en 1950, descendió en 1951 a algo menos de 156,000. Y la de arroz, por su parte, que alcanzó en 1949 más allá de las 17,000 toneladas métricas, bajó a poco más de 15,000 en 1950 y no llegó a alcanzar las 14,000 en 1951. La de maicillo superó en cambio en 1951 a la de los dos años anteriores, pero como el producto es un sustituto del maíz, tal aumento apenas sirvió para compensar débilmente parte del déficit

de este.^{1/} Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el tratado no debe haber influido gran cosa sobre el nivel de las importaciones de dichos productos, ya que el Instituto de Cereales y Abastecimiento de El Salvador, institución que verifica el grueso de esa importación al país, ha gozado, desde su establecimiento en septiembre de 1950, de exención de impuestos para sus importaciones de cereales.

Entre las importaciones salvadoreñas de alguna importancia hay, además, dos productos, la madera y el cacao, que parecen haber tenido en algunos años del período estudiado una demanda excepcional. Ambos, por otra parte, gozaban antes de la conclusión del tratado, de la tarifa mínima centroamericana de El Salvador.^{2/}

Dadas las anteriores consideraciones es útil presentar un análisis de la importación a El Salvador procedente de Nicaragua, con deducción de los cereales y las leguminosas, la madera y el cacao, a fin de precisar el movimiento de la importación, con anterioridad y con posterioridad al tratado, de los artículos cuya adquisición por El Salvador ha sido fomentada por el tratado.

^{1/} Datos del Departamento de Estudios del Ministerio de Agricultura, El Salvador.

^{2/} La madera, sujeta por la tarifa centroamericana, a la mitad del aforo corriente de 12 dólares los mil pies B.M., alcanzó una importación de un valor de 94,600 dólares en 1951, cuando en la parte anterior del período había oscilado entre una mínima de 2,360 en 1947 y una máxima de 17,400 en 1950. El cacao, que gozaba en la tarifa centroamericana del privilegio de un derecho de importación cinco veces inferior al del arancel general (10.28 dólares los 100 kilogramos en lugar de 51.40 dólares) y que había tenido una importación máxima de 4,840 dólares en 1949, pasó a una de 22,400 dólares en 1951, y ya bajo la vigencia del tratado, fué importado por valor de 30,640 dólares en 1952 y por sólo 16,400 en 1953.

Cuadro 8

El Salvador: Importaciones procedentes de Nicaragua afectadas por el tratado
(miles de dólares)

	Importación desgravada	Indice ^{a/} 1949=100	Importación desgravada sin cereales y legumbres ^{b/}	Indice ^{a/} 1949=100	Importación desgravada sin cereales, leguminosas y madera	Indice ^{a/} 1949=100	Importación desgravada sin cereales, leguminosas, ma dara y cacao	Indice ^{a/} 1949=100
1947	14.4	8.3	133.4	10.3	7.9	6.1	5.8	5.3
1948	425.3	246.4	95.9	73.8	89.5	73.4	81.4	74.1
1949	172.6	100.0	129.9	100.0	121.9	100.0	109.8	100.0
1950	465.7	269.8	57.7	44.4	15.2	12.4	15.2	13.8
1951	1,939.9	1,123.9	370.5	285.2	134.0	109.9	78.0	71.0
1952	1,240.7	718.8	457.2	351.9	356.1	292.1	279.5	254.5
1953	1,008.2	584.1	450.1	346.4	224.1	183.8	183.1	166.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales salvadoreños.

- a/ Se ha tomado como año básico para establecer los índices el de 1949 que fué, de entre los anteriores al tratado, un año mediano en cuanto a nivel de la importación total y un año cúspide en relación con la importación menos afectada por circunstancias diversas a la política comercial.
- b/ Se ha deducido igualmente el frijol, legumbre de importancia para el abastecimiento salvadoreño, cuya importación también varía de acuerdo con el resultado de las cosechas. Por la forma en que se presentan las estadísticas de comercio exterior de El Salvador hasta la reciente adopción de la CUCI, ha sido preciso englobar con el maicillo a otros cereales menores. Por la misma razón la estadística relativa a frijoles (secos) incluye además a diversas legumbres secas. La importación de legumbres frescas, en cambio, no ha sido deducida de la columna 2.

El cuadro 8 da lugar a consideraciones interesantes. Indica, en primer término, que deducidas las importaciones de cereales y leguminosas, determinadas como se sabe por el monto de la producción interna de las miamas, han aumentado considerablemente las compras salvadoreñas a Nicaragua con posterioridad a la celebración del tratado. Muestra, en segundo lugar, que se destaca con todavía mayor intensidad el referido aumento, si igualmente se deduce la importación de madera, que por causas asimismo independientes del régimen de tributación aduanera existente fué también excepcionalmente alta en 1951. Es evidente, que si además se rebaja la importación de cacao, la cual, por razones ya expuestas, probablemente no se vió influida sino débilmente por el establecimiento del sistema de libre comercio, se encuentra que las importaciones más directamente afectadas por la conclusión del tratado fueron menores en 1951, que en el año más alto de todos los anteriores, o sea 1949, y que se repusieron fundamentalmente en años como 1952 y 1953 en que el tratado se aplicó durante toda la extensión de ellos.

