NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

RESTRINGIDO
E/CN.12/CCE/SC.1/96
10 de diciembre de 1967

ORIGINAL: ESPAÑOL

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

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

ALGUNOS ASPECTOS DE LA POLITICA COMERCIAL CENTROAMERICANA

Nota de la secretaría

INDICE

PRESENTACION

En cumplimiento de las resoluciones 120 (CCE), Vinculación económica de Centroamérica con otros países y grupos de países y 135 (CCE), Política comercial externa, la secretaría de la CEPAL ha concluido varias investigaciones. La primera, fue incorporada en el estudio Evaluación de la integración económica en Centroamérica (E/CN.12/762), que sirvió de base a las deliberaciones sobre política comercial del Comité de Cooperación Económica en su noveno período de sesiones. Las dos restantes se presentan en esta oportunidad a consideración del Subcomité Centroamericano de Comercio: la presente Nota de la Secretaría y el informe Consideraciones sobre la adopción de una política comercial externa común para los países centroamericanos (E/CN.12/CCE/SC.1/97; TAO/LAT/81).

La reunión de consulta del Subcomité de Comercio tiene por finalidad principal contribuir a la orientación de las tareas preparatorias de la fase de ejecución de la política comercial conjunta. A la vez, se pretende examinar en ella nuevos criterios y campos de acción que permitirían ensanchar gradualmente los alcances de las actividades regionales en materia de comercio exterior.

/1. La política

1. La política comercial en el desarrollo económico de Centroamérica

Aunque ya resulta un lugar común afirmar que el desarrollo económico de Centroamérica ha estado ligado muy estrechamente a la evolución de su comercio exterior, parece conveniente volver a referirse a ello para situar en una perspectiva adecuada las funciones y objetivos de una política comercial de corte distinto al tradicional.

La política económica de los países centroamericanos ha venido tratando de fomentar y diversificar las exportaciones, a la vez que se ha procurado fortalecer el proceso de sustitución de compras en el exterior. Hasta la formación del mercado común, ambos intentos habían alcanzado logros parciales a lo sumo, sin que pudiera visualizarse una reducción sustantiva de la dependencia del desarrollo frente a las fluctuaciones de la demanda de productos primarios.

Los ensayos orientados a diversificar las ventas a los mercados mundiales, tropezaron con los habituales obstáculos de orden interno, --bien de carácter estructural (insuficiencia de servicios básicos de infraestructura, desconocimiento de las técnicas, falta de mano de obra especializada, entre otros) o bien institucional-- que limitaron el alcance de la política comercial e impidieron llevarla a cabo en forma sostenida y apoyada en una amplia gama de instrumentos.

En el orden externo, pese a los esfuerzos iniciados desde la posguerra para reconstruir el multilateralismo del comercio internacional, son pocos los avances que se han traducido en una mejoría concreta de la situación de los países de América Latina. En muchos aspectos, la política de los centros industrializados del mundo ha creado obstáculos a la reestructuración de las vinculaciones de las regiones periféricas con terceros países, y en particular a economías de exportación como las centroamericanas. Aunque se hayan logrado reducir las barreras arancelarias para productos primarios, dichos centros siguen aplicando medidas proteccionistas a la importación de manufacturas y semimanufacturas, regímenes preferenciales para determinados países o grupos de países, y sistemas de

/subsidios

subsidios internos que afectan, directa o indirectamente, a la estructura y a las corrientes de exportaciones provenientes de las zonas en desarrollo.

Por diferentes razones, la política de sustitución de importaciones no había podido crear impulsos suficientemente fuertes para compensar la pérdida de dinamismo de la demanda del exterior. El tamaño de los mercados nacionales se convirtió en un impedimento insalvable para que muchos países de la región pudieran seguir el camino emprendido por varios estados latinoamericanos. Más aún, las características de funcionamiento propias de las economías centroamericanas, limitaron el vigor y los alcances del proceso de crecimiento hacia adentro. En efecto, tratándose de sistemas productivos muy abiertos al comercio externo[1/] y poco diversificados --sobre todo antes de perfeccionarse la zona de libre comercio--, las presiones hacia el sostenimiento de los niveles internos de actividad no plantearon exigencias que condujeran a hacer de la industrialización el objetivo primordial de las políticas gubernamentales. Al propio tiempo, la estructura de precios, que suele formarse en las economías de exportación como resultado de la necesidad de proteger al sector más dinámico de la producción, tiende a favorecer a las exportaciones y a disminuir comparativamente los estímulos del mercado hacia otras actividades.

En las circunstancias descritas, los países centroamericanos no habían podido encontrar fórmulas operativas que asegurasen la viabilidad de un desarrollo en términos efectivos de orientación y control internos. Ello no significa que se hubiera dejado de lado la aplicación de medidas para atenuar o neutralizar las repercusiones desfavorables originadas en el sector externo, ni que, en determinados períodos, no se hubiese tratado de sostener los niveles de ingreso por la vía de alentar la afluencia de recursos de capital del extranjero.[2/] Sin embargo, si bien las

1/ En 1959, con excepción de Costa Rica, la protección arancelaria no solía exceder del 25 por ciento del valor de las importaciones, en términos reales.

2/ Las regulaciones sobre el crédito y el medio circulante se basaron principalmente en consideraciones sobre la situación de reservas y las perspectivas de la evolución de la capacidad para importar. En cuanto a la afluencia de capital, cabe señalar que entre los quinquenios 1950-56 y 1956-61, la fracción del ahorro externo respecto del total, pasó de cifras negativas a representar cerca del 15 por ciento.

/medidas de

medidas de estabilización que se adoptaron tuvieron cierta eficacia en el corto plazo, resultaron claramente insuficientes para aportar los estímulos que imprimieran renovado dinamismo y autonomía al desarrollo económico. Aparte de la participación en convenios internacionales sobre productos básicos, se suscribieron tratados bilaterales de comercio de alcance limitado con terceros países.

Con todo, la política comercial desempeñó un papel de carácter esencialmente pasivo. Más que dirigirse al alcance de objetivos de desarrollo, su esfera de influencia estuvo determinada por consideraciones de defensa de la balanza de pagos, regulación de la demanda efectiva y protección de los ingresos del sector exportador. De hecho, esta política, sobre todo en períodos caracterizados por el debilitamiento de la demanda externa, se limitó a coadyuvar al sostenimiento de la estabilidad monetaria y cambiaria.

Las consideraciones de largo plazo en aspectos esenciales de la política del desarrollo --sustitución de importaciones y diversificación de las ventas al exterior-- parecen haberse subordinado, pues, a la política de acción inmediata. Habría sido difícil ciertamente lograr un grado mayor de congruencia entre los distintos enfoques e instrumentos de acción gubernamental, sobre todo si se tiene en cuenta la inexistencia de programas generales de desarrollo y la debilidad de la organización institucional en la mayor parte de los países de la región.

La situación descrita cambia desde principios de la década de los sesenta al iniciarse de manera sistemática las tareas de programación y mejorarse en varios aspectos la coordinación del sector público en torno al cumplimiento de objetivos de desarrollo. Si bien lo anterior representa una modificación significativa de los enfoques tradicionales de la política económica y un cambio de actitud sobre la evaluación de los problemas nacionales, el hecho más importante lo constituye la formación del Mercado Común. Las repercusiones del proceso de integración eliminaron, de hecho, muchos de los obstáculos que hubiera sido difícil superar mediante una política de alcances estrictamente nacionales. Por un lado, se abrieon amplias posibilidades para mejorar la posición individual de negociación de los países centroamericano, coincidiendo con tendencias bien definidas hacia la formación de bloques económicos más amplios y la unificación de criterios comunes

/en la

en la defensa de los intereses de las zonas en desarrollo. Por otro, se definieron campos de acción mucho más amplios en materia de promoción conjunta de exportaciones, sustitución de importaciones y, colateralmente, políticas de financiamiento y defensa de la balanza de pagos.

Pero, además de haberse ampliado potencialmente los alcances de la política comercial, en el transcurso de los últimos cinco años se han adoptado una serie de medidas conjuntas tendientes a darle contenido específico y orientaciones precisas que faciliten su aplicación en la práctica. Se han definido de esa manera los objetivos de la política comercial común; creado los primeros mecanismos regionales de coordinación; aprobado acuerdos de base para flexibilizar el arancel uniforme; establecido los primeros contactos con la ALALC encaminados a la formación del mercado común latinoamericano, y al fortalecimiento de sus nexos económicos con países determinados; iniciado trabajos de distinta índole para vigorizar los instrumentos de fomento a la exportación y los de financiamiento regional, y realizando estudios técnicos de muy variada naturaleza.

Sin embargo, los países del área apenas se encuentran en la fase de asentamiento de las bases de organización que hagan viable la ejecución de la política comercial conjunta. Con excepción del cambio en la orientación del intercambio y el estímulo a la producción regional, inducidos por la tarifa uniforme a la importación, las medidas señaladas no se han traducido todavía en beneficios concretos apreciables. Desde luego, en algunos campos casi se está a punto de entrar en la etapa de realizaciones donde se pondrán a prueba los mecanismos que gradualmente se han venido estableciendo. Ello significa, como sucedió en el caso de la creación del Mercado Común, que se ha rebasado casi el período de avances relativamente fáciles y que se empieza a penetrar en el terreno más complejo de ajustar las prácticas nacionales a normas de carácter regional, de buscar la conciliación de enfoques e intereses y de ensayar procedimientos nuevos. Además, el perfeccionamiento de esos mecanismos habrá de hacerse de manera simultánea a la ampliación propiamente dicha de los alcances del programa de política comercial puesto que, de lo contrario, se correría el riesgo de perder el dinamismo inicial y, de no atender en particular, a toda una serie de problemas urgentes que ya están planteados.

