

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



RESTRINGIDO
E/CN.12/CCE/SC.6/4
FAO/CAIS/64/6
10 de septiembre de 1964

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO
SUBCOMITE CENTROAMERICANO DE
DESARROLLO ECONOMICO AGROPECUARIO

EL MERCADO COMUN DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN CENTROAMERICA

(Documento elaborado conjuntamente por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO))



INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. El comercio regional	11
3. Regímenes de intercambio	16
a) Libre comercio	18
b) Regímenes de excepción al libre comercio	18
i) Tarifa preferencial	21
ii) Regímenes de control	22
iii) Régimen de cuotas básicas	24
iv) Régimen de cuotas básicas y tarifa preferencial	24
4. Procedimientos para la eliminación de los regímenes especiales de excepción	25
a) Incorporación automática al libre comercio	25
b) Mercancías cuyo libre comercio está sujeto a la celebración previa de convenios especiales	28
i) Trigo y harina de trigo	28
ii) Tabaco	34
c) Productos sujetos a controles por término indefinido	37
i) Ganado vacuno	38
ii) Otros productos	42
d) Liberalización del comercio mediante la suscripción de protocolos especiales	43
i) Azúcar	43
ii) Granos	49
5. Equiparación arancelaria de productos agropecuarios	61
a) Evaluación global de la política arancelaria	63
b) El trigo y la harina de trigo	70



1. Introducción

El Programa de Integración Económica de Centroamérica es un instrumento orientado hacia la formación de un sistema económico tendiente a superar ciertos obstáculos que han impedido el desarrollo económico de cada uno de los países centroamericanos, mediante el aprovechamiento de las posibilidades que brinda un mercado ampliado y una política económica conjunta.

A través de la ejecución de diversos programas y la formación de un mercado común en la región se han empezado a eliminar los moldes estrechos de los mercados nacionales, que resultan insuficientes para sustentar determinadas estructuras industriales, promover la expansión de actividades básicas y alcanzar la tecnificación conveniente de las actividades agropecuarias.

Para coordinar y complementar el desarrollo económico de los países centroamericanos sobre bases regionales se requiere lograr un alto grado de coordinación entre los programas que a nivel nacional se efectúan en los distintos sectores de la economía y, en particular, entre los relacionados con la inversión y el fomento de las principales actividades productivas.

El marco institucional y de organización del mercado común ya logrado ha permitido centrar la atención en actividades concretas y en la configuración de una política coordinada de fomento regional al desarrollo económico en sus diversos aspectos.

Desde el punto de vista específico de la integración económica del sector agropecuario, se trata de fomentar el crecimiento del intercambio entre las zonas productoras y los centros de consumo de la región con el propósito de expandir la producción, aprovechando las posibilidades de sustitución de importaciones que existen mediante la complementación de las economías centroamericanas; también se pretende lograr un patrón más eficiente de especialización regional de acuerdo con los recursos existentes en en cada zona, aumentar la corriente de ingresos que perciben los agricultores y mantener niveles razonables de precios al nivel del consumidor.

La integración del mercado de productos agropecuarios reviste particular importancia en el caso de Centroamérica. Por un lado, se requiere acelerar su ritmo de desarrollo, que ha quedado a la zaga de los demás

/sectores

sectores (por debajo de niveles que se explicarían en función de la menor elasticidad-ingreso de los productos agropecuarios), y ha llegado a adquirir especial gravedad en el segmento que produce para el consumo interno,^{1/} porque ha supuesto un descenso en el nivel de la alimentación media por habitante en renglones de gran significación, y una tendencia hacia el aumento de la participación de los abastecimientos de fuera del área en la oferta de artículos agropecuarios. Por consiguiente, el proceso de la integración de este mercado tiene que acelerarse tanto para crear estímulos adicionales al productor centroamericano como para proporcionar un vigoroso proceso de sustitución de importaciones en los renglones en que Centroamérica presenta condiciones favorables.

Por otro lado, como las exportaciones de productos agropecuarios constituyen la principal fuente de divisas de Centroamérica, una política regional conjunta podría reforzar considerablemente su posición en los mercados internacionales, y favorecería la coordinación entre la política de abastecimientos internos y la relacionada con la colocación de excedentes en el exterior.

Aunque pudiera pensarse que la similitud de condiciones y estructuras de la producción agropecuaria de los diversos países constituye un obstáculo a la expansión inmediata de las corrientes intercentroamericanas del intercambio, existen de hecho posibilidades de complementación y de sustitución de importaciones que ya han empezado a aprovecharse en beneficio común, como demuestra el rápido ritmo de expansión del comercio interregional. No debe perderse de vista tampoco que el intercambio de productos agropecuarios atañe a aspectos básicos de la política general de integración económica y que, en consecuencia, sus resultados y perspectivas tienen que evaluarse y relacionarse con otros aspectos del

^{1/} Mientras la tasa de crecimiento del total de la economía centroamericana aumentó al 4,0 por ciento en términos reales de 1950 a 1962, y el sector industrial a razón del 5,3 por ciento, el sector agropecuario en conjunto sólo lo hizo a razón del 2,5 por ciento anual. Ello puede atribuirse, en su mayor parte, a la expansión de las exportaciones registradas en los primeros años de la década de los cincuentas y, después, en el período 1960-62.

mismo proceso, y no en forma aislada. Las posibilidades de complementación económica que nacen de las diferencias regionales en la dotación de recursos naturales y otros factores que determinan los costos y las estructuras de la producción, no pueden por eso examinarse en función de sus repercusiones sobre una determinada rama de la actividad económica, sino a la luz del conjunto del intercambio y de las relaciones que cada sector tiene con los demás sectores de la economía centroamericana.

Así pues, el desenvolvimiento futuro de la producción agropecuaria regional tendrá que plantearse en función y como parte fundamental del programa conjunto de integración. Ello supone la intensificación de las tareas emprendidas hacia el establecimiento a nivel regional de una política amplia de desarrollo agropecuario, que pueda ser revisada periódicamente y señale la orientación y coordinación de las actividades que realizan los países en el campo del desarrollo agropecuario y de la política comercial.

Esa política regional de desarrollo agropecuario abarcaría diversos aspectos como a) la adopción de criterios de intercambio regional y con países de fuera del área; b) la elaboración de programas de fomento de la producción y de mejoramiento de la infraestructura básica; c) la armonización de las políticas nacionales en materia de precios de garantía, de legislación impositiva y de incentivos, etc., con objeto de eliminar o reducir distorsiones artificiales en la localización de las actividades agropecuarias, y d) la creación de un mecanismo institucional que permita el examen y revisión periódicos de los problemas relacionados con la organización de los mercados de artículos agropecuarios.

En varios de estos aspectos se han registrado avances importantes, particularmente en el intercambio de productos agropecuarios, en la constitución de una zona de libre comercio y en el establecimiento de un arancel equiparado frente a terceros países. En consecuencia, resta armonizar las medidas adoptadas en campos específicos dentro de un esquema más amplio de promoción de la producción que permita perfeccionar y ampliar los alcances del mercado regional de productos agropecuarios ya establecido.

La política de intercambio de los productos agropecuarios quedó definida en sus rasgos esenciales en el Tratado General de Integración Económica

/al fijarse

al fijarse las bases para liberalizar el comercio regional, establecer regímenes transitorios de excepción y equiparar los aranceles a la importación de artículos procedentes de otros países. En efecto, alrededor del 65 por ciento de las fracciones arancelarias que incluyen artículos de la agricultura y de la ganadería ha quedado liberado multilateralmente de las restricciones que impedían con anterioridad su libre intercambio en Centroamérica. Además, existe libre comercio parcial en otro grupo importante de rubros en virtud de acuerdos por pares de países, incluidos dentro de las listas del Anexo "A" al Tratado General. Por lo que se refiere a la adopción de un arancel común frente a terceros países, se han acordado niveles arancelarios uniformes con excepción de dos artículos; esos niveles comunes están ya en vigor sobre muchos rubros y otros se aplicarán en cuanto queden ratificados los protocolos correspondientes.

Por consiguiente, los dos requisitos básicos para la constitución de un mercado regional de productos agropecuarios han quedado prácticamente cubiertos mediante los convenios concertados en materia de equiparación arancelaria y libre comercio. El perfeccionamiento del mercado común se alcanzará de hecho cuando se eliminen los regímenes de excepción al intercambio regional establecidos durante la fase de transición previa a la liberalización plena del comercio interregional. El volumen de transacciones sujeto a diversos tipos de restricciones asciende al 24 por ciento del comercio regional de productos agropecuarios y cubre un 35 por ciento de las fracciones arancelarias referentes a la agricultura.

Sin embargo, el significado de la eliminación de los regímenes de excepción es mucho mayor de lo que las cifras anteriores parecen indicar, en primer término, porque comprenden al grupo de productos de mayor importancia económica desde el punto de vista del consumo interno y de la exportación; en segundo lugar, porque la prolongación de la vigencia de tratamientos restrictivos --sobre todo por lo que hace a diferir la elaboración de convenios o protocolos previos a la liberación del comercio de algunos productos-- tendería a crear un clima de incertidumbre que resta dinamismo a la inversión para expandir los cultivos con miras al mercado regional;^{2/}

^{2/} Ello, aparte de que, en general, entorpecería la marcha de los programas de fomento a la producción dentro del mercado común.

y, por último, porque la coexistencia de un régimen de libre cambio entre ciertos países y de regímenes restrictivos entre otros, para la misma clase de producto, tiende a crear distorsiones en los patrones de localización y abastecimientos, así como a favorecer la concentración del intercambio en determinadas zonas y la aparición de desequilibrios regionales. De ello se deriva la importancia de examinar en detalle los problemas, y las soluciones correspondientes, para que puedan aplicarse en los plazos estipulados en el Tratado General los procedimientos que conduzcan al perfeccionamiento de la zona de libre comercio de productos agropecuarios.

El hecho de que la casi totalidad de los productos agropecuarios esté amparada por un arancel uniforme frente a terceros países constituye un estímulo poderoso a la producción interna y a la expansión de las corrientes regionales del intercambio, aprovechándose así las posibilidades de sustitución de importaciones de este origen (productos lácteos, grasas y aceites, algunos granos, tabaco, etc.). Pero la política arancelaria puede perder parte de su eficacia si, paralelamente, no se ve complementada por una serie de medidas encaminadas a proteger al consumidor de alzas injustificadas en los precios y a lograr que los estímulos del arancel lleguen hasta el productor agrícola.

Junto a la política tarifaria aplicable a las importaciones de productos agropecuarios de fuera del área, se requiere la formulación de una política centroamericana sobre importación de insumos (fertilizantes, insecticidas, semillas, etc.) y bienes de capital para la agricultura. En este aspecto, se han dado ya pasos importantes y se han acordado tarifas arancelarias uniformes, que, si de momento representan una elevación sobre el promedio de las que existían con anterioridad, resultan marcadamente inferiores a las aplicables a bienes de consumo de origen agropecuario. Se ha tratado así de conciliar la necesidad de abaratar y proteger la producción agropecuaria con la de crear estímulos a industrias nuevas o en proceso de expansión.

Existen además otros mecanismos de fomento a la producción manufacturera --como el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial--, mediante los cuales se otorgan los beneficios de mayor

/cuantía

cuantía a las industrias elaboradoras de materias primas de origen agropecuario, así como a las que producen insumos y bienes de capital destinados a la agricultura. En la medida en que dichos beneficios, así como las facilidades crediticias de las instituciones financieras nacionales y del Banco Centroamericano, tienden a promover la instalación de industrias eficientes, el sector agrícola se verá favorecido por la expansión de la demanda de productos primarios, asegurándose al mismo tiempo la obtención de insumos centroamericanos a precios relativamente competitivos con los productos importados. Los resultados que se obtengan en los años venideros habrán de ser objeto de cuidadoso estudio, con el propósito de revisar, cuando fuera necesario, las medidas de fomento adoptadas hasta la fecha. De otra manera, se correría el riesgo de elevar excesivamente los precios de los insumos agrícolas, obstaculizándose con ello la tecnificación del sector agropecuario.