Se observa también que ha variado, con motivo del régimen de libre comercio, la tendencia que de 1947 a 1951 había venido mostrando la serie, según aparece en la columna final del cuadro 8. En efecto, a un año de ínfimas importaciones había venido siguiendo otro de medianas y, luego, otro de todavía más fuertes, para volver a recomenzar con uno de importaciones muy bajas y continuar la trayectoria aludida. La secuencia, como se vé, se ha roto después de la vigencia del tratado. No sólo se convierte en enorme salto el aumento que debía corresponder

/a 1952,

a 1952, sino que, además, si aparece el descenso correspondiente a 1953, es de carácter relativamente suave, no obstante el altísimo nivel de la importación de 1952, y obedece por otra parte a razones especiales. Esta baja parece haber tenido origen en ciertos cambios de la demanda de artículos nicaragüenses en El Salvador que se significaron por alzas o bajas en la importación de ciertos productos, por la desaparición completa de algunos de la lista de importaciones desde el otro país en el año referido (1953) y por la aparición de otros nuevos entre los que fueron objeto de importación.

Es, en todo caso, evidente la conclusión, derivada de las cifras y cálculos antes expuestos, de que el tratado está realizando su objetivo en cuanto se refiere a la corriente de comercio que va de Nicaragua a El Salvador. O sea que, como se demostró antes, las exenciones cubren una parte muy sustancial --en realidad casi la totalidad-- de las exportaciones del primer país al segundo; y que con posterioridad a la celebración del tratado ha aumentado fuertemente el monto respectivo del intercambio.

1/ Con referencia a los artículos incluidos en la columna 2 del cuadro 8 hay que notar que de 1952 a 1953 aumentó la importación de ganado porcino, mantequilla y maderas y bajó la de queso y de cacao en grano. Además, desaparecieron de las importaciones, las siguientes favorecidas por el tratado: manteca vegetal, plantas vivas, flores naturales y semillas; tabaco en rama; algodón en bruto y el desmotado para hilados; sebo de res; vestidos; capas y ponchos de hule, loza y porcelana para mesa y cocina; y de las no exentas, diversas líneas referentes a vehículos de tracción mecánica, maquinaria, repuestos, artefactos de hierro, muebles del mismo metal. Entre tanto que aparecían importaciones que no hubo el año anterior, como las siguientes: de las favorecidas por el tratado, legumbres frescas, jabones para lavar, aceite de citronela, artefactos de piel o cuero; calzado de cuero, hilos de algodón para tejer, peces, crustáceos y mariscos; y de las no exentas, productos químicos y tejidos o géneros de algodón.

/ii) Exportaciones

ii) Exportaciones de El Salvador a Nicaragua. En cuanto al comercio de exportación de El Salvador a Nicaragua, no puede esperarse una situación parecida a la que se acaba de ver en las importaciones. Las proporciones liberadas del comercio de importación a El Salvador procedentes de cualquiera de las otras repúblicas habrán de ser siempre necesariamente altas porque dicho comercio se compone predominantemente de productos agrícolas que El Salvador necesita para completar su abastecimiento y en relación con los cuales las partes no han ofrecido mayor dificultad para convenir en la eliminación de derechos. Cosa distinta es cuando se trata de la exportación de El Salvador hacia el resto de Centroamérica. En este sector el comercio está compuesto en buena proporción de artículos manufacturados y semielaborados que El Salvador, lógicamente, desea ver incluidos en la lista de los exentos por el tratado, en tanto que de la otra parte se tiende, antes de incluirlos, a examinar la correspondiente repercusión sobre industrias existentes o en proyecto, y a ponderar los argumentos de los representantes de empresas ya establecidas que invocan una efectiva o supuesta imposibilidad de competir con la industria correspondiente salvadoreña, derivada, según regularmente exponen, de la pretensa existencia de menores costos de producción en El Salvador.

Aparte de todo juicio sobre esas resistencias --que en casos ha partido igualmente de El Salvador, bajo la invocación de análogos motivos-- es lo cierto que ellas constituyen el factor determinante de que el número de artículos manufacturados incluidos en las listas de artículos exentos anexas a los tratados sea relativamente bajo en

/relación

relación con el de que de otro modo podría ser. Así también, por igual motivo, se sujeta a control de importación la inclusión de otros muchos. La circunstancia repercute, por supuesto, en la forma esperada, sobre la proporción de la exportación salvadoreña a los otros países liberada de derechos por los tratados. No habrá de extrañar, por lo tanto, los bajos porcentajes correspondientes que aparecen en el cuadro 9, o sea, que apenas el 43.6% de la exportación de El Salvador a Nicaragua aparezca liberada de derechos en 1952 y que esa proporción alcance a no más del 66.2% en 1953.