/Conviene

Conviene hacer algunas reflexiones en torno a las cuestiones apuntadas que esclarezcan el sentido de las proposiciones que se presentan en la parte final de este informe y subrayar, a ese respecto, que si la formación de la unidad económica centroamericana ha agregado nuevas posibilidades al desarrollo de la región, el problema general de la estrategia del crecimiento no se ha alterado de manera fundamental; es decir, que la viabilidad de las economías centroamericanas sigue dependiendo de los progresos que puedan lograrse en la reestructuración de las vinculaciones con el exterior y en la consideración y diversificación de la base productiva interna. La diferencia radica en que dicha estrategia habrá de diseñarse ahora en función de toda la región y que ello facilita ciertamente su implementación, como lo comprueba parcialmente el rápido crecimiento del intercambio regional.

Pero a la vez que se confirman los efectos positivos del proceso de integración, debe tenerse presente que su propia dinámica, unida a las circunstancias que predominan actualmente en Centroamérica, hacen impostergable imprimir un mayor impulso a la ejecución de una política comercial mancomunada. En primer término, los propios acuerdos de integración han reducido notablemente los alcances de lo que podría constituir la acción a nivel nacional. En segundo, al estar por agotarse, o al menos disminuir, el impacto inicial de la creación de la zona de libre comercio en la desviación de las corrientes del intercambio, deberá gravitar éste mucho más sobre la sustitución de nuevos rubros de importación.

Por último, acontecimientos recientes del comercio internacional y otros factores externos imprimen especial urgencia a la formulación de un conjunto mínimo de medidas de política comercial. En ese sentido, las presiones sobre la balanza de pagos, además de haberse acentuado considerablemente en el último bienio, podrían fácilmente detener la expansión del ingreso y repercutir desfavorablemente en la evolución progresiva del mercado común. La atención a los problemas de balanza de pagos a partir de un enfoque activo de protección de los niveles internos de ingreso parece que adquirirá creciente importancia en el futuro inmediato. El hecho entraña

/impulsar

impulsar más decididamente la expansión de nuevas exportaciones, acelerar la formación del aparato productivo interno y fomentar el establecimiento de mecanismos operativos conjuntos de negociación y defensa de las exportaciones tradicionales.

De la misma manera, los acuerdos de Punta del Este sobre la convergencia gradual del Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio plantean, a su vez, cuestiones muy complejas en cuanto a definir la posición centroamericana y llevar adelante las negociaciones. Han quedado ya establecidos, de hecho, los primeros contactos y se han comenzado a precisar los procedimientos que normarán las discusiones y arreglos posteriores. Otros factores de orden similar se refieren, por ejemplo, a las negociaciones con el Gobierno de Panamá, país que ha solicitado ingresar al Mercado Común Centroamericano, y a las que podrían tener lugar con asociaciones subregionales en relación a países como México, Colombia y España con los cuales ya existen acuerdos informales o de principio que será conveniente examinar e implementar a plazo relativamente breve. Asimismo, tanto en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y en la primera reunión de los países de menor desarrollo relativo de América Latina como en otros organismos y convenios internacionales, se contrajeron compromisos de distinta naturaleza, que también inciden en la estructuración de la política comercial.

Con lo dicho hasta aquí no se persigue el propósito de volver a reiterar la importancia de la política comercial como herramienta del desarrollo centroamericano; más bien se han tratado de precisar los aspectos sobre los que está suficientemente justificado concentrar los esfuerzos conjuntos de los gobiernos a la luz de las circunstancias concretas predominantes, sin perder de vista los objetivos generales de la integración y el crecimiento de las economías de la región.

De acuerdo con ese criterio, en las páginas siguientes se hace un somero análisis de los factores que afectan más directamente a la posición de Centroamérica frente a otros países o grupos de países y de las implicaciones que ello puede tener en cuanto a la selección de los instrumentos más idóneos de política. Por último se combinan los elementos de juicio aportados para definir sobre bases pragmáticas ciertas conclusiones orientadas a facilitar la ejecución de la política comercial.

/2. Los factores

2. Los factores condicionantes de la política comercial

a) Consideraciones generales

Como se apuntó, existe una estrecha interacción entre la pasividad tradicional de la política comercial centroamericana y las características peculiares de su desarrollo histórico. Por otro lado, el peso del comercio de cada uno de los países de la región dentro de la economía mundial ha sido tan marginal o tan limitado que explica la extrema debilidad de su posición de negociación bien sea para modificar las relaciones de intercambio o para lograr un tratamiento más favorable para los productos básicos de exportación.

Las posibilidades de modificar esa situación y de imprimir un carácter activo a la política comercial dependen ante todo de que se haga viable dar alcance suficiente a las decisiones conjuntas encaminadas a establecer sistemáticamente un nuevo tipo de vinculaciones con el exterior. La complejidad misma de esa tarea se ve complicada por la circunstancia de que, incluso considerados en conjunto, los países centroamericanos tienen escasa ponderación relativa en las transacciones internacionales, y ellas en cambio habrán de seguir constituyendo la fuente principal de su desarrollo. La política comercial habrá de apoyarse, en consecuencia, no sólo en la unificación interna de intereses sino también en la coordinación de posiciones y actividades con otros países y principalmente con los latinoamericanos.

Se establece así la necesidad de coordinar o eslabonar las diferentes medidas a nivel nacional, regional e internacional, para buscar la ampliación de sus alcances por encima de lo que se lograría a base de acciones más o menos aisladas o unilaterales. Esto mismo exige sentar los principios y lineamientos generales que permitan llevar adelante acuerdos o negociaciones con terceros países. Sería preciso implantar por añadidura enfoques pragmáticos que, sin descuidar los objetivos del desarrollo, permitan proceder con flexibilidad y evaluar permanentemente los cambios en las circunstancias o factores que más directamente influyan en la evolución

del comercio internacional. Se trata, en suma, de concebir una política comercial dinámica, de modificar sus fórmulas y mecanismos cuando se alteren las condiciones externas, y de vincularla orgánicamente con las decisiones de nivel nacional o regional. Se trata, igualmente, de presentar y defender en distintos foros internacionales --como el GATT y en particular la UNCTAD-- los puntos de vista de los países centroamericanos y de participar conjuntamente en las negociaciones y convenios que afecten a los productos básicos de exportación.

b) Los cambios en la economía internacional

Las consideraciones precedentes aconsejan hacer una somera referencia a los aspectos sobresalientes de la transformación de las relaciones entre los países, como uno de los elementos de juicio que habrán de determinar la estrategia de Centroamérica en materia de política comercial.

Hasta principios de siglo logró mantenerse un sistema de libre cambio y competencia que alentó el aumento del comercio mundial y sentó las bases de la actual división internacional del trabajo. Fueron los años en que la mayor parte de los países centroamericanos estructuran y consolidan su sector de exportaciones, incorporándose de lleno a la división internacional de la producción. Desde esa época, los conflictos bélicos, la crisis económica de los años treinta y las medidas de defensa y agrupaciones preferenciales a que dio lugar, así como las aspiraciones de los países en desarrollo por lograr su industrialización han modificado de raíz el funcionamiento de la economía internacional.

Después de la Segunda Guerra Mundial se realizan intentos para crear bases nuevas a la expansión del comercio mundial. A través de acuerdos multinacionales se crean instituciones de fomento del intercambio entre las que se cuentan el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el GATT y, más recientemente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. A su vez se llevan a efecto acuerdos bilaterales o multilaterales de nación más favorecida, y los países industrializados, además de los instrumentos comerciales,

/empiezan a

empiezan a utilizar esquemas de apoyo financiero a su comercio con las zonas de menor desarrollo.

Aunque tales avances hayan contribuido a aliviar la situación que se presentó a raíz de la crisis de los años treinta, no parecen haber bastado para superar satisfactoriamente los obstáculos que limitan la participación de las zonas en desarrollo en los beneficios del comercio internacional. Este es precisamente el caso de Centroamérica, donde las economías entran en un período de fluctuaciones y de lento desarrollo que apenas empieza a resolver la formación del Mercado Común. En esa época no se disponía de mecanismos, ni de bases internas de producción que permitieran contrarrestar las repercusiones de las medidas adoptadas en el exterior.

Los tratados bilaterales a que se hizo referencia, más que constituir un paso hacia el restablecimiento del multilateralismo, pronto contribuyeron a aumentar la rigidez de las corrientes de comercio. Mayores logros se observaron en materia de financiamiento, aunque también continúen subsistiendo al respecto serios desajustes que sólo han podido atenuarse temporalmente. Por último, los acuerdos directos de liberalización del intercambio han beneficiado en su mayor parte a las transacciones que realizan entre sí los centros industrializados.[3/]

Intentar encontrar explicaciones a las tendencias del comercio internacional y a los impedimentos con que tropieza su liberalización, rebasa con creces los alcances de este trabajo. Bastará señalar aquí que la clave de la cuestión radica en la inexistencia de normas generales que regulen las relaciones económicas entre países y tomen debidamente en cuenta los intereses y aspiraciones de los distintos grupos participantes. Por ese motivo, se han venido adoptando medidas aisladas que, a pesar de tender a promover las exportaciones o a proteger el mercado de determinados estados o grupos de naciones, en la práctica han carecido de

3/ Es posible que esa situación se modifique en alguna medida al aplicarse los acuerdos de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo, donde por primera vez se han planteado los problemas del intercambio internacional dentro de una perspectiva que abarca tanto las zonas más avanzadas como las de menor desarrollo.