La política centroamericana en materia de intercambio de productos agropecuarios podría quedar incompleta si a las medidas adoptadas no se agrega la elaboración de una política común de comercialización con el exterior. A este respecto, debe tenerse presente que la posición conjunta de la balanza de pagos depende en gran medida de las exportaciones de productos agropecuarios^{3/} y que el ordenado y equilibrado crecimiento de la producción para los mercados exteriores constituye, por lo tanto, un hecho vital para el desarrollo de Centroamérica. En otros términos, una política uniforme de comercialización permitiría mejorar la posición centroamericana en los mercados internacionales, y realizar además una labor conjunta de promoción de exportaciones y de tecnificación y expansión de la producción interna que le serviría de respaldo, sin que ello se hiciera en detrimento o a expensas de los abastecimientos internos.

Por otra parte, la producción agrícola centroamericana no puede exponerse a la competencia de los mercados internacionales, porque con frecuencia los precios de algunos alimentos básicos no están determinados en ellos por el libre juego de la oferta y la demanda, sino por políticas de

^{3/} Las exportaciones de esos productos representan alrededor del 80 por ciento del total de ingresos en cuenta corriente.

subsidios que sostienen algunos países exportadores. Convendrá, en consecuencia, coordinar la política de las importaciones de productos agropecuarios, con vistas a que cubran verdaderos déficit regionales y no signifiquen el desplazamiento de la producción centroamericana.

Unida a una política uniforme en materia de exenciones, una solución de esa índole asignaría un mercado de tamaño máximo en beneficio de los productores centroamericanos y alentaría al mismo tiempo el intercambio regional y el fortalecimiento de las vinculaciones económicas entre los países miembros del mercado común. Ello supone, a su vez, medidas de fomento directo de la producción agropecuaria y de las actividades de mercadeo. Dentro de este grupo de medidas complementarias figuran la mejora o construcción de la infraestructura económica del sector agropecuario, la ampliación de la asistencia técnica y crediticia para mejorar los niveles técnicos de la agricultura, la coordinación de las políticas nacionales de financiamiento y la elaboración de planes concretos de acción debidamente coordinados al nivel regional.

Los gobiernos, en forma aislada, o a través de los organismos de integración, han emprendido ya muchos proyectos orientados a fomentar la producción agropecuaria. Con respecto a la infraestructura, cabe mencionar la formación de la red vial de carreteras centroamericanas, el programa de construcción y ampliación de las facilidades de almacenaje de productos agrícolas básicos y los programas conjuntos de electrificación y riego que beneficiarán a algunas zonas agrícolas. Al nivel nacional, aparte de los programas de crédito y extensión agrícola, se han tomado medidas para fomentar la industrialización de algunos productos agropecuarios y la producción de insumos de uso agrícola. Pero, en la mayor parte de los casos, los programas han respondido a necesidades concretas y a enfoques parciales de los problemas de la agricultura centroamericana; no se ha tenido la perspectiva de un marco general de referencia para jerarquizar las medidas adoptadas. Es natural que en las etapas iniciales de la formación del mercado común centroamericano no hubiesen podido establecerse planes agrícolas completos, puesto que su elaboración precisaba, como requisito previo, la creación de los organismos regionales encargados de llevarlos a cabo y la

/superación

superación de la etapa de transición hacia el perfeccionamiento de la zona de libre comercio. La situación ha cambiado al quedar rebasada la etapa de formación de la organización jurídica e institucional del mercado común y faltar poco para que se eliminen las restricciones al comercio interregional.

La urgencia de la formulación de programas conjuntos, que abarquen por lo pronto los grupos más significativos de la producción agropecuaria, se basa en que el abastecimiento de las necesidades regionales, y el aprovechamiento de las posibilidades de sustitución de importaciones requiere una acción combinada de los países de la región que permita incrementar, ordenadamente, la producción agrícola; una acción coordinada de promoción que haga factible acrecentar el ritmo de expansión de la oferta, para llenar el vacío de las importaciones sustituibles, en primer término, y, además, para obtener nuevos suministros a fin de hacer frente al crecimiento vegetativo de la población e ir eliminando los déficit en los niveles medios de consumo de alimentos por habitante.

En suma, corresponde al desarrollo del sistema económico del mercado común, implantar programas de fomento agropecuario con un enfoque de integración y tomando tanto en cuenta las alternativas de producción dentro del propio sector agrícola como las relaciones de interdependencia con otros sectores. En esta forma se facilitará el crecimiento armónico de las distintas actividades económicas y un intercambio global equilibrado entre los países de la región.

Así pues, la evolución progresiva hacia la integración económica del sector agropecuario parece requerir en la actualidad una mayor vinculación y coordinación de las políticas que afectan a este sector a los niveles nacional y centroamericano. Para ello podría crearse un mecanismo regional que coordinase la acción de los gobiernos miembros y propusiera las bases para la organización de los mercados regionales de los principales productos agropecuarios. A través del mismo podrían canalizarse las actividades técnicas relacionadas con la formulación de los principios de la política agrícola, la elaboración de programas para fomentar y regular el crecimiento de la producción y abastecimientos en el ámbito regional, siempre

/dentro

dentro del marco de referencia del proceso general de integración económica. De considerarse aceptable esta sugerencia, habría que estudiar las formas específicas de organización más de acuerdo con la estructuración de los organismos de integración previstos en el Tratado General.

Cualquiera que fuese la forma de coordinación que se adoptase, lo importante en definitiva sería dar al programa de integración del sector agropecuario un sentido de unidad, establecer un orden de prioridad para los objetivos que se fijaran y armonizar la acción de los gobiernos e instituciones centroamericanas, en un esfuerzo general y articulado de promoción del crecimiento agropecuario.

Se han realizado ya diversos esfuerzos encaminados a formar las bases para la organización del mercado regional de productos agropecuarios. Como resultado de reuniones periódicas celebradas por los organismos de estabilización de precios y fomento convocadas por la SIECA, se ha elaborado un programa de trabajo para estudiar los problemas del mercadeo de los artículos agropecuarios y se ha recomendado la adopción de medidas concretas orientadas a establecer precios homogéneos con el propósito de regular las corrientes comerciales de granos. En septiembre de 1963 se creó la "Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios para Centroamérica y Panamá", como órgano regional que --además de cumplir sus funciones propias de regulación de precios-- se encargará de examinar otras cuestiones relacionadas con la política de compraventa de granos y del establecimiento de normas de clasificación y otras funciones técnicas de naturaleza similar.

En el campo específico de la organización de los mercados de productos agrícolas, se descansa fundamentalmente en el principio de que los precios desempeñen en lo posible su función de reguladores entre la oferta y la demanda. Sin embargo, para evitar fluctuaciones bruscas de los mismos, y corrientes anormales de comercio entre los países, que no se justifiquen en términos de la situación real de la demanda, se ha previsto la fijación de precios homogéneos en el área y la realización de operaciones marginales de mercado con respecto a ciertos productos básicos. Hasta ahora, las operaciones de estabilización de precios se han llevado a cabo

/exclusivamente

exclusivamente al nivel nacional; en el futuro, su buen funcionamiento podría depender, además del establecimiento de precios homogéneos, de que se adopte un sistema de financiamiento conjunto que permita atender el costo de la intervención en los mercados.

La enumeración de los problemas a que ha de enfrentarse la política de desarrollo e integración de la agricultura centroamericana quedaría incompleta si no se mencionaran algunas cuestiones de más largo plazo que habrán de plantearse a medida que se perfecciona el mercado común centroamericano. Algunas se refieren a la necesidad de perfeccionar el funcionamiento de la competencia regional mediante la eliminación paulatina de los desniveles más sobresalientes en materia de legislación impositiva, costos, cargas sociales, política de incentivos y otras diferencias artificiales similares que tienden a favorecer la concentración de la actividad agropecuaria en ciertas zonas en detrimento de áreas de similar o mejor potencial productivo. Convendría precisar la magnitud real de estos problemas y obtener elementos de juicio que puedan servir de base para el establecimiento de una política coordinada en la región que oriente la producción de acuerdo con las necesidades o con el mejor aprovechamiento de los recursos y de la especialización regionales.

El libre movimiento de mercancías que se han otorgado los países participantes habrá de extenderse con el tiempo a los factores de la producción para ampliar los alcances del proceso de integración y dar la mayor flexibilidad posible a la expansión interna de las actividades económicas. Ello reviste particular importancia en el caso de la agricultura, al existir serias diferencias regionales en los sistemas de tenencia de la tierra, en la distribución de la población en las áreas rurales y en los salarios y remuneraciones medias a la mano de obra agrícola. En consecuencia, parece aconsejable, para facilitar el establecimiento de una política uniforme que permita el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, investigar las disponibilidades de mano de obra y de tierras en cada una de las principales regiones agrícolas, los requerimientos de trabajo (de carácter estacional o permanente) y los niveles de remuneración vigentes.

2. El comercio regional

Los países integrantes del mercado común centroamericano importaron en conjunto un total de artículos agropecuarios por valor de 80 millones de dólares en 1962. Las compras satisfechas con producción regional sumaron 25 millones de dólares, que representan el 31 por ciento de su total. (Véase el cuadro 1.)

Resulta algo prematuro intentar un análisis detallado de los efectos de la constitución del mercado común sobre la producción y el intercambio de los productos agropecuarios originarios de la región. En primer término, el Tratado General de Integración Económica suscrito en 1960, que estableció el libre comercio interno para una amplia gama de productos y las bases de organización y funcionamiento del mercado común centroamericano, hace muy poco tiempo que ha entrado en vigor en los distintos países^{4/}. Por ello, sus efectos sólo han podido reflejarse parcialmente en el comportamiento de la producción y el comercio. En segundo lugar, el examen de las cifras disponibles para el período inmediato a la formación de la zona de libre comercio refleja principalmente las modificaciones en la estructura de las corrientes de comercio que provienen del cambio en la situación competitiva de los productos elaborados internamente frente a los que se importan del exterior. En este sentido, pueden realizarse las posibilidades de complementación económica que existían potencialmente antes de la formación del mercado común sobre la base del aprovechamiento de la producción y de la capacidad instalada existentes. Pero, en un período tan breve, no puede esperarse que se manifiesten por entero aquellos efectos dinámicos más importantes y duraderos que tienen su origen en la expansión y diversificación de la producción que se oriente a satisfacer las necesidades de un mercado ampliado.

A pesar de lo que se acaba de señalar, y aunque el intercambio de productos agropecuarios tropieza todavía con importantes restricciones en el ámbito regional, los cambios operados han sido significativos. El comercio regional de dichos productos se elevó de 1961 a 1962 en un 36 por ciento,

^{4/} El Tratado entró en vigencia en junio de 1961 en los casos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua; en marzo de 1962 en Honduras, y en septiembre de 1963 en Costa Rica.

Cuadro 1

CENTROAMERICA: IMPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS DE LA REGION Y DEL RESTO DEL MUNDO, 1959 A 1962

(Valores corrientes en miles de dólares cif)

	1959		1961		1962	
	Total	Centroamérica	Total	Centroamérica	Total	Centroamérica
Costa Rica	19 505	3 464	13 418	2 455	12 391	1 918
El Salvador	21 991	10 020	21 334	9 231	27 533	14 990
Guatemala	18 709	1 346	17 652	3 162	19 382	2 706
Honduras	9 627	2 470	9 829	2 556	10 603	3 195
Nicaragua	6 866	790	7 751	861	10 404	2 108
Centroamérica	<u>76 698</u>	<u>18 090</u>	<u>69 984</u>	<u>18 265</u>	<u>80 313</u>	<u>24 917</u>

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

subiendo de 18 a 25 millones de dólares. Esto resulta más interesante si se relaciona con los siguientes hechos: a) la expansión del intercambio ha tenido lugar en un segmento de la actividad productiva en que la economía de los países centroamericanos es altamente competitiva y en que, por lo tanto, las posibilidades de complementación son relativamente limitadas en una primera etapa, y b) el intercambio regional de productos agropecuarios había mostrado poco dinamismo en el período anterior, manteniéndose estancado a un nivel de 18 millones de dólares de 1959 a 1961, contrariamente a lo que ocurría con el comercio de productos manufacturados. (Véase de nuevo el cuadro 1.)