Cuadro 9

El Salvador: Exportaciones a Nicaragua

(miles de dólares)

	Importación total (1)	Partidas discriminadas (2)	Exportación de ar- tículos desgrava- dos por el Tratado (3)	% de 3 respecto a 2
1947	118.8	117.3	92.3	78.7
1948	113.7	106.0	79.1	74.6
1949	48.4	47.4	22.0	47.4
1950	30.2	29.7	8.3	27.9
1951	95.3	93.8	20.0	21.3
1952	421.5	412.7	179.8	43.6
1953	726.3	724.8	479.9	66.2

Fuente: Dirección General de Estadística y Censo de El Salvador,
Anuarios de Comercio Exterior.

Una observación adicional en el mismo sentido es que la inclusión de artículos alimenticios manufacturados o semimanufacturados actúa en igual sentido, o poco menos, cuando se les sujeta a control de

/exportación

exportación. Si es otro --Nicaragua o Guatemala-- el país que usa la facultad de limitar sus exportaciones de ese modo, el procedimiento influirá poco en la reducción del tanto por ciento exento de la exportación del país respectivo hacia El Salvador, porque dicho porcentaje es determinado sobre todo por la exportación de granos y legumbres en apreciables cantidades y no por la de los artículos antedichos. En cambio, si es El Salvador el que, incitado por urgencias de abastecimiento interno, aplica el control de exportación a los susodichos productos alimenticios manufacturados o semielaborados, hace indefectiblemente reducir en su contra el respectivo porcentaje de exención dentro de sus exportaciones hacia el otro país, porque su exportación se compone justamente de un número de pequeñas cantidades de los tales artículos.^{1/}

Precisa referirse por último a un factor de extrema importancia, causante a la vez de intensas fluctuaciones en el volumen y el valor de las exportaciones salvadoreñas tanto hacia Nicaragua como hacia los otros países vecinos y, por ende, de que sea exigua la proporción de dichas exportaciones exenta por los tratados. Consiste en el hecho de que, por razón de la situación geográfica de El Salvador y de que posiblemente es éste un país en el cual el comercio de importación desde fuera de la región ha alcanzado considerable organización, las exportaciones salvadoreñas estudiadas estén compuestas en gran parte de artículos que, por no ser originarios, no aparecen en la lista de exenciones de los tratados y en el fondo constituyen obvias reex-

^{1/} Además, por el resto de exportaciones que, como se explica en seguida, en realidad constituyen reexportaciones. De donde la intensidad del referido efecto.

1/ portaciones. Tal es el caso, por ejemplo, de camiones, autobuses y películas cinematográficas. En cambio, son menos claros casos como los referentes a muebles de hierro y acero, cigarros y libros, y sólo podría dilucidárselos mediante examen de los certificados de origen.

Sea cual fuere el alcance de las observaciones antes formuladas, el cuadro 9 es altamente significativo, porque a la vez que indica que tanto la exportación general como la desgravada por el tratado se han recuperado, después de la celebración de éste, del fuerte descenso sufrido de 1949 a 1951 hasta alcanzar niveles muy superiores a los más altos de épocas anteriores, revela también que los bajos porcentajes del total a que había descendido la importación correspondiente a artículos originarios en 1950 y 1951, se han visto igualmente superados en 1952 y 1953, años de aplicación del tratado durante toda su extensión, en que la relación entre exportación total y exportación desgravada por el acuerdo se va encaminando paulatinamente hacia una proporción parecida a la de los años iniciales del cuadro. Con lo cual, tomando en cuenta que la fracción de las exportaciones salvadoreñas

1/ En el año 1950, por ejemplo, en que más de las dos terceras partes del total estuvo constituido por exportaciones de esta índole, se cuentan, sobre 58 partidas, 37 correspondientes a artículos no exentos por el tratado. De dichos 37 artículos que alcanzaban un valor de más del 70% de lo exportado por El Salvador a Nicaragua, apenas unos ocho o diez con un valor de alrededor de 2,500 dólares corresponden a productos susceptibles de ser conceptuados originarios (café de otras clases no en grano, pinturas n/e, productos químicos n/e, artículos varios confeccionados, papel para empacar, juguetes de barro, muebles de hierro y acero, y muestras y anuncios impresos n/e). El resto, o sea el remanente de unos 21,000 dólares, está en general constituido por diversas clases de maquinaria y de artefactos claramente de origen no salvadoreño.

a Nicaragua no desgravadas por el tratado se compone fundamentalmente, como ya se observó, de exportación de artículos no originarios, se llega a la conclusión de que igualmente en este sector del mutuo intercambio, el tratado está en vías de satisfacer la condición de eximir de derechos de aduana sustancialmente al comercio entre los dos países.

b) Intercambio entre El Salvador y Guatemala. El examen de las relaciones comerciales entre El Salvador y Guatemala, con vista a iguales propósitos que los que presidieron el análisis del intercambio salvadoreño-nicaraguense que se acaba de efectuar, tiene que ser menos concluyente, dado que en este caso el Tratado de Libre Comercio ha estado menor tiempo en aplicación. Se intentará, sin embargo, formularlo siguiendo pautas similares a las empleadas para analizar el caso anterior.