/la necesaria

la necesaria congruencia y han causado perjucios a los países más débiles o detenido la expansión del comercio.

Muchas de las zonas de menor desarrollo se han visto precisadas, por una parte, a impulsar programas de sustitución de importaciones más allá de lo que justificaría el tamaño de su mercado y consideraciones de eficiencia económica, proceso que ha dado lugar a crear barreras proteccionistas que no han afectado a los montos absolutos del comercio con los centros industrializados, pero han creado en cambio limitaciones al que se realiza entre los propios países de menor desarrollo.

Por otro lado, los centros económicos más avanzados han orientado su política comercial en función de criterios de carácter nacional que no siempre coinciden con los objetivos de favorecer el crecimiento a largo plazo del comercio o de acrecentar la participación de las economías periféricas.[4/] Por supuesto, no cabría esperar que se procediese de otra manera, sobre todo ante problemas más o menos agudos de pagos internacionales y ante una acción atomizada de los países poco beneficiados por dicho proceso. En este aspecto, la debilidad tradicional de la política centroamericana impidió abrir nuevos canales de comercio y además obtener tratamiento similar al que se otorga a otras zonas en materia de financiamiento y trasferencia de tecnología. Se observa aquí un marcado contraste entre la efectividad de las políticas comerciales de las zonas desarrolladas y las limitaciones de las mismas en otras áreas, incluso para implantar medidas correctivas de índole semejante a las que se utilizan en otros países. Lo anterior es reflejo de factores cuya influencia no podría alterarse apreciablemente a corto plazo. Antes será imprescindible una

4/ Por ejemplo, su política arancelaria discrimina frecuentemente las importaciones de manufacturas, favoreciendo comparativamente las compras de materias primas. De la misma manera, se otorgan subsidios a exportaciones de artículos y servicios que compiten con los que elaboran o prestan las áreas de menor desarrollo, y se han adoptado distintas prácticas restrictivas de carácter no arancelario. A su vez, impuestos internos a menudo encarecen artificialmente y de manera exagerada las compras realizadas en aquellas zonas, y sistemas de cuotas o preferencias a la importación tienden a ligar la producción a determinados mercados, creando compartimentos estancos en las corrientes del comercio mundial.

/acción persistente

acción persistente de todos los grupos afectados, como la que se viene realizando en el seno de la UNCTAD. Pero ello hace tanto más necesario que los países centroamericanos --una vez definidos los objetivos de su política comercial y terminadas las bases de la organización regional-- emprendan una defensa sistemática de sus intereses en distintos foros internacionales, buscando el apoyo de otros gobiernos o grupos de naciones, y la aplicación conjunta de medidas que fortalezcan su posición de negociación.

Otro factor que ha incidido en la estructura y tendencias del comercio mundial se refiere a la formación de bloques económicos o asociaciones de integración. El intercambio con los países socialistas, por las exigencias de la planeación de sus economías y por sus estructuras peculiares de precios, se ha reducido a la celebración de tratados bilaterales, sin que haya sido posible establecer sistemas de compensación multilateral de pagos que hagan más flexible la expansión de las transacciones. Existen posibilidades que cabría explorar, sin embargo, sobre todo con respecto a la colocación de productos básicos de demanda inelástica en los mercados tradicionales.

Mayor significación tiene para Centroamérica la tendencia hacia la consolidación o creación de nuevas agrupaciones de países con objetivos de protección y desarrollo conjuntos. De esta manera, se viene liberando el comercio internacional entre los estados miembros de los núcleos de integración, mientras se fijan nuevas barreras al acceso de terceros países. Cabe la posibilidad de que el proceso descrito conduzca a largo plazo a la liberalización de las transacciones a escala mundial, pero de inmediato significa un cambio de fondo en las relaciones económicas internacionales que obliga a llevar adelante políticas comerciales de carácter distinto al tradicional. La concertación de acuerdos con otros bloques puede significar beneficios apreciables. También pueden suponer pérdidas sustanciales, si se aumentan, por ejemplo, las preferencias que otorgan algunos países desarrollados a zonas competidoras.

/Esta breve

Esta breve reseña de la evolución de las condiciones en que se desarrolla el comercio internacional pone de relieve la coyuntura especial en que tendrá que actuar la política comercial de la región. En algunos aspectos, como el de la integración, Centroamérica se encuentra en clara ventaja, pero en otros, como su ponderación en la economía mundial o en la adopción de medidas de protección o defensa de su mercado y exportaciones, la situación es distinta. En la mayor parte de los campos de la política comercial, apenas se está iniciando el análisis de criterios, medidas y mecanismos, tanto sobre su coordinación con la estrategia general de desarrollo como en relación a problemas y modalidades de acción bien experimentados en distintas regiones.

Las consideraciones expuestas permiten llegar, en todo caso, a varias conclusiones tentativas sobre algunos campos donde parece conveniente intensificar los esfuerzos que vienen efectuándose.

El establecimiento de nexos de colaboración con otros esquemas de integración es, a mediano plazo, una necesidad impuesta por las tendencias dominantes en el contexto de la economía mundial y, además, por compromisos específicos contraídos en el ámbito latinoamericano. Como se dijo, además de los acuerdos de convergencia con la ALALC, se tienen planteadas disyuntivas de política en relación a la vinculación con países limítrofes, la zona del Caribe y a convenios subregionales de integración, sin contar con las posibilidades que podrían ofrecer otros movimientos fuera de América Latina. Todo ello entraña la realización de estudios de fondo y la adopción de decisiones que no podrían diferirse mucho tiempo para no correr el riesgo de incorporarse tardíamente a acuerdos celebrados por iniciativa de otros países, o de perder simplemente las oportunidades que se ofrecen en la actualidad.

Se llega a conclusiones similares si se examina el problema más restringido de las relaciones económicas con países individuales, especialmente con los de los principales mercados importadores. La defensa de la balanza de pagos, el mejoramiento de las condiciones de colocación de los productos básicos o la diversificación de las exportaciones y los mercados, llevan a configurar nuevos cauces a la política comercial. Los instrumentos que se elijan pueden ser muy distintos, pero importa abrir la posibilidad de una

/intervención

intervención activa en los foros de decisión internacional sobre la base de términos de negociación precisos y una concepción de conjunto que superen los enfoques parciales que han predominado hasta hace muy poco tiempo. Esto último tiene una significación decisiva, bien se examine desde el punto de vista de la coordinación de las políticas de corto y largo plazo con las exigencias del desarrollo, o bien desde el de la eficacia de la propia política comercial. Algunos casos concretos contribuirán tal vez a aclarar lo que acaba de señalarse.

En materia de diversificación de exportaciónes o de celebración de convenios bilaterales o multilaterales con terceros países, deberán tenerse presentes varias cuestiones complementarias entre las que destacan el financiamiento, la transferencia de tecnología y la asistencia técnica. No se trata simplemente de facilitar la realización de proyectos o acuerdos concretos, sino principalmente de empezar a crear condiciones favorables para el desarrollo, superando los problemas habituales de encarecimiento del crédito, rigidez en las estructuras del intercambio o de rezago tecnológico y de competencia con respecto a otros países, incluso de grado semejante de desarrollo. Asimismo, en lo que toca a las negociaciones de preferencias o de defensa de los productos básicos, no se perseguiría exclusivamente obtener ventajas temporales; se trataría más bien de formular elementos de aglutinación entre los países en desarrollo que les permitan en forma permanente defender sus intereses ante los principales grupos de importadores.

Resulta casi ocioso señalar que la solución de las cuestiones planteadas entraña la iniciación de procesos graduales de ajuste, como lo prueban claramente los resultados de las reuniones internacionales que se vienen efectuando. Pero ello mismo subraya la necesidad de proceder cuanto antes y de efectuar esfuerzos sistemáticos sustentados en acuerdos y términos precisos de negociación, más que en la petición de concesiones gratuitas difíciles de concretar en la práctica y más difíciles todavía de consolidar en el largo plazo.

De todo lo expuesto se desprenden algunos de los requisitos que deberá observar la política comercial centroamericana, aunque por supuesto existan otras consideraciones que gradualmente convendría incorporar a los objetivos

/de dicha

de dicha política. Por otra parte, no todos los aspectos merecen igual atención ni tampoco se cuenta con la preparación suficiente para tomar decisiones sobre cada uno de ellos. De aquí que parezca preferible referirse a los avances y obstáculos de orden interno para que, con el análisis precedente, pueda alcanzarse el propósito de facilitar el señalamiento de prioridades y definirse el problema de trabajo y de estudios en el futuro inmediato.

c) Las condiciones internas

Del mismo modo que los factores externos condicionan en más de un sentido la política comercial, las circunstancias internas son determinantes en gran medida de las modalidades prácticas que pueden adoptarse y, sobre todo, de la celeridad con que puede llevarse a efecto su perfeccionamiento y la ampliación gradual de sus alcances.

Ya se indicó que la formación del mercado común rompió con uno de los obstáculos internos fundamentales, y que desde entonces han venido creándose las bases institucionales y de organización para hacer viable la adopción de una política comercial conjunta. Dichos esfuerzos se dirigieron principalmente a lograr la armonización de los intereses nacionales y la coordinación de los instrumentos de política en cada uno de los países y a nivel centroamericano. También se ha avanzado en la formación de una unidad común de negociación, en la definición de criterios básicos para orientar la política con terceros países y en aspectos de similar importancia.

Conviene, por lo tanto, evaluar los logros que se han venido materializando con el propósito esencial de precisar la naturaleza de las tareas que habrán de emprenderse en el futuro para llegar la política comercial al terreno de las realizaciones concretas.