El crecimiento del comercio de productos agropecuarios es resultado indudable del mejor aprovechamiento de las capacidades de producción de que disponía el área, y de la iniciación de un proceso regional de sustitución de importaciones en artículos para cuya producción Centroamérica presenta condiciones favorables. A este respecto cabe observar que mientras el comercio interregional crecía rápidamente, las importaciones de productos agropecuarios del exterior cayeron en un 6 por ciento de 1959 a 1962.

Pueden observarse cambios aún más favorables en el caso de algunos productos. El intercambio regional de aceites y grasas creció en un 157 por ciento en el mismo período, mientras las importaciones de fuera del área se redujeron en un 31 por ciento; las compras de cereales y leguminosas, y de materias primas de origen agrícola, entre los países miembros del mercado común, se elevaron en 34 y 59 por ciento respectivamente, en tanto que la corriente de importaciones del exterior permanecía prácticamente estancada. La expansión del volumen comercializado de algunos productos menores fueron más espectaculares, pero todavía no han adquirido peso de importancia en la composición del comercio. (Véase el cuadro 2.)

La estructura del intercambio de productos agropecuarios en el mercado común centroamericano no acusa una distribución uniforme. Las principales corrientes de comercio se localizan entre El Salvador (principal centro importador) y Honduras (principal país exportador). En 1962, el primer país absorbió el 60 por ciento (15 millones de dólares) de las importaciones totales de artículos agropecuarios^{5/} (véase el cuadro 3), ocupando el

^{5/} El Salvador adquirió en ese año el 77 por ciento de las frutas y legumbres exportadas; el 88 por ciento de los cereales; el 51 por ciento del ganado vacuno, y casi la totalidad del ganado porcino.

CENTROAMERICA: IMPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS PROCEDENTES
 DE LA REGION Y DE FUERA DE ELLA, 1959 Y 1962

(Valores corrientes en miles de dólares, cif)

	De la región		Del resto del mundo	
	1959	1962	1959	1962
<u>Productos pecuarios</u>	<u>6 004</u>	<u>4 850</u>	<u>19 163</u>	<u>17 849</u>
Ganado vacuno	3 702	1 163	611	554
Ganado porcino	899	1 657	30	11
Aves de corral	-	36	667	515
Carnes	97	216	1 646	754
Leches preservadas	50	28	5 329	5 927
Mantequilla y queso	173	358	236	274
Otros productos lácteos	140	173	1 015	1 288
Huevos	344	109	254	68
Pescado, crustáceos y moluscos	143	79	1 188	1 503
Manteca de cerdo	11	75	2 940	485
Pielés y cuero sin curtir	71	226	29	4
Sebo de res	77	3	2 095	2 699
Cuero curtido y manufacturado	297	720	3 123	3 220
Otros	-	6	-	427
Fibras animales	-	1	-	120
<u>Productos agrícolas</u>	<u>12 086</u>	<u>20 066</u>	<u>39 445</u>	<u>37 547</u>
Cereales y leguminosas	4 547	6 269	23 224	23 268
Frutas y legumbres	1 792	3 058	3 982	2 696
Azúcar y preparados	1 730	1 692	1 170	927
Bebidas aromáticas y especias	265	1 614	937	1 102
Preparados alimenticios	120	386	1 954	1 525
Tabaco y sus manufacturas	567	642	2 229	1 645
Semillas oleaginosas	47	197	211	324
Fibras vegetales	163	104	142	327
Aceites y grasas	1 295	3 569	888	1 874
Alimentos para animales	593	581	3 482	2 547
Caucho en bruto	97	98	300	994
Madera simple	810	1 487	243	119
Madera trabajada	55	369	619	194
Otros (corcho)	5	-	64	5
<u>Total</u>	<u>18 090</u>	<u>24 916</u>	<u>58 602</u>	<u>55 396</u>

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

Cuadro 3

CENTROAMERICA: DESTINO DE LAS IMPORTACIONES INTERCENTROAMERICANAS
 POR GRUPOS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, 1962

(Valores corrientes en miles de dólares, cif)

Productos	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Total región
Ganado vacuno	14,0	590,3	525,1	28,3	5,1	1 162,8
Ganado porcino	-	1 653,3	3,1	0,2	0,1	1 656,7
Carnes	2,0	81,0	5,9	121,2	6,2	216,3
Leche y productos lácteos ^{a/}	-	528,1	118,0	25,2	2,4	673,7
Cereales	0,6	3 446,9	154,1	281,6	33,1	3 916,3
Frutas y legumbres	24,6	2 072,9	83,2	601,0	276,7	3 058,4
Frijol	203,5	2 123,5	5,6	19,7	0,1	2 352,4
Azúcar y sus preparados	68,1	377,3	39,2	987,7	219,6	1 691,9
Preparados alimenticios	38,4	118,0	14,5	127,7	87,8	386,4
Bebidas aromáticas y especias	-	310,5	17,5	81,4	1 204,7	1 614,1
Tabaco y sus manufacturas	-	626,5	3,3	12,2	-	642,0
Aceites y grasas comestibles	778,9	561,4	1 544,4	298,2	107,0	3 289,9
Aceites y grasas industriales	111,7	2,4	11,7	45,6	83,4	254,8
Alimentos para animales	355,4	106,8	53,2	48,6	17,2	581,2
Pescados, crustáceos y moluscos	10,1	28,9	12,3	27,7	-	79,0
Materias primas	310,6	2 362,6	115,1	488,5	64,2	3 341,0
Total importaciones	<u>1 917,9</u>	<u>14 990,4</u>	<u>2 706,2</u>	<u>3 194,8</u>	<u>2 107,6</u>	<u>24 916,9</u>

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales

^{a/} Incluye huevos y miel

/segundo

segundo lugar Honduras con 3 millones de dólares. Las exportaciones de este último país ascendieron a 10,6 millones de dólares, que representan el 43 por ciento del comercio regional.^{6/} (Véase ahora el cuadro 4.) Otras corrientes importantes corresponden a Guatemala como principal proveedor (70 por ciento) de los suministros regionales de fruta y legumbres, y a El Salvador como primer abastecedor de productos agropecuarios elaborados (aceites y grasas, azúcar y preparados, materias primas de origen agrícola, etc.)

La particular estructura del comercio regional de productos agropecuarios es atribuible, en parte, a necesidades de complementación económica, y también a las disposiciones legales e institucionales que figuran en el Tratado General de Integración Económica. De esta manera, la importancia de El Salvador como centro de consumo, proviene, entre otras razones, de su mayor concentración demográfica y de su dotación, relativamente menor, de recursos agrícolas.

La más reciente incorporación de Costa Rica al Tratado General, y la existencia de una tradición de comercio entre Guatemala, Honduras y El Salvador --que se ha traducido en una política comparativamente más liberal-- contribuyen a explicar el mayor dinamismo del comercio entre estos últimos países. Como se dijo antes, no pueden todavía apreciarse por completo los efectos secundarios de la formación del mercado común en la ampliación y relocalización de la actividad agropecuaria destinada a satisfacer demandas regionales.

3. Regímenes de intercambio

El Tratado General de Integración Económica estableció un régimen de libre comercio para los productos originarios en los países miembros con excepción de ciertos productos que aparecen en el Anexo A del Tratado, y que están sujetos, durante el período de transición, a restricciones de distinta naturaleza. Los regímenes de excepción afectan a una lista limitada de productos agropecuarios, algunos de importante significación económica.

^{6/} Honduras coloca alrededor del 80 por ciento de las exportaciones intercentroamericanas de ganado vacuno y porcino, y más del 70 por ciento de los cereales y el frijol.

Cuadro 4

CENTROAMERICA: ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES INTERCENTRO-AMERICANAS POR GRUPOS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, 1962

(Valores corrientes en miles de dólares cif)

Productos	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Total región
Ganado vacuno	25,2	105,6	93,3	927,2	11,5	1 162,8
Ganado porcino	0,1	3,2	91,8	1 273,1	288,5	1 656,7
Carnes	-	33,4	164,0	15,7	3,2	216,3
Leche y productos lácteos ^{a/}	32,0	134,9	201,8	206,8	98,2	673,7
Cereales	130,5	374,4	54,6	2 800,8	556,0	3 916,3
Frutas y legumbres	60,5	392,3	2 254,9	310,1	40,6	3 058,4
Frijol	-	6,5	51,1	1 762,9	531,9	2 352,4
Azúcar y preparados	199,9	968,6	476,9	13,2	33,3	1 691,9
Preparados alimenticios	19,4	141,0	226,0	-	-	386,4
Bebidas aromáticas y especias	62,2	1 243,9	120,1	10,7	177,2	1 614,1
Tabacos y sus manufacturas	-	4,7	7,5	629,8	-	642,0
Aceites y grasas comestibles	123,2	1 672,0	397,9	1 091,7	5,1	3 289,9
Aceites y grasas industriales	0,5	231,3	21,9	1,1	-	254,8
Alimentos para animales	1,0	434,8	66,6	16,2	62,6	581,2
Pescados, crustáceos y moluscos	0,7	49,2	7,7	7,2	14,2	79,0
Materias primas	388,4	385,9	637,0	1 538,1	391,6	3 341,0
Total importaciones	<u>1 043,6</u>	<u>6 181,7</u>	<u>4 873,1</u>	<u>10 604,6</u>	<u>2 213,9</u>	<u>24 916,9</u>

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales
 a/ Incluye huevos y miel

/a) Libre

a) Libre comercio

Las cuatro quintas partes del intercambio regional de artículos producidos en el sector agropecuario estaban exentos en 1962 de cualquier tipo de restricción. Del total de 24,9 millones de dólares a que ascendió el valor de las transacciones realizadas en 1961, correspondieron 20,9 millones a mercancías que gozan de ese régimen de libre comercio.

Dentro de esa corriente de intercambio conviene distinguir dos casos distintos. En el primero pueden agruparse todos los productos que, al entrar en vigencia el Tratado General, fueron incorporados automáticamente al régimen de libre comercio multilateral. En el segundo se incluyen los artículos que, sujetos a regímenes de excepción, gozan de libre comercio parcial en virtud de acuerdos celebrados entre algunos de los países centro-americanos.

Los primeros --que gozan de libre comercio total-- representaron en 1962 el 65 por ciento de los rubros agropecuarios objeto de intercambio regional, pero sólo el 36 por ciento del valor de estas transacciones. Ello se debe en parte, al hecho de que el régimen de comercio irrestricto incluye algunos artículos para cuya producción existen posibilidades limitadas en Centroamérica, o productos que se elaboran todavía en cantidades pequeñas o son de calidad inferior a los importados.^{7/} No obstante, se registró un marcado aumento en su intercambio, que pasó de 6,0 a 8,8 millones de dólares entre 1961 y 1962. (Véase el cuadro 5.)