i) Importaciones de El Salvador provenientes de Guatemala. Las importaciones de El Salvador desde Guatemala en los años 1946 a 1953 inclusive, presentadas en igual forma a como lo fueron las importaciones de El Salvador desde Nicaragua, ofrecen los resultados que indica el cuadro 10. Las impresiones generales que se deducen a primera vista de este cuadro son primero, que ha crecido fuertemente el comercio de importación desde que fué concluído el tratado, y en segundo lugar, que el incremento se ha efectuado por virtud de la existencia de la situación de libre comercio, ya que el aumento general ha sido particularmente determinado por el incremento de la importación desgravada. Al paso que los artículos exentos en la lista del tratado no constituían, de 1946 a 1951, sino entre el 36% y el 47% de las

Cuadro 10

El Salvador: Importaciones procedentes de Guatemala

(miles de dólares)

	Importación total (1)	Partidas discriminadas (2)	Exportación de ar- tículos desgrava- dos por el Tratado (3)	% de 2 respecto a 3
1946	286.6	277.9	132.2	47.6
1947	261.0	254.7	92.0	36.1
1948	141.2	131.9	49.1	37.2
1949	187.5	171.8	78.7	45.8
1950	272.4	265.6	117.7	44.3
1951	408.5	387.2	163.9	42.3
1952	941.4	914.8	634.3	69.3
1953	1,545.6	1,539.4	1,157.7	75.2

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador.
 Anuarios de Comercio Exterior.

importaciones analizadas, dicho porcentaje ascendió a 69.3% en 1952 y a 75.2% en 1953. Dicho comercio se está, pues, intensificando sobre la base del intercambio de artículos originarios, con pérdida de importancia de las meras reexportaciones.

En los dos años últimamente aludidos hubo, además, fuerte aumento de la importación salvadoreña procedente de Guatemala, tanto en volumen como en valor, de un número de artículos originarios, e hicieron aparición nuevas importaciones de consideración --no efectuadas de 1946 a 1951-- en materia de otros, como lo demuestran las cifras del cuadro 11.

Las cifras de importación de maíz guatemalteco a El Salvador en los años 1952 y 1953 merecen comentario especial. Indican que

/en la

en la actualidad y después del tratado, El Salvador está satisfaciendo desde Guatemala parte de sus necesidades más o menos corrientes del grano. Lo mismo es cierto en relación con otros cereales y legumbres.

En todo caso, estos nuevos datos tienden a corroborar la impresión anterior acerca del crecimiento de las importaciones salvadoreñas desde Guatemala y de la variación favorable en la composición de las mismas desde que el tratado fué concluido.

Cuadro 11

El Salvador: Importaciones procedentes de Guatemala
(miles de dólares)

	Importación máxima de <u>1946 - 1951</u>	Importación en <u>1952</u>	Importación en <u>1953</u>
Ganado porcino	0.4 (1950)	26.2	111.0
Maíz	-	12.0	267.6
Maicillo	-	18.1	44.6
Legumbres frescas	8.8 (1951)	42.3	101.0
Legumbres secas, frijol, garbanzos	3.2 (1951)	9.1	17.6
Papas	8.5 (1951)	20.2	19.2
Frutas frescas	4.8 (1950)	103.9	170.6
Cacao en grano	25.2 (1951)	50.6	44.8
Especies y sustancias para condimento	3.0 (1946)	6.3	5.2
Aceites vegetales no comestibles	-	2.2	10.0
Cerveza	-	17.4	20.9
Pielés en bruto	13.1 (1951)	57.8	30.0
Caucho en bruto	2.5 (1951)	3.3	13.7
Maderas de todas clases	21.8 (1951)	58.8	68.0
Almidón	8.6 (1951)	-	14.5
Medicamentos compuestos y pre- parados, n/e	0.9 (1950)	10.3	8.2
Cueros y pieles preparados para elaboración	9.4 (1950)	0.8	32.9
Artefactos de piel o cuero	0.6 (1951)	3.3	8.3
Caucho o hule manufacturado	1.8 (1950)	4.2	6.8
Muebles de madera	1.3 (1948 y 1950)	0.2	5.3
Manufacturas de madera, pasta y fibras	1.4 (1948)	8.4	24.6
Papel y cartón n/e (sin manufacturar)	-	4.8	4.8
Cerillos y fósforos	-	1.2	29.0

Fuentes: Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador.
Anuarios de Comercio Exterior.