El Comité de Cooperación Económica, en su noveno período de sesiones, dejó establecidos los principales objetivos de la política comercial externa de la región.[5/] Por diversas razones, los órganos de la integración no han tenido oportunidad de analizar en detalle dichos objetivos, o de desglosar cada uno de ellos en términos de finalidades derivadas de un carácter más

5/ Véase la resolución 135 (CEC), "Política comercial externa", aprobada por el Comité de Cooperación Económica en enero de 1966.

/específico.

específico. Lo anterior no se señala por estimar que se hayan descuidado, o dejado de lado, aspectos fundamentales de la política externa, sino más bien por tenerse la convicción de que, una vez establecidos los primeros objetivos, es aconsejable complementarlos con directrices y modalidades de acción que faciliten ponerlos en práctica, y a la vez contribuyan a incorporar otros nuevos relacionados con ellos como son los de balanza de pagos y financiamiento.

Por otro lado, resulta evidente que la adopción de metas y la selección de instrumentos no basta para lograr la transformación de las relaciones con el exterior. Se requiere, además, como se ha reconocido repetidamente, crear las condiciones que hagan viable el uso de los instrumentos y el cumplimiento de los objetivos. En este sentido, la creación de un órgano regional de negociación constituye un primer requisito, paralelo al de coordinar orgánicamente la política comercial con otras medidas de fomento del desarrollo. En la resolución 44 (CEC) del Consejo Económico se establecen las bases de la unidad conjunta de negociación, llenándose así una necesidad que difícilmente podría satisfacerse a través de mecanismos diferentes. Las facultades que se han conferido al Consejo Económico y al Consejo Ejecutivo permitirán iniciar contactos formales y negociaciones con terceros países. Sin embargo, se ha adelantado menos en lo que respecta a buscar modalidades de acción que aseguren la congruencia de las distintas medidas de política económica con la estrategia del desarrollo del comercio exterior y en lo que se refiere a ligar los aspectos estrictamente comerciales de las negociaciones con terceros países con lineamientos o criterios relacionados con la inversión, el financiamiento y la complementación industrial, entre otros aspectos.

Si ciertamente es imprescindible obtener experiencia en campos específicos, antes de tratar de abordar nuevos problemas, no puede ser aconsejable diferir exageradamente la adopción de nuevas decisiones, particularmente cuando las propias negociaciones comerciales se hallan íntimamente relacionadas con asuntos de índole más amplia, o cuando el aprovechamiento de las oportunidades externas exija proceder con flexibilidad y rapidez.

/Desde un

Desde un punto de vista distinto, el giro que está tomando la política del mercado común en favor de la apertura de nuevos vínculos con los mercados internacionales, en vez de centrarse de manera exclusiva en el crecimiento hacia adentro plantea nuevas exigencias. Con toda probabilidad habrá necesidad de revisar algunos de los instrumentos del mercado común, habrá que procurar la adopopción de nuevos compromisos regionales,y que incorporar más directamente a varios grupos o sectores de la producción que se han mantenido más o menos alejados del proceso de integrací.

En adelante la formulación y revisión de la política de desarrollo industrial habrá de tener presente el importante papel que jugará la política comercial en la localización y apertura de nuevos mercados para la producción intrazonal y en las nuevas modalidades que deberá adoptar la transferencia de capitales hacia la zona para aprovechar las oportunidades de inversión en proyectos de exportación hacia fuera del área. En este sentido, acaso convenga introducir modificaciones en los actuales convenios de fomento industrial --régimen de industrias de integración, sistema especial de promoción a actividades productivas y régimen de incentivos fiscales uniformes-- para que se adapten a los nuevos requerimientos de la vinculación económica externa. Iguales consideraciones habría que plantear en lo que se refiere a los proyectos de convenios sobre actividades de ensamble, zonas francas y puertos libres. Además, deberá tenerse en cuenta la posibilidad de aplicar modalidades de estímulo, distintas a las establecidas, como las relativas a subsidios y exenciones fiscales a la exportación de los productos industriales. Asimismo, tal vez convenga regular las cláusulas de devolución de derechos arancelarios por importación de insumos que se hayan incorporado en los bienes exportables a terceros países, y las disposiciones generales que se hayan acordado con fines de defensa comercial en diversos tratados de integración. Con los mismos propósitos habría que modificar la política arancelaria. Hasta ahora, las tarifas aduaneras han constituido un instrumento fiscal y de proteccionismo. Los acuerdos que eventualmente se adoptan para dar mayor flexibilidad al arancel podrían coadyuvar a la aplicación de la política comercial. Inclusive cabría estudiar el caso de fijar recargos tarifarios comunes, o adicionar disposiciones que permitan el uso de controles no tarifarios a la importación. Por su

/parte, la

parte, la mayor flexibilidad permitiría la aplicación de ventajas o preferencias tarifarias comunes a terceros.

Por lo que se refiere a la política de protección y fomento de las exportaciones, algo se ha progresado internamente en la unificación de puntos de vista y en la iniciación de tareas conjuntas o coordinadas a nivel regional. Por ello, parece haberse llegado al momento de comenzar a elaborar programas regionales de producción y comercialización de nuevos artículos, de mejorar la posición de negociación en distintos foros y organismos internacionales con el apoyo de otros países de menor desarrollo y de impulsar, en general, una activa política de defensa de las exportaciones tradicionales.[6/]

Lo expresado en los párrafos precedentes tendría que apoyarse en la asignación de la más alta prioridad a los programas y estudios que directa o indirectamente les sirven de antecedente. No podrían pasarse por alto, en particular, los vinculados al aprovechamiento de recursos naturales que servirían tanto para aumentar la aferta agrícola e industrial con miras a la exportación como para abrir nuevas oportunidades de sustitución de importaciones.

El desarrollo de la organización institucional no se refiere exclusivamente a la creación de la unidad conjunta de negociación. Además, con el objeto de enmarcar el cumplimiento de estas funciones dentro de los lineamientos de la política exterior fijada por cada uno de los gobiernos, quedó previsto un procedimiento de consulta con los ministerios de relaciones exteriores.[7/] Por otro lado, se ha integrado la representación centroamericana de la Comisión Coordinadora que tendrá a su cargo el estudio de las modalidades de convergencia entre el Mercado Común y la ALALC, así como de las comisiones mixtas de vinculación comercial con México y España, y de asociación económica con Panamá.[8/] También se ha

6/ Cabe señalar, además, que en lo que se refiere a los granos de consumo interno, es necesario garantizar la aplicación de la política comercial común, sobre la base del Protocolo de Limón al Tratado General ya suscrito y aún no ratificado.

7/ Véase la resolución 44 (CEC), "Organización institucional para la política comercial", aprobada por el Consejo Económico en agosto de 1967.

8/ Véanse las resoluciones 33, 34, 42 y 45 (CEC), aprobadas por el Consejo Económico en septiembre de 1966 y agosto de 1967.

/destacado la

destacado la importancia de fortalecer o de crear las comisiones nacionales de comercio exterior y de las dependencias que tienen a su cargo estas funciones en cada país.

Los antecedentes descritos ponen de relieve que Centroamérica cuenta ya con mecanismos indispensables para iniciar una política comercial que gradualmente conduzca a modificar las relaciones de dependencia con los mercados exteriores. El siguiente paso debe consistir en acelerar los trabajos para poner a prueba los lineamientos e instrumentos elegidos y para adaptarlos en la práctica a las circunstancias que vayan surgiendo. Sin embargo, la amplitud de los problemas que se pretende atacar es tan grande que se requiere fijar prioridades, impulsar una serie de investigaciones que faciliten el paso a etapas más avanzadas y determinar ciertos criterios complementarios, como los que se refieren, por ejemplo, a las preferencias que habrán de otorgarse a terceros países o las fórmulas que puedan garantizar una atención equitativa a los problemas específicos de cada uno de los miembros del mercado común.

Acaso las cuestiones más delicadas a que se enfrentará la política comercial conjunta, al entrar de lleno a la fase de realizaciones concretas, se refieran a los ajustes que supone la sustitución de procedimientos de índole nacional por normas generales de aplicación regional. En este sentido, no sólo se trata de conciliar intereses y de coordinar actividades, sino --lo que es más difícil-- prever con antelación posibles conflictos, y diseñar las fórmulas que permitan superarlos eficazmente. En rigor, se trata de problemas similares a los que dio lugar la creación de la zona de libre comercio donde, a la par que se gestaban estímulos y beneficios generales, algunos grupos específicos resultaron afectados y otros, al no existir mecanismos correctivos, hubieran podido ver restringidas sus posibilidades de expansión económica. Así, por ejemplo, de no preverse los problemas que pudieran surgir de la celebración de convenios comerciales con terceros países, en cuanto a la posición competitiva de algunos productores del área, o en cuanto a la duplicación de proyectos mixtos de abastecimiento interno y de exportación, fácilmente podrían gestarse presiones que obstaculizaran la ejecución de la política externa común.

/3. Instrumentos

3. Instrumentos y técnicas de la política comercial

a) Aspectos generales

Alcanzar los objetivos de la política comercial reconocidos por los gobiernos centroamericanos, entraña una labor de largo plazo y la fijación de metas y etapas parciales que sirvan de punto de apoyo a los avances sucesivos. Sería ilusorio tratar de cubrir todos los aspectos y olvidar que la adopción de decisiones depende de la evaluación de experiencias previas y de la recopilación y análisis de nuevos elementos de juicio. Por otro lado, no puede perderse de vista que los recursos técnicos y administrativos son limitados para intensificar los trabajos de largo término de la política comercial. Por esas razones, y de conformidad con las decisiones del Consejo Económico, la acción conjunta en el campo que nos ocupa debería orientarse selectivamente en función de los problemas más urgentes, los compromisos contraídos por los gobiernos centroamericanos en sus relaciones con terceros países y la iniciación de estudios que permitan avanzar en el futuro.