En contraste, y a pesar de incluir productos de gran importancia económica, el volumen de las transacciones de mercancías beneficiadas en forma parcial con el régimen de libre comercio sólo se incrementó en un 28 por ciento, pasando en el período indicado de 9,5 a 12,2 millones de dólares.

b) Regímenes de excepción al libre comercio

Las excepciones al libre comercio previstas en el Tratado General tienen por objeto evitar alteraciones perjudiciales o excesivamente bruscas en

^{7/} Dentro del primer grupo cabría señalar el trigo y, dentro del segundo, la leche y productos lácteos, los preparados a base de cereales, frutas en conserva, los extractos de carne y otros preparados alimenticios, materias primas agropecuarias (como el caucho y el cuero curtido) y otros productos de carácter similar.

Cuadro 5

CENTROAMERICA: IMPORTACIONES TOTALES E INTRARREGIONALES DE PRODUCTOS
 AGROPECUARIOS, 1961 y 1962

(Valores corrientes en miles de dólares cif)

	1961		1962	
Importaciones totales		<u>69 984</u>		<u>80 312</u>
Comercio extrarregional		51 719		55 395
Comercio intrarregional		<u>18 265</u>		<u>24 917</u>
<u>Intercambio libre</u>				
De productos no restringidos	6 035		8 776	
De productos restringidos	<u>9 535</u>	15 570	<u>12 176</u>	20 952
<u>Intercambio restringido</u>	<u>12 230</u>		<u>16 141</u>	
Productos con libre comercio	9 535		12 176	
Productos con comercio restringido	2 695	<u>2 695</u>	3 965	<u>3 965</u>
Libre comercio al vencerse el período de transición		1 313		788
Libre comercio previo protocolo		880		1 355
Libre comercio previo convenio		-		-
Intercambio sujeto a controles indefinidos		502		1 222

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

/las corrientes

las corrientes y prácticas de comercio establecidas. Se acordó de esta manera un período de transición previo al libre comercio total (generalmente 5 años) para facilitar los ajustes y modificaciones de las políticas económicas nacionales, mientras se estudiaban en detalle los problemas que podrían surgir de su implantación y se lograba un mínimo de uniformidad y coordinación en dichas políticas.

Los productos agropecuarios sujetos a restricciones de algún tipo representan el 35 por ciento del total de las fracciones arancelarias correspondientes a ese sector y el 7 por ciento del total de los rubros de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA). Dentro de esas fracciones figuran artículos de gran importancia económica --café, algodón, frijol, arroz, productos ganaderos y otros-- que en conjunto suponen cerca del 80 por ciento del valor de la producción del sector agropecuario.

Lo anterior no significa que la totalidad del tráfico regional de los productos mencionados (16,1 millones de dólares, en 1962) resulte afectada por restricciones a su movilización dentro de la región. En realidad, descontado el volumen de transacciones, que se realiza sin traba alguna en virtud de los acuerdos de libre intercambio por pares de países, sólo el 24 por ciento (4,0 millones de dólares, en 1962) del total del comercio regional sujeto a regímenes de excepción se halla en realidad afectado por restricciones específicas. (Véase de nuevo el cuadro 5.)

Los gobiernos centroamericanos, a través de los organismos de integración, han realizado importantes avances tanto por lo que se refiere a la coordinación de ciertos aspectos de sus políticas económicas que afectan al intercambio de productos agropecuarios, como a la identificación de los problemas y las posibles soluciones que podrían aplicarse para perfeccionar el régimen de libre comercio que se han otorgado en principio.

La importancia de lograr la eliminación de los regímenes de excepción que subsisten todavía, no sólo se deriva de las ventajas que había de suponer la constitución de la unión aduanera que implicará el libre tránsito interior de mercancías y el establecimiento de un arancel común frente a las importaciones de terceros países, sino también del aprovechamiento de las ventajas específicas que habrán de lograrse del perfeccionamiento del mercado común de productos agropecuarios. En primer lugar, significará en la

/práctica el

práctica el aprovechamiento de importantes posibilidades de sustitución de importaciones por producción regional; es decir, resultará en una ampliación de la capacidad para importar que podrá dedicarse a adquirir bienes de capital y otros productos esenciales, y propiciará el ensanchamiento consiguiente de los niveles de empleo en un sector en que se encuentran los índices más elevados de subocupación de la fuerza de trabajo. En segundo lugar, supondrá la eliminación de las restricciones que afectan al comercio de productos alimenticios básicos: ganado, carne, granos, productos lácteos, etc. Ello, unido a una política regional de la producción, podría paulatinamente conducir a un patrón más eficiente de distribución regional en términos de costos y precios y, en definitiva, redundaría en el mejoramiento de los niveles de consumo de la población centroamericana. Por último --en la medida en que la coordinación de las políticas nacionales de abastecimiento se extienda a los productos que además de ser objeto de demanda interna, se exportan al exterior-- significará la posibilidad de crear una política comercial común frente al exterior articulada con los programas de fomento agrícola y comercio intrarregional de alimentos o productos agrícolas fundamentales.

1) Tarifa preferencial. El régimen de restricciones al comercio interregional de artículos agropecuarios ha consistido en el establecimiento de una tarifa preferencial, sujeta a rebajas arancelarias progresivas, que conducen paulatinamente al libre comercio total.

Las consideraciones que llevaron a adoptar en Centroamérica este régimen de tarifa preferencial están relacionadas principalmente con la necesidad de buscar la adaptación progresiva de los diferentes sistemas fiscales y de la producción a las nuevas condiciones de competencia regional.

La aplicación de este régimen no se extiende en caso alguno a todas las transacciones que se realizan con un determinado producto entre todos los países centroamericanos, y por lo general sólo afecta al comercio bilateral de determinados estados miembros, coexistiendo simultáneamente con regímenes distintos (principalmente con el de libre comercio que norma el intercambio entre otros países).

/Otra característica

Otra característica importante del régimen de tarifa preferencial es el de referirse principalmente a productos agrícolas o ganaderos sujetos, en la gran mayoría de los casos, a un proceso previo de industrialización.^{8/}

Las restricciones establecidas afectan fundamentalmente, aunque no en forma exclusiva, al comercio de productos agropecuarios que tiene lugar entre Nicaragua y los demás países centroamericanos.^{9/} Las importaciones que realiza Nicaragua de los productos sujetos a este régimen representan en efecto el 99 por ciento (120 000 dólares) del total del intercambio centroamericano que cubre tarifas preferenciales. Debe observarse que las cifras anteriores representan una fracción relativamente pequeña (20 por ciento) del volumen total de transacciones regionales a que dan lugar los productos de referencia (630 000 dólares), puesto que, como se ha dicho, existen otros regímenes de intercambio que regulan las corrientes de comercio entre los países que no han adoptado la tarifa preferencial.

ii) Regímenes de control. El segundo procedimiento utilizado para regular las corrientes del comercio intercentroamericano de productos agropecuarios durante el período de transición hacia el libre intercambio, ha sido el establecimiento de controles a la exportación, a la importación o a las dos cosas. Por este procedimiento se ha pretendido normalizar paulatinamente la corriente de mercaderías que, aprovechando las diferencias regionales de costos y niveles de precios, pudieran significar, en una primera etapa, una competencia muy desfavorable para la producción interna de algunos países.

El comercio que en forma parcial o total está sujeto al régimen de controles, abarca una gran variedad de productos, algunos de indudable importancia en el comercio regional. En 1962, el intercambio de artículos sujetos a este tipo de regulación ascendió a la suma de 1,8 millones de dólares mientras las transacciones de los mismos productos realizadas al amparo de acuerdos de libre comercio por pares de países ascendieron a más de 7 millones de dólares. De hecho, la importancia del comercio sujeto a

^{8/} Tal es el caso, por ejemplo, de las carnes y preparados de carne, jugo de tomate y legumbres, conservas y encurtidos, extractos, esencias y preparados de café, margarina y mantequillas artificiales, cigarrillos, aceites vegetales y aceites y grasas hidrogenadas.

^{9/} Entre los principales figuran: ganado vacuno y algunos preparados de la carne; productos lácteos (leche, crema, queso, mantequilla); granos (arroz, maíz, sorgo y frijol); aceites vegetales; sebo de res; algodón y semilla de algodón; tabaco; café y cigarrillos.

controles resulta exagerada porque la cifra anotada en primer lugar incluye ventas extraordinarias de café por valor de 1,2 millones. Descartada esa cantidad, más de 90 por ciento del comercio restante corresponde al intercambio de ciertos productos: frijol, arroz, maíz y semilla de algodón que sumaron en total 560 000 dólares en el mismo año de 1962.

Como puede inferirse de las cifras anteriores, la mayor parte de las transacciones se realizan ya al amparo de regímenes parciales de libre intercambio quedando restringida una fracción relativamente pequeña del comercio intercentroamericano. La expansión del consumo intercentroamericano, y en particular la aceleración del proceso de sustitución de importaciones, seguirá sin embargo retardándose mientras no queden definitivamente eliminados los controles establecidos.

Conviene mencionar a este respecto que, además de las posibilidades de sustitución de importaciones a que se hará referencia más adelante --como en los casos de los granos, la carne y los productos de la carne--, Centroamérica presenta condiciones favorables para expandir considerablemente la producción y el comercio regional de leches preservadas y otros productos lácteos. Por ejemplo, en 1962, las compras de leche en polvo, evaporada y condensada de fuera de la región ascendieron a 5,9 millones de dólares, mientras las importaciones de la propia Centroamérica apenas llegaron a 28 000 dólares.

En atención a este problema, los gobiernos centroamericanos, en el protocolo al Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, suscrito en San José de Costa Rica, acordaron otorgarse libre comercio inmediato para el intercambio de leche en polvo, estableciendo, a la vez, cuotas a la importación que provenga de terceros países así como una tarifa arancelaria uniforme.^{10/} El sistema de cuotas prevé su disminución progresiva a medida que crezcan los abastecimientos internos, otorgándose facultades al Consejo Ejecutivo para fijarlas hasta un límite mínimo del 15 por ciento del consumo comercial de leche en polvo de cada país.^{11/}

^{10/} El protocolo fue suscrito en julio de 1962, y entrará en vigor en un plazo de un año a partir de su ratificación por un mínimo de tres países.

^{11/} Por lo que se refiere al tratamiento acordado a la importación de otros tipos de leche, el Consejo Ejecutivo quedó facultado para establecer las regulaciones y someterlas a la aprobación de los gobiernos centroamericanos en los casos en que se considere necesario para garantizar los abastecimientos regionales, evitar trastornos en la producción interna de cada país o proteger los intereses del consumidor.

iii) Régimen de cuotas básicas. El régimen de intercambio sujeto a la fijación de cuotas básicas se basa en la asignación de cantidades fijas de mercancías que los países exportadores de Centroamérica pueden colocar sin restricción ulterior alguna en el mercado del país comprador. En algunos casos se establece además la posibilidad de ampliar las cuotas establecidas en el Tratado General para absorber algunos excedentes regionales previa aceptación del resto de los países miembros, y en otras los volúmenes excedentes quedan automáticamente sujetos a controles, al pago de tarifas preferenciales o a cubrir íntegramente los derechos arancelarios, según el tratamiento específico que se haya acordado.

El volumen de transacciones que ha tenido lugar bajo este régimen de excepción ascendió a 1,8 millones de dólares en 1962 y parece registrar una tendencia ascendente. El principal grupo de productos sujetos a la fijación de cuotas básicas corresponde a parte del comercio de granos (maíz, sorgo, arroz y frijol), pero también se ha extendido parcialmente a otras corrientes de intercambio como al comercio de confites, chocolates, manteca de cerdo, grasas comestibles, azúcar y chapas y maderas terciadas.

iv) Régimen de cuotas básicas y tarifa preferencial. Este sistema de regularización del comercio consiste en el establecimiento de cuotas de acuerdo con el procedimiento descrito en el apartado anterior y sujetándolas al pago de una tarifa arancelaria inferior a la que cubren los productos similares importados de terceros países.

El régimen de excepción señalado se reserva al comercio de un número reducido de productos entre algunos de los países centroamericanos. Destacan el intercambio de huevos y preparados de carne entre Nicaragua y Costa Rica; el de aceite de coco y de semilla de algodón entre Nicaragua y El Salvador, y el de extractos, esencias y preparados del café entre varios de los países de la región.