/ii) Exportaciones

ii) Exportaciones de El Salvador a Guatemala. Presentadas en forma análoga a la que ya se empleó para las exportaciones salvadoreñas a Nicaragua, las exportaciones de El Salvador a Guatemala de 1946 a 1953 ofrecen los resultados que muestra el cuadro 12. Dos

Cuadro 12

El Salvador: Exportaciones a Guatemala

(miles de dólares)

	Exportación total (1)	Partidas discriminadas (2)	Exportación de los artículos que el tratado desgrava (3)	% de 3 respecto a 2
1946	1,138.8	1,127.6	826.8	73.33
1947	1,174.6	1,162.7	1,012.5	87.1
1948	2,096.8	2,090.7	1,743.8	83.4
1949	1,776.9	1,768.8	1,572.1	88.9
1950	1,395.4	1,384.2	1,263.9	91.3
1951	477.0	477.0	320.4	67.2
1952	481.4	472.4	395.2	83.7
1953	935.9	934.6	679.7	72.7

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador. Anuarios de Comercio Exterior.

comentarios iniciales merecen las cifras de este cuadro. El uno, que salvo en el año de 1951, la proporción de artículos exentos ha sido lo suficientemente alta como para que pueda decirse que la parte más sustancial de dichas exportaciones está compuesta por artículos originarios liberados de derechos de aduana por el tratado, o sea, que se ha llenado a este respecto la condición exigida para que exista un régimen de libre comercio; el otro, que de 1946 a 1950 la cifra de exportaciones

/a Guatemala

a Guatemala fué considerablemente más alta que en los años posteriores, y que si a partir de la celebración del tratado (1952) se ha desarrollado una tendencia a compensar el fuerte descenso ocurrido en 1951, todavía, no obstante el régimen de libre comercio, no se ha alcanzado esa compensación.

Si se investigan las causas del referido descenso, se llega sin embargo a la conclusión de que éste es meramente aparente. Ha sucedido simplemente que el cumplimiento por parte de Guatemala de los planes de autocabastecimiento en materia de algodón, elaborados por el Instituto de Fomento de la Producción y cumplidos con el apoyo de éste, han culminado en los años más recientes en que Guatemala no haya verificado desde El Salvador o desde país alguno importaciones de esa fibra. Para dar una idea más exacta sobre la exportación salvadoreña a Guatemala se justifica, pues, eliminar el efecto de ese factor excepcional, presentando, como se hace en el cuadro 13 dicha exportación, de 1946 a 1953, con exclusión del algodón. El resultado, como bien se aprecia lo mismo a través de las cifras absolutas que de los índices, más bien indica que, con posterioridad a la celebración del tratado de comercio, las exportaciones de El Salvador a Guatemala no sólo se han recuperado del descenso ocurrido entre 1950 y 1951 sino que han superado todas las cifras alcanzadas lo mismo en el período estudiado que en cualquier otro, salvo los años de 1942 y 1943 en que estuvo en aplicación el anterior tratado de libre comercio.

Las dos conclusiones finales a que puede llegarse en cuanto a importaciones guatemaltecas desde El Salvador son, por lo tanto, que

Cuadro 13

El Salvador: Exportaciones a Guatemala, salvo las de algodón

	<u>Exportación total salvo la de algo- dón</u>	<u>Indice (100=1946)</u>	<u>Exportación des- gravable por el- Tratado, salvo la de algodón</u>	<u>Indice (100=1946)</u>
1946	694.7	100.0	382.7	100.0
1947	626.6	90.2	464.5	121.4
1948	864.7	124.5	511.7	133.7
1949	775.1	111.6	570.4	149.0
1950	442.4	63.7	310.9	81.2
1951	458.3	66.0	291.7	76.2
1952	481.4	69.3	395.2	103.3
1953	935.9	134.7	679.7	177.6

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador.
 Anuarios de Comercio Exterior.

el tratado ha liberado de derechos de aduana a la parte más substancial de dicho tráfico y, que, si se exceptúa el caso especial del algodón, ha habido un aumento apreciable después de establecido el régimen de libre comercio.

No se pierde de vista que en el aumento anotado han participado considerablemente las importaciones de ganado vacuno que en realidad constituyen, *en gran parte*, un tránsito de Honduras y Nicaragua a Guatemala a través de El Salvador. Pero, con todo, el examen de las demás partidas da derecho a concluir que el incremento de las exportaciones de huevos de aves de corral (importación máxima antes del tratado: 800 dólares en 1949; importación en 1953: 180,800 dólares), contribuyó substancialmente a que se verificara un aumento efectivo. Por otra parte, el descenso en un número de importaciones menores como por

/ejempl.

ejemplo, las de sal, abonos, forrajes, arroz, maíz, maicillo y añil, parece haber sido más que compensado por alzas en las de otros artículos de piel y cuero, cerveza, fósforos y cerillos, legumbres frescas, quesos, especias y ganado caballar y asnal.

c) El intercambio entre El Salvador y Honduras. La diferencia entre la estructura del régimen de libre comercio que reina entre El Salvador y Honduras desde 1918 y el establecido por los tratados recientes del primer país con Nicaragua y Guatemala, aconseja que se examine el intercambio entre Honduras y El Salvador en forma distinta a la que se ha venido empleando para los otros países.

En efecto, el análisis del comercio sujeto a este tratado no se presta a una discriminación entre artículos exentos y artículos gravados como la que se verificó en relación con los concluidos por El Salvador con Nicaragua y Guatemala en que pudo hacerse a través de la lista del tratado respectivo la separación consiguiente. En este caso, salvo que se cuente con la última, elaborada por fuente oficial o que se tenga a disposición la totalidad de los certificados de origen y de las correspondientes determinaciones aduaneras para llevarla a cabo, no es posible proceder sino sobre la base de las cifras globales del comercio entre los dos países, ya que la exención depende del porcentaje mayor o menor de valor en materia prima extranjera representado en el artículo de acuerdo con la declaración del exportador y su admisión por el funcionario aduanero.