Surge así, como una de las cuestiones primordiales, el fortalecimiento del poder de negociación de Centroamérica que tradicionalmente ha limitado su participación en la economía mundial. Por supuesto, no se pretendería abarcar todos los aspectos simultáneamente, ni celebrar un exagerado número de acuerdos con terceros países. Lo que cabría intentar por ahora, es sentar las bases para una acción sistemática en esta materia y dar algunos pasos bien estudiados dentro de una concepción clara de las circunstancias restrictivas en que habrá de desenvolverse la política comercial conjunta. De esta manera, podrían examinarse los temas relacionados con la vinculación contractual con países latinoamericanos o de otras zonas, sobre la base de los acuerdos formales e informales contraídos, sin perder de vista el objetivo de buscar la diversificación de los mercados externos y lograr también el aumento de las corrientes de comercio internacional. Lo anterior presenta varias disyuntivas que sería de interés analizar con el propósito de fijar una estrategia concreta y de jerarquizar apropiadamente los distintos problemas. Así, por ejemplo, en el caso de las relaciones con otros países o agrupaciones de

/América

América Latina, existen diversas opciones que, sin ser necesariamente incompatibles, plantean por lo menos cuestiones de orden y de grado de intensificación de los esfuerzos con respecto a cada una. Del mismo modo, son varias las alternativas en cuanto a la creación de nuevos nexos con países no latinoamericanos y a las modalidades que podría convenir implantar en los diferentes casos.

Sin desconocer las dificultades que suponen las negociaciones contraactuales, no sería exagerado afirmar que ofrecen, de momento, las mejores posibilidades de forjar una política comercial activa con el resto del mundo y congruente al mismo tiempo con los intereses de los miembros del Mercado Común. Por un lado, dichas negociaciones permitirían aprovechar el poder de negociación del conjunto de Centroamérica y generar tanto beneficios directos, en materia de aumento de las exportaciones, como indirectos, al propiciar la aglutinación de los intereses regionales.

De igual manera, la política comercial puede contribuir a salvar los obstáculos que han entorpecido la ejecución de una política regional de desarrollo industrial. En este caso no cabría esperar resultados concretos en un futuro inmediato; pero convendría intensificar las gestiones ya iniciadas con países vecinos, que tienden a celebrar arreglos comerciales o de complementación industrial en ramas donde las condiciones de oferta en Centroamérica han sido bien estudiadas y para las que existen ya proyectos relativamente avanzados, como los de pulpa y papel, fertilizantes y algunos productos químicos. Al asegurar la colocación en el exterior de parte importante de la producción centroamericana en estas ramas, se evitarían las limitaciones del mercado regional y con ello se facilitaría la conciliación de intereses aparentemente conflictivos entre los países en cuanto a la localización de nuevas plantas industriales en la región.

Paralelamente a esas actividades al nivel internacional, será necesario dilucidar las fórmulas y mecanismos que habrán de emplearse dentro de la región para mejorar los sistemas existentes de coordinación de actividades y dar un sentido unitario a las negociaciones con terceros países, así como para seleccionar los instrumentos que habrían de utilizarse en cada caso. Se trata de aspectos muy variados que en algunos casos apenas empiezan a

/estudiarse.

estudiarse. Por un lado, de conformidad con acuerdos previos, cabría fortalecer las instituciones nacionales que se han previsto para servir de nexo entre los grupos de cada país y las organizaciones regionales. De otro, también habría de estudiarse la forma de ligar más activa y directamente al sector privado en la ejecución de la política comercial, particularmente en lo que hace a la defensa de los productos básicos de exportación. Por último, sería aconsejable discutir los criterios encaminados a regular la actuación unilateral de los miembros del Mercado Común en sus relaciones económicas internacionales, así como el principio de reciprocidad interna en la distribución de los beneficios y el otorgamiento de ventajas que surjan de la política conjunta de vinculaciones con terceros países.

En íntima asociación con los temas de discusión indicados, podrían señalarse como campos de acción los de la defensa, promoción y diversificación de las exportaciones. Es aquí donde se presentan los problemas de mayor urgencia y cuya atención no podría diferirse sin causar serios trastornos a las economías de la región, puesto que las perspectivas desfavorables de corto plazo del mercado mundial pueden dar lugar a la acumulación de excedentes exportables que agudizarían las presiones ya pronunciadas sobre las balanzas de pagos. Asimismo, es imprescindible apuntalar la política contractual y los acuerdos dirigidos a diversificar los mercados con una capacidad de oferta creciente apoyada en programas de fomento y financiamiento coordinados al nivel regional.

No podría dejarse de señalar, finalmente, un requisito que es complementario de las medidas que se han venido comentando y tiene relación con el perfeccionamiento de la organización regional a cuyo cargo quedará la ejecución de la política comercial. Al respecto deberá quedar perfectamente claro que, una vez sentados los principios generales de la política comercial, será necesario precisar los lineamientos concretos y los criterios que normarán el funcionamiento de los órganos de negociación y la ampliación gradual del radio de acción de las disposiciones regionales en materia de comercio exterior. Pero, además de la tarea de estudio y de fijación de directrices, parece indispensable ensanchar, también progresivamente, la jurisdicción de las instituciones de integración y allegarles los

/recursos

recursos indispensables que hagan viable el cumplimiento de las nuevas funciones que se les confieran.

Señaladas algunas de las necesidades esenciales que habrá de atender la política comercial en el futuro inmediato, conviene referirse en forma específica a los criterios, instrumentos y mecanismos que podrían aplicarse, atendiendo a los avances ya efectuados y a las circunstancias particulares por las que atraviesa Centroamérica.

b) Las negociaciones con terceros países

i) La aplicación de los principios generales. Los contactos que se han establecido, o están por crearse, entre el Mercado Común y diversos países o agrupaciones económicas, plantean problemas de muy distinta índole que deben examinarse en función de los criterios sentados explícita o implícitamente por los organismos de la integración.

Esos criterios están vinculados a los objetivos esenciales de la política de desarrollo integrado y, en consecuencia, van más allá de lo que constituiría una política restringida a los aspectos comerciales del intercambio con el resto del mundo. Así, el aumento de las transacciones con terceros países se halla condicionado al logro simultáneo de la diversificación de los mercados, como requisito para modificar las relaciones con el exterior y mejorar el poder de negociación de los miembros del Mercado Común. De la misma manera, no se busca establecer nexos económicos que puedan entorpecer al proceso interno de integración, sino un tipo de relaciones que contribuya directa o indirectamente a facilitar el desarrollo conjunto de las economías de la región.

En otros términos, la multiplicidad de los objetivos de la política comercial requiere que en la realización concreta de las negociaciones se tomen en cuenta consideraciones mucho más complejas de lo que suelen serlo habitualmente.

En efecto, una vez asentadas las directrices generales, será preciso dar contenido específico a una serie de situaciones diferentes que, sin

/embargo,

embargo, deben atenderse en forma congruente. Ciertamente, conviene establecer nuevos contactos con el exterior, pero presentan características cualitativamente distintas los que se efectúan dentro de América Latina y los relacionados con otros países. Asimismo, el tipo de negociaciones que se llevan a efecto con Panamá, o las que se lleven más adelante con algunos países del Caribe, tienen rasgos diferentes a las que se efectúen con la ALALC o algunos de los países vecinos. Pero en todos estos casos, subsiste como denominador común el logro de los objetivos señalados y el de la formación a largo plazo del Mercado Común Latinoamericano.

Consideraciones semejantes podrían hacerse en cuanto a la formulación de posiciones encaminadas a proteger los intereses de Centroamérica mediante una participación más activa en organismos e instituciones internacionales. Aquí, además de procurar dar mayor solidez a la posición negociadora y a la aplicación de regímenes preferenciales --como el de la reciprocidad relativa--, habría que perseguir simultáneamente la concertación de acuerdos o la aplicación de medidas complementarias en materia de financiamiento de las corrientes de intercambio y los proyectos de inversión, de asistencia técnica y de transferencia de tecnologías.

A partir de las bases señaladas, Centroamérica estaría en posibilidad de diseñar una política flexible que, sin perder la visión de conjunto y los propósitos de la reestructuración de las vinculaciones con el resto del mundo, le permitiría atenuar paulatinamente las limitaciones que surgen de su débil influencia presente en la economía internacional. Obsérvese, por ejemplo, que en la medida en que se apoye a otros países en desarrollo en la apertura de los mercados mundiales a la exportación de manufacturas, resultará mucho más fácil obtener su apoyo para la defensa de los productos de exportación que interesan a Centroamérica, o para la obtención de preferencias --como zona de menor desarrollo-- dentro de los arreglos de integración de América Latina.

La complejidad de los factores externos no es el único aspecto que obliga a conducir la política comercial sobre lineamientos muy distintos a los tradicionales. Desde el punto de vista interno, también es necesario

/aplicar varios

aplicar varios criterios o principios que aseguren la cohesión de los esfuerzos en torno a planteamientos de carácter regional. Unos se refieren a la adopción de normas o mecanismos que garanticen una distribución equitativa de las cargas y beneficios que provengan de la aplicación de la política comercial, y otros a la regulación de las actividades de los miembros del Mercado Común en aspectos que tienen conexión con dicha política.