En 1962, el valor de las transacciones sujetas a cuotas básicas y al pago de aranceles preferenciales, alcanzó a 203 000 dólares, en tanto que el del comercio de productos similares amparado por acuerdos de libre comercio por pares de países fue de 1,5 millones de dólares.

4. Procedimientos para la eliminación de los regímenes especiales de excepción

Como se ha visto, ningún régimen de excepción al libre comercio se circunscribe especialmente a un producto o grupo de productos determinado; un mismo artículo puede estar sujeto a sistemas reguladores distintos, que se aplican casuísticamente a las corrientes de comercio que tienen lugar entre países determinados. En estas circunstancias, los procedimientos para suprimir las restricciones al libre comercio no podrían referirse directamente a la eliminación de los regímenes de excepción, puesto que cada uno de ellos abarca, con frecuencia, grupos de mercaderías de muy diversa índole.

Por esta razón, los mecanismos previstos en el Tratado General implican cuatro tipos de procedimientos indirectos para establecer el libre comercio por mercancías o grupos de mercancías, independientemente de los regímenes de excepción a que estén sometidos. El primer tipo comprende los productos cuyas restricciones quedarán automáticamente suprimidas al cumplirse los períodos de transición explícitamente estipulados en el propio Tratado. El segundo está referido al grupo de productos que participarán del libre comercio cuando se cumpla el requisito de celebrar convenios especiales (para regular el abastecimiento e intercambio regionales o para acordar la equiparación de los derechos arancelarios correspondientes). El tercero abarca los productos cuyo intercambio está regulado por controles por término indefinido y que no se incluyen en ninguna otra categoría; y el último, los productos cuyo libre comercio se supedita a la suscripción de un protocolo en el que se establezcan los principios que regulen y coordinen su intercambio regional.

a) Incorporación automática al libre comercio

El grupo de productos agropecuarios que gozarán automáticamente de un régimen de libre comercio regional al finalizar los períodos de transición establecidos, comprende 60 fracciones arancelarias de la NAUCA. Los plazos de referencia vencen en junio de 1965 y 1966, según la clase de productos objeto de intercambio o los países involucrados, de manera que

/al finalizar

al finalizar ese último año se habrá perfeccionado el libre intercambio para aproximadamente una cuarta parte del comercio interregional de productos agropecuarios.

Descontando la expansión del intercambio a que podría dar lugar la completa liberalización de las transacciones que se realizan con este grupo de productos, la eliminación de las restricciones a que se hallan sujetos significará un aumento del 13 por ciento sobre el valor total de su intercambio libre, ya que el 87 por ciento restante está amparado en la actualidad por acuerdos de comercio irrestricto por pares de países.

Los principales productos incluidos en esta categoría son las carnes y embutidos de vacuno, porcino o ave, huevos leche y productos lácteos, dulces, chocolates y preparados, legumbres en conserva, alimentos para animales, aceites y grasas y madera. (Véase el cuadro 6.) El valor de las transacciones a que dieron origen en 1962 ascendió a cerca de 6 millones de dólares, pero la parte de ese comercio sujeta a restricciones sólo alcanzó la suma de 788 000 dólares. Esta última corriente de comercio registró una baja entre 1961 y 1962 (véase de nuevo el cuadro 5) como resultado de la disminución del comercio de alimentos para ganado, y por la desviación de la corriente de mercancías hacia los canales exentos de restricciones, abiertos por los acuerdos de libre comercio estipulados en el Anexo A del Tratado General. En contraste, el intercambio de los mismos artículos que se realiza en condiciones de libre comercio se elevó de 3,3 a 5,2 millones de dólares en el mismo lapso.

La normalización y generalización de las condiciones en que se lleva a cabo el comercio regional de los productos agropecuarios en la lista que se examina, probablemente contribuiría en gran medida a crear estímulos y a propiciar la expansión de la producción con miras a satisfacer una proporción mayor de las necesidades regionales. Las importaciones de artículos similares procedentes de fuera del área ascendieron a 14,9 millones de dólares en 1962, y abarcaron compras de leche, sebo de res, alimentos para animales, aceites vegetales, y otros productos que pueden producirse perfectamente en Centroamérica. Por otro lado, el proceso de sustitución de importaciones podría acelerarse si a los estímulos naturales derivados del

Quadro 6

CENTROAMERICA: IMPORTACIONES DE LA REGION Y DEL RESTO DEL MUNDO DE PRODUCTOS QUE INGRESARAN AUTOMATICAMENTE AL LIBRE COMERCIO, a/ 1962

(Valores corrientes en miles de dólares cif)

	<u>Comercio intrarregional</u>		Importaciones del resto del mundo
	<u>Restringido</u>	<u>Libre</u>	
Carnes frescas y preparadas	-	178,2	199,8
Leche y productos lácteos	0,6	374,1	6 065,0
Legumbres en conserva y preparados	-	82,6	388,0
Dulces de azúcar, chocolate y preparados	-	706,1	281,0
Alimentos para animales	117,4	428,5	2 422,9
Aceites y grasas	550,2	3 096,7	5 058,2
Semilla de algodón	119,6	2,5	300,2
Maderas	-	372,8	194,2
Total	<u>787,8</u>	<u>5 241,5</u>	<u>14 909,3</u>

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

a/ Al vencerse el período de transición (junio de 1966).

/ensanchamiento

ensanchamiento de la zona de libre comercio se agregaran estímulos especiales basados en programas regionales de fomento de la producción y regulación indirecta de las corrientes de intercambio.

b) Mercancías cuyo libre comercio está sujeto a la celebración previa de convenios especiales

En el Tratado General se admite que el intercambio de algunos productos se mantenga al margen del libre comercio, mientras no se suscriban convenios especiales para regular los abastecimientos regionales provenientes de terceros países o se equiparen los derechos a la importación.^{12/}

El intercambio intercentroamericano de esta clase de mercancías llegó a una cifra ligeramente superior a 800 000 dólares en 1961, incrementándose en 30 por ciento al año siguiente. Por otro lado, cabe señalar que ese volumen de intercambio está muy por debajo del que se realiza con otros países. Por ejemplo, en el último de los años citados las importaciones desde fuera del área ascendieron a 10,4 millones de dólares, a pesar de haber registrado un descenso de 23 por ciento con respecto a las adquisiciones de 1959. (Véase el cuadro 7.) De hecho, las restricciones al comercio han nulificado prácticamente el intercambio en la región. La totalidad de las transacciones se ha realizado al amparo de acuerdos de libre comercio establecidos entre alguno de los países centroamericanos.

1) Trigo y harina de trigo. Por razones ecológicas no se produce trigo en la mayor parte de los países centroamericanos. Guatemala, que constituye la única excepción, ha dedicado ciertas zonas del altiplano occidental a su cultivo, pero la producción no abastece más de la tercera parte del consumo del país.

^{12/} En esta categoría se encuentran clasificadas las partidas arancelarias que corresponden a: harina de trigo, pastas alimenticias a base de harina de trigo, productos de panadería, tabaco en rama y cigarrillos. En el resto de esta sección se hará referencia solamente a la harina de trigo y al tabaco, dejándose aparte el análisis de los problemas del intercambio de preparados alimenticios a base de harina de trigo, porque las restricciones al libre comercio de estos productos sólo afectan el intercambio de Costa Rica con Honduras y Nicaragua, realizándose la mayor parte del intercambio (96 por ciento) en condiciones de libre comercio. Además, cabe señalar que las mencionadas restricciones desaparecerán al equipararse los aforos del trigo y de la harina de trigo.

Cuadro 7

CENTROAMERICA: IMPORTACIONES DE PRODUCTOS SUJETOS A CONVENIOS O A
EQUIPARACION ARANCELARIA

(Valores corrientes en miles de dólares cif)

	<u>Comercio intrarregional</u>		Importaciones del resto del mundo
	<u>Restringido</u>	<u>Libre</u>	
Harina de trigo	-	-	8 497,6
Preparados a base de harina	-	189,3	270,9
Tabaco y sus preparados	-	642,0	1 636,5
Total	-	<u>831,3</u>	<u>10 405,0</u>

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

/Aunque

Aunque la política de fomento del cultivo de trigo en Guatemala ha permitido superar los niveles de producción que existían antes de la iniciación del programa, parece difícil aumentar significativamente los abastecimientos para cubrir los requerimientos del consumo regional^{13/} porque los rendimientos unitarios están muy por debajo de los niveles medios alcanzados en otros países productores, y ni la productividad ni la producción han mostrado tendencias muy favorables después del impulso inicial.

Por otro lado, aunque no se conoce con exactitud la superficie potencial que podría dedicarse a ampliar la producción triguera todo parece indicar que no existen suficientes tierras de condiciones favorables para alcanzar un aumento significativo con vistas al mercado regional.

En estas circunstancias, los esfuerzos para desarrollar un programa de sustitución de las importaciones de trigo del exterior parecen quedar fuera de las perspectivas inmediatas de Centroamérica. Se calcula que la satisfacción de la demanda conjunta de los países centroamericanos en la actualidad requeriría decuplicar las superficies cultivadas, de mantenerse los actuales rendimientos medios, o quintuplicar esas áreas logrando simultáneamente un aumento de 75 por ciento de los rendimientos por unidad de superficie. Además, en esta última hipótesis, habría que introducir modificaciones profundas en los sistemas de producción que se practican en las principales zonas trigueras y que corresponden en su mayor parte a pequeñas explotaciones de bajo nivel técnico.

Ello no quiere decir que deba abandonarse o restringirse la idea de acrecentar el abastecimiento interno de trigo. En definitiva, será función de la determinación más precisa de las posibilidades reales de extender económicamente las zonas de cultivo y de la redituabilidad comparativa de los recursos dedicados a esta actividad, frente a los que se obtendrían con otros tipos de explotación agropecuaria.

Con todo, aún en el caso de comprobarse la existencia de posibilidades concretas de ampliación de la producción de este cereal, la implantación de los programas de fomento regional no habrán de traducirse a corto plazo en modificaciones significativas de la estructura actual de los abastecimientos.

^{13/} Véase Nota de la Secretaría sobre la situación de la actividad productora de trigo y de la industria elaboradora de harina en Centroamérica (E/CN.12/CCE/SC.1/78).

A diferencia de lo que ocurre con el trigo, existen posibilidades de ensanchar la producción de harina para el consumo interno de la zona de integración. En la actualidad, la producción nacional cubre casi la totalidad de la demanda en Guatemala y más del 70 por ciento en El Salvador y Honduras. La situación es distinta en Costa Rica y Nicaragua, países en que los programas de fomento se han iniciado en fechas muy recientes. Importa destacar, sin embargo, que la capacidad instalada en la industria harinera permitiría duplicar los niveles de producción sin necesidad de incurrir en inversiones adicionales.^{14/}

Las importaciones de trigo y harina de trigo constituyen uno de los renglones de mayor peso en la balanza regional de pagos. En el período 1961-1962, el promedio de compras al exterior fluctuó alrededor de 16 millones de dólares, o sea como el 22 por ciento de las importaciones agropecuarias. A pesar de que la instalación de nuevos molinos ha tendido a reducir la participación relativa de las importaciones de harina con respecto a las de trigo, aquéllas representan todavía algo más del 50 por ciento del valor total de esos rubros. Establecido el régimen de libre comercio, podría mejorarse probablemente la utilización de la capacidad de molienda instalada y aumentar al mismo tiempo las corrientes interregionales de intercambio; se obtendría con ello cierto ahorro neto de divisas, aunque no muy grande, por no ser muy alto el valor agregado en el procesamiento de la harina de trigo.