Las breves observaciones que ya se formularon con motivo de la presentación de los cuadros representativos del intercambio

/general

general entre El Salvador y los otros países centroamericanos se completarán, pues, simplemente con algunas consideraciones acerca del desarrollo a corto plazo de las relaciones entre los dos países.

Cuadro 14

El Salvador: Importaciones procedentes de
y exportaciones a Honduras
(miles de dólares)

	<u>Importaciones</u> ^{a/}	<u>Indice</u> (1946=100)	<u>Exportaciones</u>	<u>Indice</u> (1946=100)
1946	1,051	100	2,024	100
1947	1,293	123	1,780	88
1948	2,013	192	1,759	87
1949	1,608	153	1,641	81
1950	2,125	202	1,026	51
1951	2,590	246	1,755	87
1952	2,718	259	1,204	59
1953	3,617	344	1,284	63

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador,
Anuarios de Comercio Exterior.

a/ Deducida la importación de billetes de banco.

El examen de las cifras del cuadro 14 permite confirmar en relación con la tendencia a corto plazo, que, salvo en una ocasión (1949), se demuestra el aumento progresivo de las importaciones salvadoreñas desde Honduras ya revelado por el análisis de la tendencia a largo plazo de páginas anteriores. El aumento de la demanda salvadoreña de productos agrícolas en general y el mejoramiento de las vías de comunicación, así como la existencia de una situación permanente de libre comercio, parecen haber alcanzado a contrarrestar la influencia regresiva de otros factores, como por ejemplo, una mayor importación

/de El Salvador

de El Salvador procedente de Nicaragua y Guatemala para completar su déficit de los expresados productos agrícolas y la diversificación de las fuentes de abastecimiento salvadoreñas que se ha intensificado particularmente a raíz de la celebración de tratados de libre comercio con esas dos repúblicas.^{1/}

Existe, por lo demás, una clara comprobación de que, en efecto, la aparición de nuevas líneas de importación salvadoreñas desde Honduras y, todavía más, la expansión de otras que antes tenían menor categoría, tiende a compensar y aún a superar el desplazamiento de algunas de las más importantes entre las antiguas hacia fuentes de abastecimiento de Nicaragua y Guatemala después de la celebración de los recientes tratados de libre comercio entre las dos últimas repúblicas y El Salvador. Es lo que acaba de suceder en 1953, año en el cual no obstante haber disminuido fuertemente la exportación de maíz y maitillo de Honduras a El Salvador, la cifra total de importaciones al segundo país provenientes del primero creció casi en 900,000 dólares en comparación con el año anterior, porque se habían intensificado fuertemente las importaciones de otros productos tales como manteca vegetal, aceites

^{1/} Se menciona igualmente la tendencia en El Salvador hacia el aprovechamiento o el desarrollo de fuentes de materias primas para elaboración de productos que importa de Honduras, como, por ejemplo, las grasas vegetales que vendrían a ser elaboradas en el país mediante el aprovechamiento del fruto del aceituno (*Simaruba* sp.) y la expansión del cultivo de plantas oleaginosas. Que este factor no ha llegado a producir todavía efectos en el sentido de disminución de las exportaciones hondureñas de tales productos a El Salvador lo demuestra el hecho de que la importación salvadoreña de manteca vegetal desde Honduras, que en 1952 había alcanzado el bajo nivel de 7,315 dólares, pasó en 1953 a 141,700 dólares.

vegetales no comestibles, ganado porcino y vacuno, maderas, incluso en forma de durmientes, resinas, tabaco en rama, cigarros, queso y frijol.

Las exportaciones de El Salvador a Honduras señalan, por su parte, una tendencia diversa, puesto que muestran por su parte una inclinación gradual a la baja con una profunda inflexión en 1950, una recuperación en 1951 y un nuevo descenso de intensidad en 1952, para terminar con una leve alza en 1953 en relación con el año anterior. (Véase el cuadro 14.)

El desplazamiento de la importación de textiles salvadoreños por los de otra procedencia (particularmente de Estados Unidos) ha tenido mucho que ver con tal descenso. Ha contribuido igualmente en tal sentido la baja de las exportaciones salvadoreñas de azúcar a Honduras desde 1950, ocasionada por el desarrollo de la respectiva producción interna.