Aunque el principio de reciprocidad no esté contemplado explícitamente en lo que toca a las vinculaciones con terceros países, es una derivación lógica de las disposiciones sobre equidad y desarrollo equilibrado incorporadas al Tratado General. Podría muy bien suceder que algún país determinado obtuviera ventajas u otorgara concesiones de mayor importancia a las del resto de los miembros del Mercado Común en algún acuerdo específico. Dicha situación parece difícil de corregir dentro de los términos de una sola negociación, pero no ocurriría lo mismo si de común acuerdo se fijan normas y prioridades orientadas a lograr ese propósito dentro del conjunto de las acciones de la política comercial.

La solución reside, pues, en aprovechar los mecanismos internos de negociación y consulta para jerarquizar los problemas de cada uno de los países de la región, precisar las repercusiones de las distintas disyuntivas de vinculación con terceros países y sobre esas consideraciones establecer las prelaciones, tomando en debida cuenta la distribución de beneficios y cargas. Sólo de esa manera será viable mantener el interés permanente de los países centroamericanos en el perfeccionamiento de la política comercial conjunta, esto es, sólo en la medida en que los problemas específicos de cada uno de ellos estén debidamente considerados se podrá lograr el apoyo de todos y la participación activa común en las tareas señaladas.

El análisis hecho hasta aquí pone de relieve las interrelaciones entre los aspectos comerciales y otros elementos de la política contractual con terceros países. En este sentido, mientras los primeros están regulados a nivel regional --conforme a las estipulaciones de la resolución 44 (CEC)--, los segundos quedan esencialmente sometidos a la decisión de cada gobierno. No se trataría, por supuesto, de limitar la esfera de influencia de tales decisiones, sino esencialmente de buscar su coordinación, sobre todo cuando

/guarden una

guarden una relación directa importante con las medidas de índole comercial o de la vinculación económica con el resto del mundo. Siguiendo esta línea de razonamiento, y a partir de las experiencias que vaya acumulando la unidad conjunta de negociaciones, cabría estudiar la posibilidad de ampliar progresivamente sus facultades, para extenderlas, cuando fuese necesario, a campos conexos como el del financiamiento del intercambio y los acuerdos de complementación de inversiones o de la producción. Acaso fuera aconsejable crear, de inmediato, mecanismos de consulta entre el Consejo Económico y algunas dependencias de los gobiernos, cuando se considere conveniente ampliar los acuerdos con terceros países en materias estrechamente asociadas al comercio internacional.

ii) La coordinación de los esfuerzos internos. Como ha sido ampliamente reconocido, la ejecución de la política comercial conjunta no podría concebirse sin la consolidación de los esfuerzos internos en torno a directrices acordadas al nivel regional. Varios avances se han venido concretando y abarcan desde el otorgamiento de facultades al Consejo Económico para dirigir y formular aquella política, hasta la creación de las Comisiones Nacionales de Comercio Exterior.

Los requerimientos más importantes que se presentan en la actualidad son dos. De una parte, y conforme al espíritu de varias resoluciones de los organismos de la integración, deben fortalecerse los mecanismos establecidos e intensificar la participación de los distintos grupos afectados. De otra, parece necesario avanzar en la realización de estudios básicos para evaluar las experiencias, y precisar los usos y modificaciones a los instrumentos de la política regional. Lo primero comprende el apoyo a la creación o ensanchamiento de las actividades especializadas en los Ministerios de Economía. Se trata con ello de lograr la unificación de las posiciones nacionales, a través del intercambio de puntos de vista entre las distintas dependencias gubernamentales y las agrupaciones privadas interesadas. Por ello, entre otras medidas, sería aconsejable promover sistemáticamente reuniones en cada país y hacerlo posteriormente a nivel regional.

/Dificultades

Dificultades especiales plantea el caso de los productos básicos de exportación, sobre los que ya existen prácticas establecidas y donde las asociaciones privadas se han mantenido alejadas del proceso general de la integración económica. Por ello es de primordial importancia que los gobiernos y las autoridades regionales emprendan esfuerzos sistemáticos para incorporarlos a las tareas de la integración y diseñen modalidades de trabajo que comprueben en la práctica los beneficios de presentar un frente común en los foros internacionales. Con tal propósito, acaso fuese conveniente establecer al nivel de los Consejos Económico y Ejecutivo sistemas de consulta con las organizaciones privadas o mixtas mediante los cuales se facilitara la conjugación de intereses en torno a propuestas concretas de política en esta materia. A la vez, dicho procedimiento podría conducir a elaborar programas conjuntos de trabajo o estudio dirigidos a resolver problemas de producción, productividad o mercadeo de los artículos básicos de exportación, y a definir las posiciones que conviniera adoptar frente a terceros países.

Distinta situación se enfrenta en cuanto a la diversificación de las exportaciones. En este aspecto, aparte de las actividades de promoción propiamente dichas, el objetivo central reside en coordinar los distintos proyectos para evitar la repetición innecesaria de los mismos y alcanzar gradualmente una estructura del comercio regional realmente más amplia que la actual. La organización de las comisiones de comercio exterior y de la unidad de promoción dentro de la SIECA, constituyen primeros avances que vienen a complementar las actividades de los institutos nacionales de fomento. Parece que lograr el éxito de los programas requerirá, sin embargo, de una concentración de instrumentos de estímulo en manos de los gobiernos. De hecho, se trata de un tipo de transformación similar al que se operó en Centroamérica cuando se volcaron todos los recursos en favor de la consolidación de su sector exportador, hoy tradicional. No sería exagerado afirmar que del aumento de la capacidad de oferta de nuevos artículos, habrá de depender en definitiva la viabilidad de la política externa de la región. Por ello resulta insoslayable conceder la mayor prelación a la diversificación

/de las

de las exportaciones tanto en los planes regionales como nacionales, y combinar los recursos de investigación, financiamiento y asistencia técnica directa en una escala que permita ir más allá de la identificación de unas cuantas posibilidades o de la concreción de proyectos de importancia marginal.

El segundo tipo de cuestiones que habría que examinar detenidamente se refiere a la selección de los instrumentos de la política comercial y a los ajustes en el uso de algunos de los que se vienen utilizando en el Mercado Común Centroamericano. La elección de los instrumentos de política está determinada, en gran medida, por una decisión previa sobre el tipo de vinculación que se desea establecer con determinados países o grupos de países. Ello lleva de inmediato a considerar las disyuntivas que tiene planteadas Centroamérica con respecto a su política contractual.

Con referencia a América Latina, el objetivo final que se busca es la integración en un mercado común que incluya los diversos movimientos que ya se han iniciado o están en formación. Pero esos mismo hechos, sin desvirtuar la meta señalada, permiten vislumbrar varios caminos alternativos cuyas ventajas comparativas están lejos de haberse precisado suficientemente. Así, el proceso de convergencia con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio podría concebirse como el núcleo central al que deberían subordinarse cualesquiera otros que se llevaran a cabo con los países de América Latina. También podría considerarse apropiado, condicionar ese proceso a la previa celebración de acuerdos subregionales o a la consolidación de arreglos entre los países de menor desarrollo relativo de la región. De la misma manera, habría que analizar la situación especial de las vinculaciones con países determinados.

En todo caso, frente a la multiplicidad de las negociaciones que se abren a Centroamérica y de opiniones en cuanto al camino más adecuado a seguir, parece indispensable realizar investigaciones básicas encaminadas a facilitar la definición de una estrategia de acción y a hacer congruentes los esfuerzos que se prefieran emprender. Nótese que el tipo de convenios de asociación económica con determinados paíces o agrupaciones,

/influirá

influirá en varios sentidos, y en las modalidades y alcances de los que se celebren con otros estados, dentro o fuera de América Latina.

Por lo que se refiere a la política contractual con países distintos a los latinoamericanos, habrá de tratarse, al menos a corto plazo, de convenios fundamentalmente de comercio. Pero en este aspecto surgen también alternativas que merecen estudiarse y que, además, se verán supeditadas a ciertos arreglos de carácter regional. La utilización de la cláusula de la nación más favorecida, en acuerdos bilaterales o multilaterales, plantea en muchos casos la necesidad de aclarar sus ventajas comparativas y de determinar la política a seguir con respecto a la participación centroamericana en el GATT. Por otro lado, habría que condicionar la aplicación de esa cláusula a la excepción centroamericana, y también, probablemente, al establecimiento de una excepción latinoamericana actualmente en estudio.

Finalmente, cabe hacer algunas reflexiones sobre las posibles modificaciones que se justificaría efectuar al uso de algunos instrumentos de integración para adecuarlos a las exigencias de la política comercial. Un claro ejemplo lo constituyen las medidas arancelarias que se examinarán más adelante. También será preciso completar la reglamentación de los tratados en materias como la devolución de impuestos sobre la importación de insumos en artículos exportados (draw-back), sobre dumping y sobre defensa comercial. Reviste importancia asimismo determinar la necesidad de implementar o revisar ciertas disposiciones del Régimen de Industrias de Integración, del Sistema Especial de Promoción Industrial y del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, que fueron diseñados esencialmente más para fortalecer el proceso de sustitución de importaciones que para impulsar las ventas en los mercados internacionales.

iii) Las vinculaciones con los países latinoamericanos. A reserva de comentar más adelante las posibilidades de asociación económica con países determinados, debe aludirse ahora a los problemas que plantea el proceso de convergencia con los estados miembros de la ALALC.