Mientras el trigo producido en la región goza de un régimen de libre comercio, la harina está sujeta al pago de los derechos arancelarios establecidos. Ha quedado pendiente de resolución por los gobiernos centroamericanos, antes de que se establezca plenamente el mercado común para el trigo y la harina de trigo, la determinación de los niveles arancelarios equiparados a que habrán de someterse las importaciones provenientes del resto del mundo. El tema ha sido objeto de análisis en varias reuniones de los organismos centroamericanos de integración para precisar los efectos económicos del establecimiento del arancel común.

^{14/} Véase SIECA, Nota de la Secretaría sobre las actividades productoras de trigo y elaboración de harina de trigo en Centroamérica (SIECA/CE/21) Guatemala, 6 de agosto de 1963.

El Subcomité de Comercio, durante su duodécima reunión (febrero 1962) examinó por primera vez el establecimiento de niveles arancelarios uniformes para el trigo y la harina, y recomendó los siguientes gravámenes equiparados: 0,01 dólares por kilogramo bruto más 10 por ciento ad valórem para el trigo y 0,08 dólares y 10 por ciento ad valórem para la harina. En la Reunión de Consulta del Comité de Cooperación Económica se propuso que la equiparación arancelaria de estos productos debería ser objeto de un acuerdo especial en el que se asentasen los principios generales para regular su intercambio, coordinar las políticas nacionales y asegurar la libertad de comercio. Por último, el Consejo Ejecutivo del Tratado abordó la cuestión durante su quinta reunión (agosto de 1963) resolviendo: a) posponer la decisión sobre los niveles arancelarios uniformes hasta que algunos países realizaran estudios especiales que les permitieran contar con elementos de juicio suficientes para adoptar una posición definitiva (tanto en relación con los niveles arancelarios equiparados, como con los mecanismos de control a que se someterían las importaciones) y b) incorporar en el acta de la reunión la posición preliminar de los países respecto a los gravámenes que estarían dispuestos a adoptar.^{15/}

Las consideraciones precedentes plantean una serie de cuestiones cuyo examen detallado aportaría mayores elementos de juicio para el establecimiento de niveles arancelarios comunes a la importación de trigo y harinas de trigo, como parte integrante de una política más general de desarrollo de la producción e intercambio regional de esos productos. El primer problema está relacionado con las facilidades reales de sustitución de las importaciones de harina que existen en el ámbito regional. Los márgenes de capacidad no utilizados en la industria molinera centroamericana son

^{15/} Dichos gravámenes fueron los siguientes: Trigo y escanda, Guatemala y Nicaragua US\$ 0,01 por K.B. y 10 por ciento cif ad valórem; El Salvador US\$ 0,01 por K.B. y 5 por ciento cif ad valórem; Honduras US\$ 0,02 por K.B. y 10 por ciento cif ad valórem; Costa Rica sólo 5 por ciento cif ad valórem; Harina de trigo, Costa Rica sólo 10 por ciento cif ad valórem; países restantes US\$ 0,80 por K.B. y 10 por ciento cif ad valórem; Sémola, semolina y otras harinas gruesas, Guatemala, El Salvador y Nicaragua US\$ 0,08 por K.B. y 10 por ciento cif ad valórem; Honduras US\$ 0,06 por K.B. y 10 por ciento cif ad valórem; Costa Rica, sólo 10 por ciento cif ad valórem.

/amplios,

amplios, condicionándose sus posibilidades de aprovechamiento a la eliminación de las trabas al intercambio regional y a factores relacionados con niveles de costos, calidades y tipos de la producción, márgenes de distribución, patrones de localización de las instalaciones y los centros de consumo y niveles de costos del transporte interregional. Por otro lado, aunque es de prever que el consumo de harina en la región crecerá a un ritmo comparable con el registrado en el último decenio, cabría distinguir, y proyectar separadamente, el consumo de las distintas clases de este producto que se utilizan como materia prima en las industrias de la panadería y las de pastas y galletas; parece aconsejable extender, además, los términos de referencia de la investigación a la incidencia previsible de la utilización de la harina de origen centroamericano sobre los costos de producción y los precios al consumidor de los artículos elaborados por esas industrias.

Otro tipo de problema es el relacionado con la determinación de las posibilidades de establecer una política de largo plazo tendiente a la sustitución de las importaciones regionales de trigo. Supondría ello llevar a cabo una investigación de campo con los siguientes propósitos: a) precisar la factibilidad y las condiciones en que podrán organizarse programas orientados a elevar los rendimientos de las superficies cultivadas en la actualidad, y b) concretar la extensión de nuevas superficies, con características adecuadas, que potencialmente pudieran dedicarse a ampliar el cultivo del trigo. Exploradas las características del programa de fomento triguero, y especificado el monto de recursos que absorberá se podrían evaluar sus ventajas e inconvenientes desde el punto de vista económico y de las finalidades de la política de integración regional. A este respecto cabría considerar dos aspectos importantes: el que se refiere a la evaluación de la rentabilidad del cultivo de trigo con respecto a otros tipos de producción y de utilización de los recursos de crédito y capital y el vinculado con la evaluación del ahorro neto de divisas resultante de la inversión de recursos en la sustitución de importaciones de trigo, frente a otras alternativas abiertas a las economías centroamericanas. Particular interés revestiría el análisis de las tendencias de los precios y la producción mundiales, que muestran una clara evolución hacia el crecimiento de la oferta

/--como resultado

--como resultado principalmente del mejoramiento de los rendimientos-- por encima de la demanda de consumo. Ello ha tenido como consecuencia, en muchas de las principales áreas deficitarias, un retraimiento de las compras, que han venido declinando desde principios de la década de los cincuenta, y la acumulación de existencias en manos de algunos de los países exportadores. De persistir estas tendencias, cabría esperar que a mediano o largo plazo, los precios internacionales del trigo tendieran a declinar o a estabilizarse en términos relativos, reduciendo las ventajas comparativas del programa centroamericano de sustitución de importaciones de trigo.

Como complemento de los estudios que se han sugerido, podrían emprenderse algunos otros relacionados con la producción y comercio del trigo y la harina de trigo, entre los que sobresalen las repercusiones fiscales que podría originar la equiparación arancelaria y el establecimiento de un régimen de intercambio libre en la zona de integración. No se anticipa que puedan ocurrir alteraciones de importancia en las recaudaciones fiscales,^{16/} pero resultaría interesante cuantificar los efectos previsibles del programa, tomando en consideración distintas alternativas en cuanto a los niveles arancelarios equiparados. Las investigaciones anteriores definirían las implicaciones de un programa de desarrollo del cultivo de trigo y de su industrialización en harina dentro del contexto regional.

ii) Tabaco. En el período de 1948 a 1963 la producción centroamericana de tabaco creció con relativa lentitud, apoyada principalmente en el mercado interno, y pasó de 7 400 a 11 100 toneladas (ritmo medio del 2,9 por ciento anual). Los incrementos de la producción son atribuibles al mejoramiento de los rendimientos puesto que las superficies cultivadas han permanecido prácticamente estables desde fines de la década de los cuarenta (entre 13 000 y 15 000 hectáreas).^{17/}

16/ Véase CEPAL, Situación de las Actividades Productoras de Trigo y la Industria Elaboradora de Trigo en Centroamérica (E/CN.12/CCE/SC.1/78).

17/ El aumento promedio de los rendimientos no especifica marcadas diferencias entre países: en El Salvador casi se duplicaron y en Guatemala aumentaron en cerca de 20 por ciento; en otros países, el mejoramiento de la productividad fue sensiblemente menor y en algunos casos de signo negativo.

A pesar de ello, los rendimientos que se obtienen en la actualidad están bastante por debajo (39 por ciento) de la productividad media mundial. Por lo tanto, teniendo en cuenta que Centroamérica dispone de tierras adecuadas para el cultivo de diferentes variedades de tabaco, no parecen existir obstáculos serios del lado de la oferta para lograr un ensanchamiento considerable de la producción y la productividad.^{18/}

Las exportaciones de tabaco a terceros países sólo se han realizado en muy pequeña escala hasta la fecha. En 1962, por ejemplo, se colocaron cerca de 100 toneladas de tabaco en rama con valor de 107 000 dólares; en la actualidad se estudia la producción de tabaco "wrapper" y otras variedades con vistas a su exportación al mercado norteamericano.

Las importaciones de fuera del área corresponden principalmente a variedades para mezclas o para cubrir la demanda de tabacos suaves que no se producen en Centroamérica, y en los últimos años muestran una tendencia ligeramente descendente, que ha fluctuado alrededor de 1,6 millones de dólares anuales.

En cambio, el comercio regional muestra mayor dinamismo y absorbe más del 70 por ciento de las transacciones internacionales de tabaco que realiza Centroamérica. En el período 1955-1962 pasó de 1 300 a 1 851 toneladas con un valor de 453 000 y de 642 000 dólares, respectivamente. La principal corriente de intercambio, que representa más del 95 por ciento del comercio centroamericano de tabaco, tiene lugar entre Honduras --principal país exportador-- y El Salvador.

No existiendo factores limitantes de importancia del lado de la oferta, las posibilidades de expandir la producción en el futuro parecen depender de que se estudien y lleven a cabo programas coordinados regionalmente que tiendan a ampliar las áreas cultivadas, reorientar parte de la producción para el mercado interno o para la exportación hacia las variedades de tabacos de mayor demanda, y a elevar los rendimientos de las explotaciones existentes. El crecimiento del consumo interno, unido a la posibilidad de sustituir parte significativa de las compras que provienen de terceros países, supondría un monto relativamente importante de demanda efectiva que podría aprovecharse para reforzar programas.

^{18/} Los cultivos en El Salvador registran rendimientos que están un 5 por ciento por encima de la media mundial (1,1 toneladas por hectárea).

En cuanto a los mercados exteriores, algunas estimaciones indican que las exportaciones de tabaco de los países poco desarrollados tenderán a crecer en la próxima década a una tasa cercana al 2,7 por ciento anual. La particular posición de Centroamérica como exportador marginal, puede facilitar el aumento de su participación en los mercados mundiales. Por otro lado, la eliminación en el mercado de los Estados Unidos del tabaco de Cuba --que representaba cerca de las dos terceras partes de las importaciones norteamericanas procedentes de países poco desarrollados-- ha provocado una desviación de la demanda hacia otros países, en especial los latinoamericanos, que producen tabaco oscuro, y para cuya elaboración Centroamérica posee condiciones favorables.

Con excepción de Costa Rica, el comercio intercentroamericano de tabaco en rama se realiza en un régimen libre de restricciones al intercambio. Las limitaciones a las transacciones entre Costa Rica y el resto de Centroamérica sólo obedece a políticas diferentes de fomento y control estatales a la producción de tabaco. En el primero, se ha perseguido el objetivo de adecuar la producción a los requerimientos del mercado interno, ya que las exportaciones a Centroamérica y al resto del mundo han sido prácticamente nulas. La regulación de la producción y la venta de tabaco se realiza a través de un organismo estatal. Las cuotas de producción se distribuyen por zonas y productores y se fijan contractualmente los precios de venta de acuerdo con normas de calidad previamente establecidas. En los demás países centroamericanos se han seguido desde tiempo atrás prácticas de intercambio o de complementación de su producción y, la intervención en el mercado del tabaco ha sido comparativamente más limitada.

De acuerdo con lo establecido en el Tratado General, el libre comercio de tabaco quedará perfeccionado en toda el área en cuanto los gobiernos suscriban un convenio especial en el que se establezcan las medidas necesarias para regular el intercambio regional y coordinar las políticas de producción, impuestos internos, precios y abastecimientos.

Es evidente que el establecimiento de un mecanismo regulador del abastecimiento regional sólo cumpliría parcialmente los propósitos que se persiguen con la liberalización del comercio y la integración económica

/centroamericana.

centroamericana. Es decir, el establecimiento de una política de precios homogéneos y la celebración de convenios regionales de compra con las principales industrias tabacaleras, tendrá que ir acompañado de programas de fomento de la producción con vistas al mercado interno y externo y de protección a los productores y a los consumidores.