Asimismo se torna irregular la tendencia en virtud de las mayores o menores exportaciones desde El Salvador a Honduras de artículos no originarios, o sea, en realidad por un movimiento de artículos de un país al otro que sólo constituye una reexportación.^{1/}

Bajo reserva del mejor estudio del problema, sobre la base de datos en que desde su fuente --las aduanas-- se discriminase entre

^{1/} Es de notar, a este respecto, que la moderada reacción que se muestra en 1953 es más aparente que real, pues contribuyeron a ella en buen grado aumentos de exportaciones que en realidad son reexportaciones, como las de camiones y sus accesorios, artículos eléctricos y sobre todo, motores, los cuales se habían exportado anteriormente durante el período por un máximo valor de 14,800 dólares en 1952 y pasaron a 66,200 dólares en 1953.

artículos admitidos como originarios de El Salvador, y por lo tanto exentos por el tratado, y los de diversa situación, se puede concluir que en cuanto a los primeros el tratado ha continuado cumpliendo su papel; y que los descensos en la importación de ellos por Honduras son atribuibles a cambios en la dirección de la demanda, incluso relacionados con mejores condiciones de oferta por otras fuentes de abastecimiento, y pueden en todo caso, alcanzar a ser rectificadas a medida que los gobiernos coordinen de más en más sus políticas económicas, con vistas a cumplir y poner en marcha sus propósitos de integración económica centroamericana.

7. Conclusiones

Del análisis hecho en las secciones anteriores pueden derivarse las siguientes conclusiones acerca de la actual política comercial intercentroamericana:

A. La zona de libre comercio entre El Salvador y las otras repúblicas que igualmente pertenecieron a la antigua Federación Centroamericana está funcionando correctamente como tal dado que abarca la casi totalidad de las importaciones procedentes de los otros países que absorbe El Salvador. Si bien no ampara sino una proporción mucho más baja en el caso de las exportaciones salvadoreñas a ellos, obedece a que estas están constituidas en buena parte por artículos que no son originarios de El Salvador; es decir, el cálculo está afectado por movimientos de mercancías que en realidad son reexportaciones.

B. Existe, no obstante, un número de artículos originarios de El Salvador a los cuales no ha sido extendido por los otros países el beneficio del libre comercio o que gozan de éste bajo la restricción

/eventual

eventual de ser sometidos a control de importación. La misma situación se reproduce en relación con unos tantos de los artículos que las otras repúblicas exportan a El Salvador. El buen funcionamiento de un régimen de libre comercio entre éstas y El Salvador exige que, si no es dable todavía eliminar el sistema de controles tanto de importación como de exportación previsto en los tratados, se le utilice con suma moderación. El caso especial de las relaciones entre El Salvador y Honduras es distinto, por razón de la naturaleza diferente del respectivo régimen de libre comercio. Es recomendable en todo caso, en relación con el mismo, que, como hasta ahora, no se haga uso sino con discreción de la facultad de agregar artículos al número de los exceptuados del beneficio del libre comercio.

C. Los desplazamientos internos de comercio dentro de la región, alentados por la celebración de nuevos tratados de libre comercio, hasta ahora --y en el marco limitado de una situación de libre comercio que sólo rige en las relaciones de El Salvador con las otras repúblicas-- han venido siendo regularmente compensados por la aparición de nuevas líneas de importación o exportación según el caso. No es de esperar que continúe siendo así en todas las ocasiones y ya para el presente han ocurrido a este respecto excepciones. Es evidente que, si no el factor único por lo menos uno muy poderoso para la compensación de estos desajustes lo constituirá la formación de una zona completa de libre comercio entre todos los países afectados.

D. Otros desplazamientos de comercio se han verificado hacia fuera de la región de la zona de libre comercio en formación, hecho de

/consecuencias

consecuencias más preocupantes para la solidez presente y la ampliación futura de ésta. Es evidente que el fenómeno se debe a la obtención de mejores oportunidades comerciales fuera de la zona, que por su ventaja han llegado a compensar el diferencial de los derechos de aduana. Una revisión adecuada del problema requeriría investigación más profunda de esas causas y posiblemente se llegaría a la conclusión de que precisa en el Istmo un reajuste de ciertas industrias con vistas a su mayor racionalización, para hacer descender sus costos de producción y tornarlas así más competitivas. Es evidente asimismo que el problema se relaciona con el nivel de los derechos de importación en el país productor. Si éstos están dando lugar a ganancias marginales excesivas, es bien posible que mientras, por cualesquiera circunstancias, se retarde la aparición de una competencia interna destinada a nivelarlas, los fabricantes actuales puedan contentarse con satisfacer la demanda interna y carezcan de interés por adoptar una posición competitiva con el producto de fuera de la región en los países vecinos. ^{1/} Tal eventualidad demuestra, en todo caso, que sería indispensable, para evitar estos desajustes en una política de libre comercio, ir procediendo, paralelamente con las liberaciones de derechos de aduana, a la unificación de los aforos de los respectivos productos.