Siguiendo los principios de la política que se han venido examinando, el acercamiento entre los dos movimientos de integración difícilmente

/podría

podría concebirse en una forma que pudiese significar algún retraso para el perfeccionamiento de la unidad centroamericana. No se puede olvidar, al respecto, que el dinamismo del Mercado Común en Centroamérica es ya uno de los factores determinantes de su desarrollo económico. Es decir, mientras se lleva a efecto el largo proceso de negociaciones que es indispensable para dar impulso a la vinculación con la ALALC, los países centroamericanos no pueden sacrificar ni posponer sus propios objetivos de integración. Por ello, las modalidades de acercamiento deben concebirse en forma muy flexible y fijarse claramente los objetivos que habrán de alcanzarse en etapas sucesivas de avance. De otra manera, sería complicadísimo evitar que los acuerdos subregionales, o con países de América Latina, resultasen poco congruentes con el proceso general de integración en América Latina, o lo entorpecieran.

Los problemas y experiencias de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano demuestran claramente las dificultades en que podría incurrirse si se procediera de manera precipitada al acercamiento de ambos movimientos. La estructura económica, el nivel de desarrollo, el proceso de formación y la capacidad empresarial de los estados, acusan profundas diferencias. A lo anterior, puede agregarse el desconocimiento de las oportunidades que se abrirían a cada uno de los países, así como la falta de criterios comunes en materia de programación regional. Todo ello pone de relieve los obstáculos que impiden el alcance inmediato de avances espectaculares en el proceso de convergencia. Parece aconsejable, en consecuencia, iniciar la colaboración sobre bases más limitadas, pero lo bastante firmes para garantizar el éxito de esfuerzos ulteriores. Siguiendo ese enfoque se ofrecen varios campos de cooperación que permitirían celebrar acuerdos en plazos relativamente breves. Destacan, entre ellos, los convenios de complementación agrícola e industrial y los relacionados con el desarrollo de algunos proyectos de infraestructura --particularmente en materia de transporte marítimo-- y con la formulación de una política coordinada frente a terceros países. Otro campo de acción conjunta podría referirse a la política de financiamiento y de crédito, aspecto sobre el que se han logrado ya algunos progresos. También cabe apuntar la posibilidad de celebrar acuerdos de intercambio de listas específicas de productos, además de las preferencias de carácter unilateral que se concedan a los países centroamericanos como economías de menor desarrollo relativo.

/El proceso

El proceso de convergencia se vería fortalecido y facilitado, en resumen, si se pudieran fijar a corto plazo acuerdos como los indicados en el párrafo precedente y si fuese posible adoptar mecanismos automáticos y compromisos progresivos que dejaran establecida con toda claridad la posición de ambos grupos en lo referente al perfeccionamiento de la zona de libre comercio y a la política arancelaria con el exterior. Aparte de la determinación de los convenios de carácter sustantivo, convendría definir igualmente una serie de aspectos de organización, como los relativos a los foros de negociación, los requisitos para poner en vigor los instrumentos que se acordaran, la formación de grupos técnicos especializados y la elaboración de acciones comunes en materia de asistencia técnica. Sobre esas bases se podría apoyar la evaluación de las repercusiones de las modalidades de acercamiento y, posteriormente, la realización de las negociaciones y la elección de los instrumentos conjuntos de acción.

Los comentarios anteriores no implican que el proceso de convergencia deba restringirse al ámbito de la ALALC. Paralelamente podrían iniciarse negociaciones con países o agrupaciones determinadas, sin perder de vista el objetivo defacilitar, en última instancia, la formación de la unidad latinoamericana y de lograr una participación equitativa de las zonas de menor desarrollo relativo en los beneficios de la integración.

Dentro de este criterio, Centroamérica podría sistematizar como unidad, los contactos ya iniciados con países vecinos sobre bases diferenciadas, según las metas que se persigan en cada caso, dentro de la estrategia general de formación de nuevos vínculos económicos con el exterior. Así, las negociaciones con ciertos estados podrían limitarse incialmente a convenios bilaterales de comercio, mientras cabría establecer con otros nexos de colaboración mucho más estrechos y permanentes.

Por lo que se refiere a las relaciones con México, es muy probable que se considere necesario realizar una tarea previa de identificación de objetivos y posibilidades concretas de comercio. La elaboración de listas de artículos susceptibles de exportación, así como de productos en que se tuviera interés en recibir preferencias unilaterales, sería sin duda un requisito que contribuiría a definir la posición a adoptar en las

/negociaciones.

negociaciones. Esos mismos trabajos de preparación permitirían precisar las ventajas de no limitar los acuerdos a aspectos puramente comerciales, sino ampliar la esfera de colaboración económica a la complementación industrial y agrícola, o de realizar proyectos conjuntos de inversión y financiamiento, ampliando los alcances de los convenios bilaterales que han venido suscribiendo individualmente cada uno de los miembros del Mercado Común Centroamericano.

Un enfoque similar podría adoptarse en el caso de países como Colombia y Venezuela, aunque al respecto habría la alternativa que ofrece la vinculación con el grupo andino, actualmente en formación. Si se eligiera este último camino, sería indispensable evaluar los acuerdos internos de dicho grupo y las perspectivas que ofreciese el establecimiento de distintos tipos de asociación con el mismo.

La situación con respecto a los países del Caribe --que presenta características distintas-- también merece ser estudiada con detenimiento. Existen, por una parte, claras posibilidades de comercio y complementación de actividades cuya realización se facilitaría tanto por la vecindad geográfica como por la similitud en el nivel de desarrollo; pero la posibilidad de llevar adelante convenios de asociación de mayores alcances tendría que diferirse, por otro lado, hasta que los gobiernos de dicha zona adoptaran posiciones definitivas en cuanto al establecimiento de su propio movimiento de integración.

En síntesis, el Mercado Común Centroamericano tiene planteadas numerosas opciones de colaboración con el resto de América Latina. Los compromisos que se han venido contrayendo apenas fijan lineamientos de carácter general y no se consideran suficientes para definir las pautas concretas de acción ni las ventajas alternativas de proceder de una u otra manera. Por consiguiente habrá que impulsar cuanto antes un programa de estudios que permita aclarar las cuestiones expuestas y sirva de punto de partida a la formulación de la política que se adopte en definitiva.

c) Los instrumentos autónomos

i) La política arancelaria y la armonización fiscal. Como se dijo, la estructura del arancel común centroamericano responde a la necesidad de estimular la sustitución de importaciones dentro del mercado regional, manteniendo en vigencia, dentro de lo posible, el carácter eminentemente fiscal de los aranceles nacionales anteriores. Tales fueron las líneas directrices adoptadas los años que se negoció la mayor parte del arancel común (1959-63). No había otra forma de proceder entonces, dada la imposibilidad de emprender simultáneamente la tarea igualmente compleja de reestructurar sobre bases uniformes los impuestos indirectos internos como fuentes alternativas de ingreso fiscal.

Como ha demostrado la experiencia de los años recientes, los dos objetivos del arancel común son en cierto sentido contradictorios, puesto que los ingresos aduaneros disminuyen al intensificarse el proceso de sustitución de importaciones. De otro lado, cualquier intento de reforzar el arancel como fuente de ingresos aumentaría la rigidez de su estructura y reduciría más aún su eficacia como instrumento de protección y de negociación con terceros países. Estos son los términos del problema tal como se han ido planteando en distintos foros de la integración a partir de la primera Reunión Conjunta de los Ministros de Economía y Ministros de Hacienda en 1965, y que se analizan con algún detalle en el informe elaborado por un experto de las Naciones Unidas.[9/]

Planteado el problema en esa forma, la conclusión ineludible a que se llega es que la revisión del arancel común debe hacerse paralelamente a las reformas de los impuestos indirectos internos y a su armonización al nivel regional en estrecha coordinación con ellos. Es ésta una tarea sumamente compleja en la que habría que proceder por etapas y teniendo muy presentes los objetivos finales que se persiguen. De otra manera se correría el riesgo de introducir nuevas restricciones tanto en la revisión del arancel común como en el manejo del instrumento tributario por los gobiernos miembros.

9/ Consideraciones sobre la adopción de una política comercial externa común para los países centroamericanos (E/CN.12/CCE/SC.1/97; TAO/LAT/81) capítulos II y VI.

/Convendría

Convendría quiza, en este sentido, no perseguir de momento la adopción de gravámenes uniformes únicos para el reducido número de aforos pendientes de equiparación, dado que una gran mayoría de los mismos es de carácter fiscal y constituyen fuentes importantes de ingreso. Los gobiernos podrían continuar ejerciendo la facultad de modificar unilateralmente los aforos para estos rubros, según sus necesidades fiscales o de defensa de la balanza de pagos; y para evitar dificultades en la eventual unificación de estos gravámenes, las modificaciones unilaterales podrían efectuarse dentro de los márgenes que se establecieran en un acuerdo entre los gobiernos. Esta fórmula se adoptaría como medida transitoria mientras entrase en vigencia el protocolo al Convenio de Equiparación que habrá de suscribirse en el curso de 1968, y mediante al cual se hará más ágil el proceso de revisión del arancel.

La suscripción de este último protocolo, así como la reciente decisión de los gobiernos de que los países miembros implanten un impuesto general sobre las ventas, de tarifa única y con escala progresiva, permitirán coordinar al nivel regional en forma sistemática las políticas arancelaria y fiscal. En esencia, ello podría permitir el traslado paulatino del elemento fiscal del arancel común a los sistemas nacionales de impuestos, de tal manera que, dentro de unos años, el arancel podría utilizarse eficazmente como instrumento de política comercial. Es decir, la estructura tarifaria del arancel revisado respondería casi exclusivamente a necesidades de protección y de negociación con terceros países. Para este último propósito habría que dotarle además de otros elementos que se examinan en detalle en el documento antes aludido.[10/]

Los procedimientos que se adopten para llevar a cabo la tarea referida deberán ser objeto de estudio cuidadoso. Pero la experiencia adquirida en la negociación del arancel común y otros instrumentos de la integración permiten adelantar algunas consideraciones sobre los principios que habrán de guiar el proceso de revisión, esbozando a la vez el carácter de las modalidades que podrían utilizarse.