No sólo se trataría de diversificar y mejorar las calidades de tabaco producidas en Centroamérica, sino de propiciar además un patrón ordenado de crecimiento de la producción y eliminación paulatina de las diferencias de costos y precios que subsisten en la actualidad.

En este orden de ideas, los elementos de juicio en que podría apoyarse el convenio especial que suscribirían los gobiernos, podrían recogerse en un estudio que comprendiese al menos los siguientes aspectos: a) costos de producción; b) precios pagados al productor, costos de transporte y otros márgenes de comercialización; c) impuestos internos que afectan tanto a la producción como al consumo; d) posibilidades de ampliación de las superficies cultivadas y de mejoramiento de los rendimientos, y e) posibilidades de diversificación de la producción para sustituir importaciones o ampliar las ventas a los mercados exteriores.

Por lo que se refiere a los productos industriales del tabaco, los problemas del establecimiento del libre comercio parecen menos importantes. El intercambio de puros y cigarros goza ya de esa prerrogativa, y el de cigarrillos --aunque sujeto a diversas restricciones--^{19/} no registra diferencias de precios lo suficientemente significativas como para obstaculizar su eliminación. Por otro lado, el mercado industrial del tabaco se caracteriza por la existencia de pocas empresas manufactureras que operan en la mayor parte de los países centroamericanos y por una producción bastante estandarizada y de características análogas.

c) Productos sujetos a controles por término indefinido

En los regímenes de excepción al libre comercio establecidos en el Tratado General figura una lista de productos sujetos a controles por término

^{19/} Cuota básica y tarifa preferencial para el intercambio de Guatemala y Costa Rica; tarifa preferencial entre El Salvador, por un lado, y Guatemala, Honduras y Nicaragua, por otro; y control de importaciones y pago de derechos arancelarios para el comercio de Costa Rica con El Salvador y Nicaragua.

/indefinido y

indefinido y que corresponde, en líneas generales, a los principales artículos de exportación de los países centroamericanos o cuyo comercio interno está regulado por regímenes especiales.^{20/}

Una vez entrado en vigor el Tratado General, el comercio regional de estos productos ha continuado creciendo con lentitud, pasando de 2,0 a 2,6 millones de dólares entre 1961 y 1962. (Véase el cuadro 8.)

Sin embargo, no debe entenderse por ello que la totalidad del comercio intercentroamericano de esos productos se halle sujeto a restricciones. De hecho existen dos sistemas, pues hay países que mantienen entre sí un sistema de intercambio libre para algunos de esos productos. Así, el 75 por ciento del comercio (1,5 millones de dólares) registrado en 1961 correspondió a transacciones no sujetas a disposiciones restrictivas, mientras en 1962 esa proporción bajó a 53 por ciento (1,4 millones de dólares), por haber crecido el volumen de transacciones entre los países que mantienen las restricciones.

Las tendencias descritas, más que indicativas del mayor dinamismo de las corrientes de comercio afectadas por los controles, muestran un cambio en su estructura determinada principalmente por la caída registrada en el intercambio de ganado vacuno, pero compensada en parte por compras extraordinarias de Nicaragua de café salvadoreño, en 1962. De no mediar esta circunstancia, hubiera persistido el descenso del volumen de comercio de los artículos que se analizan y que tiene su origen en la evolución de las transacciones de ganado que han constituido, tradicionalmente, el rubro más importante.

i) Ganado vacuno. El comercio regional de ganado vacuno, que llegó a alcanzar en 1959 un valor de 3,6 millones de dólares, descendió a 1,5 millones en 1961 y a 1,1 millones de dólares en 1962. Ello se explica por la desaparición de las compras que realizaba Costa Rica para procesar la carne procedente principalmente de Nicaragua, cuando se establecieron en este último país instalaciones industriales análogas.^{21/}

^{20/} La lista incluye el ganado vacuno de raza ordinaria, café y sus derivados, algodón en rama y otros productos de menor importancia.

^{21/} Las importaciones de Costa Rica descendieron de 2,2 millones en 1959, a 407 000 dólares en 1961, y desaparecen casi por completo en 1962.

Cuadro 8

CENTROAMERICA: IMPORTACIONES DE PRODUCTOS SUJETOS A CONTROLES
INDEFINIDOS, 1962

(Valores corrientes en miles de dólares, cif)

	<u>Comercio intrarregional</u>		Importaciones del resto del mundo
	Restringido	Libre	
Ganado vacuno	11,2	1 062,5	0,7
Queso y cuajada	-	291,6	204,6
Café	1 208,4	-	156,5
Algodón	1,9	41,7	150,6
Total	<u>1 221,5</u>	<u>1 395,8</u>	<u>512,4</u>

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

En la actualidad, más del 90 por ciento del comercio regional de ganado vacuno se halla amparado por un régimen exento de restricciones y corresponde a las exportaciones de Honduras destinadas a los mercados de Guatemala y El Salvador. El resto del intercambio, que está sujeto a controles de importación, de exportación o de ambos tipos, apenas alcanzó una cifra de 11 000 dólares en 1962.^{22/}

Contrastan estas cifras con la importancia creciente de las exportaciones de carne y ganado a terceros países, que entre 1959 y 1962 se elevaron de 7,2 a 18,3 millones de dólares, (véase el cuadro 9), registrándose un deterioro en el consumo de carne de vacuno por habitante dentro de la región.

Como existen importantes posibilidades de aumentar y mejorar los niveles de producción regionales, convendría impulsar una política centroamericana de fomento ganadero que tuviere como respaldo el mercado interno por una parte y la expansión previsible de los mercados de exportación, por otra. Ello exigiría, además de estudiar las condiciones de la producción centroamericana, establecer al nivel centroamericano una política bien definida de abastecimientos internos debidamente coordinada con la política, también regional, de exportaciones de carne y de ganado. La vinculación entre la política comercial con el exterior y los objetivos de desarrollo y abastecimiento internos, revisten particular importancia por la existencia de controles a la exportación que han tenido como finalidad esencial mantener abastecido el mercado interno de algunos países.

Aparte de las consideraciones anteriores, que corresponden al tipo de elementos de juicio y arreglos administrativos que deberán tomarse en cuenta al formular los convenios que conduzcan al establecimiento del libre comercio regional, no parecen existir obstáculos fundamentales que se opongan a la eliminación paulatina de las restricciones al intercambio de ganado y carne. Por el contrario, la existencia de dos de las principales zonas ganaderas marginales del mercado centroamericano probablemente signifique el desaprovechamiento de las oportunidades que se han creado con la constitución de la zona de integración. Sobre el particular, cabe insistir en que los niveles de consumo de carne son muy bajos y en que, con la elevación del ingreso medio o la reducción de los costos y precios --que facilitarían una producción en mayor escala-- la demanda centroamericana tendería a ensancharse considerablemente.

^{22/} Cálculos provisionales indican que las importaciones de carne fresca refrigerada y congelada --del tipo que exporta Centroamérica-- que realizan los Estados Unidos continuará creciendo en la próxima década a una tasa algo superior al 2 por ciento anual.

Cuadro 9

CENTROAMERICA: EXPORTACIONES DE GANADO VACUNO Y CARNE
 DE RES AL RESTO DEL MUNDO

(Miles de dólares fob)

	1959	1962
<u>Costa Rica</u>		
Ganado	679 577	1 421 650
Carne	2 870 971	2 712 474
Total	<u>3 550 548</u>	<u>4 134 124</u>
<u>El Salvador</u>		
Ganado	-	-
Carne	-	-
Total	-	-
<u>Guatemala</u>		
Ganado	92 340	93 615
Carne	-	3 838 039
Total	<u>92 340</u>	<u>3 931 654</u>
<u>Honduras</u>		
Ganado	254 622	674 269
Carne	457 643	2 591 492
Total	<u>712 265</u>	<u>3 265 761</u>
<u>Nicaragua</u>		
Ganado	1 079 934	986 238
Carne	1 806 052	5 993 390
Total	<u>2 885 986</u>	<u>6 979 628</u>
<u>Centroamérica</u>		
Ganado	2 106 473	3 175 772
Carne	5 134 666	15 135 395
Total	<u>7 241 139</u>	<u>18 311 167</u>

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

ii) Otros productos. El comercio interregional de queso, aunque limitado en cuanto al volumen total de transacciones, ha crecido rápidamente en los últimos años bajo el estímulo del mercado regional, duplicándose su valor entre 1959 y 1962, año en el que alcanzó una cifra de 300 000 dólares. Como en el caso del ganado vacuno, el grueso de las corrientes del intercambio se han realizado al amparo del libre comercio establecido entre algunos de los países centroamericanos, cuando era prácticamente nulo por existir controles a la importación.^{23/}

Como el café es uno de los principales artículos de exportación de la mayoría de los países centroamericanos, su comercio regional sólo por excepción ha alcanzado niveles de cierta importancia. Un fenómeno circunstancial explica las compras hechas por Nicaragua a El Salvador en 1962, con valor de 1,2 millones de dólares.^{24/}

En situación análoga al café se encuentra el comercio regional de algodón, que registra además una tendencia descendente en los últimos años. Así, mientras en 1959 alcanzó un valor de 162 000 y en 1961 de 199 000 dólares, en 1962 se redujo a 44 000. También en este caso el grueso de las transacciones se ha realizado al amparo del libre comercio establecido por algunos países.^{25/}

De la lista de productos sujetos a controles por período indefinido --con excepción del ganado vacuno y, en menor medida, del queso-- los excedentes que producen la mayoría de los países sobre las necesidades de su mercado interno, significan un freno natural a la expansión del comercio interregional por la estrechez del margen de complementaridad entre la producción de los países. No obstante, el perfeccionamiento de la zona de integración, y el aprovechamiento de las posibilidades de expansión de los abastecimientos de los dos productos señalados sugieren la conveniencia de estudiar los mecanismos que podrían adoptarse para procurar la liberalización del intercambio en un plazo razonable.

En este sentido, por resolución 118 (CEE) --aprobada durante la octava reunión del Comité de Cooperación Económica-- se encomendó a la SIECA estudiar los instrumentos y medidas que podrían llevar a la eliminación de los controles por término indefinido, sugiriéndose en los debates su revisión con vistas a establecer rebajas arancelarias progresivas que tiendan a ese propósito, antes de que finalice el período de transición.

^{23/} Los controles a la importación sólo afectan al comercio de Honduras con Nicaragua, por término indefinido, y al de Honduras y Costa Rica.

^{24/} El comercio intercentroamericano de café está sujeto a control de importación y exportación por término indefinido entre Nicaragua y Costa Rica, quedando el resto del intercambio sometido al pago, por término también indefinido, de los impuestos a la importación y exportación.

^{25/} Existe libre comercio entre Costa Rica y los demás países centroamericanos, así como entre Guatemala y Honduras. Las restricciones afectan al comercio de Guatemala y El Salvador a través de controles a la exportación y la importación y al de Nicaragua con Guatemala y El Salvador a través de controles de las importaciones, por término indefinido.

d) Liberalización del comercio mediante la suscripción de protocolos especiales

De acuerdo con las estipulaciones del Tratado General, habrán de suscribirse protocolos especiales, que se le anexarán, como requisito previo a la liberalización completa del intercambio regional en los casos del comercio de azúcar y de granos.

El volumen total de importaciones realizadas con azúcar y granos --excluidos el trigo y la harina de trigo-- ascendió a 9,6 millones de dólares en 1962. (Véase el cuadro 10.) De ese total, dos tercios corresponden al intercambio regional y el resto a importaciones de terceros países. Las tendencias de las transacciones regionales se muestran ascendentes, habiéndose elevado su valor de alrededor de 6,3 a 8,0 millones de dólares entre 1959 y 1962.