E. Cuestión igualmente de importancia es un tercer desplazamiento que en ocasiones se ha verificado: el de las importaciones de un

1/ Para que el proceso se desenvuelva en tal forma tiene, por supuesto, que haber verificado el alto derecho de aduana un desplazamiento previo de mercancía importada en el país productor que permitiría al fabricante sustituir al mercado del país vecino con una nueva fracción del mercado interno.

país vecino (entre los ligados por tratados de comercio) por nuevas líneas de producción interna. Este factor, de otro modo inevitable y que se explica por el frecuente paralelismo de algunos aspectos del desarrollo y por las comunes características económicas --y en particular ecológicas y climatológicas-- sólo puede ser contrarrestado mediante una coherente política de integración económica como la que tienen en mente los gobiernos y ha sido recomendada por el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano.^{1/}

F. La ampliación y perfeccionamiento de la zona de libre comercio dentro de los límites que actualmente cubre requiere en primer término la inclusión de mayor número de artículos originarios en las listas de los tres tratados que funcionan de acuerdo con tal sistema. Únicamente a los respectivos gobiernos corresponde emitir juicio sobre los argumentos de quienes, en defensa de los intereses de empresas establecidas, se oponen a esas inclusiones, como asimismo decidir al respecto. Pero cabe recalcar que sólo la creación de un amplio mercado centroamericano ofrecerá una base segura para un sólido desarrollo económico de la región. Además, cualesquiera desajustes económicos transitorios que ocasione la eliminación de barreras aduaneras con tal fin serían sin tardanza compensadas ampliamente por las ventajas que todos los países derivarían en términos de progreso económico de la constitución de un territorio aduanero único centroamericano. Del estudio realizado se desprende igualmente que se presentarán casos en los cuales se hará

^{1/} CEPAL, Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, documentos E/CN.12/AC.17/24 y E/CN.12/CCE/1

necesario que los gobiernos adopten medidas adecuadas para atender a la situación de las unidades de producción afectadas desfavorablemente por la política de integración.

G. Sería provechoso para Centroamérica que se extienda a toda la región el sistema de tratados de libre comercio que hasta ahora sólo ampara las relaciones entre El Salvador y las otras cuatro repúblicas de Centroamérica y que ya ha mostrado resultados positivos, tanto por el mayor volumen de comercio recíproco como por la ampliación del mercado para numerosas industrias.

H. La celebración de un instrumento multilateral de liberación del comercio en toda la zona, basado en los mismos principios y procedimientos de los tratados bilaterales vigentes de libre comercio, es cuestión que merece detenido estudio. El análisis verificado en este capítulo aspira a proveer elementos adicionales para un patrón de tratado único que ya está implícito en los tratados en aplicación. Sobre la base de nuevos datos y de elementos de juicio más completos que aquellos de que ha sido dable disponer para el presente trabajo, se podría llegar a conclusiones de carácter más definitivo sobre el particular. Es entre tanto posible ofrecer para estudio a los gobiernos respectivos dos soluciones alternativas de aplicación inmediata que se justifican por los razonamientos que las acompañan y que servirían ambas en forma diversa a adelantar los propósitos de integración aduanera:

- a) La primera solución se basaría directamente en observaciones que se formularon en las deliberaciones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroame-

ricano y que se ven confirmadas por el examen de los tratados vigentes. Emanan del razonamiento de que, por razón de los problemas de carácter especial que afrontan en cada caso particular las relaciones de país a país, el tratado general que llegue a celebrarse convendría que fuera un instrumento multilateral superpuesto a los tratados bilaterales entre cada par de países y no una convención única destinada a sustituir a los últimos. De ello se deduce, por lo menos en principio, que convendría esperar la conclusión de la red de tratados bilaterales para celebrar el tratado multilateral, destinado a armonizarlos y coordinarlos, que vendría a ser el coronamiento del sistema.

- b) La segunda solución, un tanto ecléctica, toma en cuenta los razonamientos anteriores pero se preocupa por el hecho de que el retardo en la celebración de un tratado multilateral adecuado a las circunstancias pudiera dar lugar a la aparición de obstáculos mayores a la integración económica centroamericana admitida como meta por los gobiernos del Istmo. Esa amenaza podría conjurarse por medio de la conclusión más o menos inmediata de un tratado multilateral sui generis, destinado siempre a superponerse a los tratados bilaterales celebrados o por celebrar, fácil de ser armonizado con el conjunto de ellos cuando todos estuviesen en

/vigor

vigor, y que fuera elaborado alrededor de las siguientes líneas muy simples y generales:

- i) inclusión de las estipulaciones de orden general que aparecen paralelamente en los tratados actualmente en vigencia --o por lo menos aquellas de entre las mismas que encontrasen aceptación por parte de los gobiernos interesados--, tales como enunciación del propósito final de unión aduanera centroamericana; cláusula de nación más favorecida en relación con las ventajas otorgadas a países de fuera de la región; prohibición de las restricciones cuantitativas, salvo ciertas reservas; prohibición de prácticas discriminatorias; unificación de aranceles aduaneros y de nomenclatura; prohibición, de acuerdo con determinadas reglas, de subsidios a la exportación y de procedimientos de dumping; libertad de tránsito y otorgamiento de trato nacional al respecto; unificación de la política comercial centroamericana; medios de solución de los diferendos a que pueda dar lugar la aplicación del tratado;
- ii) inclusión de una lista mínima de productos de libre comercio originarios de Centroamérica en la cual apareciesen, por un lado, artículos que en la actualidad no se producen en el Istmo pero que
/serían

1950

1951

1952

1953

1954

1955

1956

1957

1958

1959

1960

1961

1962

1963

1964

1965

1966

1967

1968

1969

1970

1971

1972

1973

1974

1975

1976