10/ J. Royer, Consideraciones sobre la adopción de una política comercial externa común para los países centroamericanos, op.cit., capítulos II y III.

/En primer

En primer término, debe subrayarse de nuevo que se persigue esencialmente revisar el arancel común en una forma que permita a los gobiernos recuperar, al menos en parte, la libertad de fortalecer en común su política en materia tributaria. Esto significaría que, para los rubros arancelarios de interés fiscal, una proporción relativamente alta de los gravámenes vigentes se podría convertir en un impuesto interno al consumo o a la venta del producto de que se tratase, y el resto se mantendría dentro del arancel común como "derecho de negociación", o de protección en el caso de artículos susceptibles de producirse a corto plazo en la región.

En este proceso de revisión no sólo los derechos arancelarios serían objeto de equiparación al nivel regional. En el caso de los impuestos internos los gobiernos tendrían la facultad de fijar las tasas de acuerdo con sus necesidades, pero dentro de márgenes establecidos (que podrían ser relativamente amplios para artículos que no se produjeran en la región). Estos márgenes podrían fijarse en algún convenio regional sobre armonización tributaria, que podría servir además para reglamentar más específicamente las disposiciones del Tratado General sobre esta materia para asegurar la plena vigencia del régimen de libre comercio dentro del mercado común. Se garantizaría asimismo que la utilización de los márgenes facultativos no habrá de significar a su vez distorsiones en los costos de los productos objeto de comercio intercentroamericano.

De lo anterior se deduce que las tareas mencionadas son de carácter permanente y que los organismos del mercado común las deberán llevar a cabo en estrecha colaboración con los Ministerios de Hacienda. La medida en que se pueda proceder a la revisión del arancel común, según los lineamientos indicados, dependerá en gran parte tanto de los avances que se logren en materia de armonización tributaria como en la tarea de alcanzar la unión aduanera. Dada la estrecha relación entre ambas actividades, y por razones de orden práctico, no parece necesario, de momento, pensar en la creación de un nuevo organismo regional encargado exclusivamente de los asuntos fiscales.

/De la

De la misma forma en que se procedió en las negociaciones del Convenio de Incentivos Fiscales, los trabajos preparatorios podrían encargarse a un grupo ad hoc, integrado en este caso por representantes del Consejo Ejecutivo y de los Ministerios de Hacienda. La SIECA se haría cargo de los estudios previos, con la colaboración de expertos de asistencia técnica. Con base en dichos estudios, el grupo ad hoc podría elaborar inicialmente un anteproyecto de convenio regional sobre armonización tributaria y presentar, con el tiempo, propuestas concretas sobre la incorporación de gravámenes de interés fiscal a los sistemas de impuestos internos nacionales. Estas propuestas se someterían a consideración de un organismo superior, que en este caso sería la reunión conjunta del Consejo Económico y los Ministerios de Hacienda.

Debe señalarse, finalmente, que las labores del grupo ad hoc en materia de revisión arancelaria se limitarían a la presentación de propuestas que, una vez aceptadas en principio por la reunión conjunta, serían formalmente negociadas por el Consejo Ejecutivo y, en su caso, aprobadas por el Consejo Económico. Esta alternativa implicaría la modificación de los términos de referencia acordados por el Consejo Económico, en su octava reunión ordinaria, en la cual se indicó que los cambios en el arancel, que tuvieren exclusivamente fines de recaudación serían sometidos a ratificación legislativa a través de un protocolo especial.

Cabría revisar al propio tiempo los procedimientos y políticas aduaneras --en especial las relacionadas con las exenciones, y con los valores declarados o valores mínimos a la importación-- que podrían contribuir significativamente a incrementar las recaudaciones impositivas.

Cualquiera que sea la solución que llegue a implantarse, conviene insistir en que las posibilidades de utilizar el arancel con propósitos de negociación y desarrollo dependen de que resulte viable garantizar por otras vías el interés fiscal. De la misma manera, debe tomarse en cuenta que no se trata de reducir indiscriminadamente los niveles arancelarios vigentes sino de otorgar concesiones a cambio de ventajas específicas con terceros países que no lesionen el proceso interno de industrialización o de sustitución de importaciones.

/No podrían

No podrían pasarse por alto, finalmente, algunas consideraciones sobre el arancel a la exportación. Las diferencias que se observan en los sistemas vigentes podrían tener ciertos inconvenientes tanto desde el punto de vista de la ejecución de la política comercial como del fiscal. A reserva de estudiar más a fondo estos problemas, existen varias ventajas en la unificación de los gravámenes: evitar la localización artificial de inversiones destinadas a la producción para los mercados exteriores, por un lado; contar con un instrumento adicional para la regulación y el fomento del comercio exterior sobre bases regionales, así como para la coordinación de las políticas fiscal y de desarrollo, por otro.

ii) Otros instrumentos autónomos. La experiencia de muchos países latinoamericanos y de otras regiones, en materia de aplicación de instrumentos no arancelarios, lleva a considerar su posible aplicación en Centroamérica. Existe además una serie de campos y de circunstancias donde la efectividad de la política comercial conjunta depende de que se adopten medidas complementarias de la naturaleza indicada. Se trata algunas veces de establecer reglamentaciones apropiadas sobre diversos aspectos del intercambio regional con terceros países, y de regular dicho intercambio, en otras ocasiones. Conviene, sin embargo, subrayar que la mayoría de las veces no se dispone de suficientes elementos de juicio para elaborar recomendaciones concretas. Por ello, este apartado se limita a señalar ciertos aspectos sobre los que se justificaría emprender estudios más detallados o aplicar medidas de carácter bastante restringido.

El establecimiento de controles cuantitativos a la importación --pese a su eficacia como instrumento restrictivo y de orientación-- presenta los conocidos inconvenientes del distorsionamiento de los precios internos y de las dificultades de su administración, que se amplificarían al aplicarse en los cinco países centroamericanos. En las condiciones actuales, acaso resultase preferible recurrir al uso de recargos cambiarios o controles tarifarios uniformes, de carácter temporal o permanente, cuando la situación de la balanza de pagos así lo exigiera. Ello no impediría recurrir en casos concretos a crear controles cuantitativos como los que se han implantado para los productos lácteos o se utilizarán para la regulación de los

/abastecimientos

abastecimientos de granos. Tampoco se excluye la posibilidad de volver a examinar el problemas cuando se hayan dado los pasos decisivos en la formación de la unión aduanera y realizado los cambios indispensables en la administración de los impuestos al comercio exterior sobre bases regionales.

Hasta la fecha, los gobiernos de la región se han reservado la facultad de establecer sistemas de licencias, depósitos previos o controles cambiarios a la importación, reconociendo, desde luego, la necesidad de no causar perjuicios ni crear restricciones al comercio intrazonal. Sin desconocer que las prácticas descritas representan una solución pragmática a problemas urgentes que pueden plantearse a determinados estados, se cuenta con suficientes elementos de juicio que justificarían la adopción de fórmulas generales de índole regional. Obsérvese que la aplicación unilateral de estas medidas, además de las distorsiones que provoca dentro del mercado común, puede constituirse en un factor limitativo cuando se plantee la celebración de acuerdos comerciales conjuntos con terceros países. Parecería aconsejable, por lo tanto, emprender estudios en los que no sólo se analicen las cuestiones comerciales, sino también los arreglos de pagos y otros aspectos vinculados con la balanza de pagos.

Desde otro punto de vista, cabría impulsar decididamente los esfuerzos encaminados al fomento de las exportaciones. Como resultado de la Primera Reunión Conjunta del Consejo Económico, el Consejo Monetario y los Ministros de Hacienda de Centroamérica, se ha acordado pedir a la SIECA que organice un departamento especializado sobre estos aspectos. De esta manera, se han dado los primeros pasos para sistematizar la acción regional dirigida a la diversificación de los productos y mercados de exportación. Una vez que se hayan efectuado las investigaciones preliminares, cabría propiciar la celebración de reuniones periódicas para coordinar las actividades de los distintos países y buscar la ampliación de los recursos técnicos, financieros y de asistencia técnica que se dedican a estos programas. La experiencia de Centroamérica y de otras regiones indica que el éxito de la promoción de las ventas de nuevos productos a los mercados internacionales depende de la conjugación de acciones en campos tan diversos como el fomento directo de la producción, la política de incentivos, el crédito y la comercialización.

/Se trata,

Se trata, pues, de programas complejos que demandan la asignación creciente de recursos, sobre todo mientras se logra consolidar la producción y la apertura de nuevos canales de intercambio.

Por lo que se refiere a los aspectos de reglamentación aludidos en párrafos anteriores, podrían señalarse los siguientes casos. En primer término, destaca la necesidad de procurar la adopción de normas específicas que faciliten la devolución de gravámenes aduaneros sobre insumos importados que se incorporen a productos destinados a la exportación. En segundo lugar, convendría reglamentar asimismo las disposiciones sobre comercio desleal en relación a terceros países. Al respecto, podría estudiarse la inclusión de normas precisas sobre la evaluación de importaciones, la determinación del origen de las mercaderías y la fijación de posibles sanciones. Asimismo, en relación con estos y otros problemas, probablemente se justificaría la revisión de la NAUCA con el propósito de adaptarla a las nuevas necesidades del comercio exterior.