Por lo que se refiere a la composición del intercambio regional, cabe destacar que, con excepción del azúcar y del arroz pulido, el comercio libre de restricciones excede con creces al valor de las transacciones efectuadas bajo otros regímenes, en el resto de los productos, --4,7 millones de dólares en 1962, frente a sólo 1,9 millones. (Véase el cuadro 11.)

1) Azúcar. La producción en Centroamérica ha venido aumentando rápidamente desde principios de la década de los cincuenta, pasando de 96 000 a 376 000 toneladas entre 1949/50 y 1962/63. En promedio, la tasa de crecimiento anual ha sido del 11 por ciento, pero el período de mayor aceleración de la producción se inicia después del ciclo 1959/60 (17 por ciento de incremento anual), cuando se presentan condiciones especialmente favorables en los mercados de exportación. Las superficies cosechadas han aumentado a un ritmo sensiblemente inferior (3,6 por ciento anual), elevándose de 86 000 a 137 000 hectáreas en el período señalado. Los fenómenos mencionados parecen apuntar hacia una considerable elevación de los rendimientos medios que, en parte, obedecen a incrementos reales de la productividad pero que han estado muy influidos además, por el desplazamiento de la producción de panela, piloncillo y otros productos de menor calidad en favor de una mayor elaboración de azúcar.

Quadro 10

CENTROAMERICA: IMPORTACIONES DE PRODUCTOS SUJETOS
A PROTOCOLO, 1961 y 1962

(Valores corrientes en miles de dólares cif)

Producto	De la región		Del resto del mundo	
	1961	1962	1961	1962
Granos	<u>3 291,3</u>	<u>6 056,1</u>	<u>1 300,1</u>	<u>2 917,4</u>
Arroz con cáscara	104,4	99,7	5,4	68,8
Arroz pulido	487,5	697,6	946,2	613,0
Maíz en grano	812,1	2 827,7	332,0	2 106,5
Frijoles	1 663,2	2 352,4	15,2	126,5
Sorgo	224,1	78,7	1,3	2,6
Azúcar	<u>406,7</u>	<u>606,1</u>	<u>35,1</u>	<u>16,1</u>
Total	<u>3 698,0</u>	<u>6 662,2</u>	<u>1 335,2</u>	<u>2 933,5</u>

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

Cuadro 11

CENTROAMERICA: IMPORTACIONES DE PRODUCTOS SUJETOS A PROTOCOLO, 1962

(Miles de dólares, valores corrientes, cif)

	Comercio intrarregional		Importaciones del resto del mundo
	Restringido	Libre	
Granos	<u>1 352,8</u>	<u>4 703,3</u>	<u>2 917,4</u>
Arroz con cáscara	32,5	67,2	68,8
Arroz pulido	510,0	187,6	613,0
Maíz en grano	212,4	2 615,3	2 106,5
Sorgo (maicillo)	-	78,7	2,6
Frijoles	597,9	1 754,5	126,5
Azúcar	<u>606,1</u>	-	<u>16,1</u>
Total	<u>1 958,9</u>	<u>4 703,3</u>	<u>2 933,5</u>

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

/La caña

La caña es uno de los cultivos que encuentran en Centroamérica condiciones favorables de clima y suelos para su desarrollo en condiciones de alta productividad, aunque los rendimientos que se obtienen en la actualidad --tanto en la producción de caña como en su contenido de sacarosa-- se comparan desfavorablemente con los que se obtienen en los principales países exportadores. A pesar de ello, de que los métodos predominantes de cultivo son deficientes y de que muchos de los centros de beneficio trabajan en condiciones técnicas atrasadas, los principales factores limitantes a la expansión de la producción parecen deberse a la evolución de la demanda y a la posición competitiva de Centroamérica en los mercados del exterior.

La producción de azúcar creció hasta 1960 en función del ensanchamiento del mercado interno, dejando remanentes relativamente pequeños para exportar. De 1956 a 1962 el consumo aparente de azúcar se elevó a razón del 6 por ciento anual, pasando de 18 a 22 kilogramos por habitante, como resultado principal del crecimiento demográfico, de la elevación del ingreso y del fenómeno apuntado de la sustitución de productos inferiores por azúcar.

Las exportaciones centroamericanas de azúcar, que a mediados de los años cincuenta sólo representaban ventas marginales de los excedentes no consumidos internamente, han adquirido importancia en la actualidad, absorbiendo cerca de un tercio de la producción regional. Las ventas al exterior, que fueron en 1956 de 5 000 y en 1959 de 38 000 toneladas, subieron en 1962 a 124 000 toneladas.

Todos los países centroamericanos, con excepción de Honduras, han entrado de lleno a los mercados mundiales del azúcar, colocando cantidades que fluctúan entre las 20 000 y 50 000 toneladas por país. En el mismo período, Honduras ha disminuido su déficit interno de 11 000 a 3 000 toneladas, previéndose que podrá empezar a exportar algunas cantidades en 1966, de continuar esa tendencia.

Este cambio radical de la posición de Centroamérica en el mercado azucarero es atribuible a la mayor demanda de los Estados Unidos en los últimos años, unida a la tendencia alcista de los precios internacionales. Las cuotas de importación en el mercado norteamericano correspondientes a Centroamérica se han quintuplicado (de 15 422 toneladas en 1959 a 78 925 toneladas en 1963), mientras los precios en 1963 han alcanzado niveles sólo comparables con los que prevalecieron en algunos de los años veintes.

Como la producción de la mayor parte de los países centroamericanos les permite satisfacer sus propias necesidades, el comercio regional se ha limitado a cubrir los faltantes que se han venido registrando en Honduras, intercambio que ha tendido a descender y que representó en 1962 un valor de 606 000 dólares.

De acuerdo con lo estatuido en el Tratado General, el intercambio regional de azúcar, refinado o sin refinar, con Honduras está sujeto a un régimen mixto de cuota básica y control de importación. El tratamiento acordado para el comercio del azúcar entre Honduras y los demás países centroamericanos, ha consistido en sujetarlo a cuota básica y control de importaciones sobre los excedentes mientras concluye el período de transición de cinco años para el establecimiento del libre comercio regional.

Dadas las circunstancias del mercado azucarero en Centroamérica, los principales problemas, más que referirse a cuestiones de comercio interregional, se relacionan con el establecimiento de una estrategia común para el desarrollo de la explotación, congruente con una política, también común, de exportaciones a los países de fuera del área. En este sentido, el Tratado General previó la elaboración de un protocolo especial destinado precisamente a establecer las bases para armonizar esta política de comercio exterior del azúcar de los países centroamericanos.

La organización de una política comercial común puede adoptar diversas modalidades; desde la simple coordinación de las negociaciones que realicen por separado los estados miembros, hasta la celebración de acuerdos o tratados con terceros países mediante la negociación en bloque. Aunque esta modalidad mejoraría la posición de contratación del conjunto de la zona de integración y lograría una distribución equitativa de los beneficios resultantes entre los estados miembros, su adopción implicaría la creación de mecanismos que sobrepasan el problema del intercambio de un determinado producto y que, de hecho, deberían abarcar una buena parte del comercio de exportación e importación con el resto del mundo.

Cualquiera que sea la posición que finalmente se elija, la configuración de una política comercial común frente a terceros países constituye un instrumento de primera importancia para armonizar el desarrollo del

/intercambio

intercambio con el exterior y lograr el ordenamiento de importantes corrientes comerciales dentro de la zona de integración, en cuanto quede establecido el libre comercio irrestricto.^{26/}

En el caso concreto del azúcar, habría que considerar también hasta qué punto convendría avanzar en la expansión de la producción cañera con vistas al comercio exterior. Ello implica analizar las perspectivas del mercado internacional frente a la posición competitiva que pueda alcanzar Centroamérica en los años venideros.

Es de notar que el mercado internacional ha atravesado recientemente por un período de anormalidad que se originó en la disminución de la zafra mundial de 1961/62 y en el desplazamiento de las exportaciones cubanas hacia los países socialistas, fenómenos que a su vez determinaron una rápida elevación de los precios internacionales y una mayor demanda en el mercado de los Estados Unidos de azúcar latinoamericana destinada a cubrir en parte el vacío creado por la desviación de la producción cubana. Las corrientes de comercio se han ajustado prácticamente a los cambios estructurales ocurridos en el mercado; la recuperación de las zafra mundiales parece indicar la reanudación de las tendencias que prevalecieron desde los inicios de la posguerra, caracterizadas por un exceso persistente de la producción sobre el crecimiento del consumo.^{27/} Por lo tanto, no es improbable que los precios continúen descendiendo en el futuro inmediato, ni que los países exportadores encuentren, en general, dificultades para colocar sus excedentes en las condiciones favorables de los tres últimos años.

^{26/} En un sentido amplio, la aplicación de una política comercial común comprendería, entre otros, los siguientes aspectos: equiparación arancelaria, negociación de tratados y convenios; aplicación de una política uniforme en materia de restricciones cuantitativas; adopción de medidas uniformes para contrarrestar procedimientos de dumping o de subsidios a la exportación por parte de terceros países.

^{27/} Las estimaciones de la cosecha de 1963/64, indican que la producción mundial alcanzará una cifra de 59,4 millones de toneladas cortas que está un 10 por ciento por encima del promedio anual alcanzado entre 1955/56 y 1962/63; se esperan todavía mayores incrementos en el ciclo 1964/65.

Como quedó apuntado, el hecho de que los países centroamericanos considerados aisladamente satisfagan casi sin excepción sus necesidades de azúcar con producción interna, simplifica los problemas del comercio interregional. Sin embargo, al quedar eliminados en 1966 los controles internos vigentes en la actualidad, podrían surgir desajustes temporales mientras se alcanza un grado adecuado de uniformidad entre los costos, cargas impositivas a la compraventa y precios de los distintos países. En este orden de ideas, parece oportuno estudiar las características de la producción en las principales zonas cañeras, y las de los centros de beneficio, para precisar el origen de las actuales diferencias de costos, gravámenes internos, calidades, precios^{28/} y márgenes de comercialización, y las posibles soluciones que fuera recomendable aplicar. En particular, la investigación proporcionaría las bases para establecer un sistema de precios coordinado regionalmente --tanto al nivel del productor como del consumidor-- de acuerdo con un esquema de política económica semejante al que se describe más adelante.

ii) Granos.^{29/} Los problemas del comercio intercentroamericano de granos han sido objeto de diversos estudios en años recientes. Algunos de los países de la región, así como la FAO, la SIECA y la CEPAL, han realizado estudios sobre las condiciones de la producción, la comercialización, el almacenaje y la política de precios de los granos dentro del ámbito regional^{30/}. Además, esos organismos, a petición de la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios, están realizando un análisis detallado de los problemas relacionados con el intercambio de arroz. Estos estudios, que han sido examinados en su mayor parte en las reuniones de los organismos de fomento y estabilización de precios, establecen antecedentes y lineamientos generales que podrían servir como punto de partida para la elaboración de los protocolos que se suscribirán próximamente para dar paso al libre comercio de estos productos en la zona de integración.

^{28/} En la actualidad, los precios del azúcar al consumidor fluctúan entre 17 y 24 centavos de dólar por kilogramo.

^{29/} El término "granos" se refiere en este apartado sólo a cuatro productos: maíz, arroz, frijol y sorgo (maicillo).

^{30/} Véanse los informes El abastecimiento de granos en Centroamérica y Panamá (E/CN.12/CCE/119); Los granos básicos en Centroamérica y Panamá (SIECA/IFE/IV/DT.1 y 2); y, Coordinación de los precios de sustentación en el mercado integrado de granos en Centroamérica (SIECA/IFE/V/DT.3).

Aunque constituye la base de la alimentación de la población centroamericana, la producción interna de granos se ha caracterizado durante más de una década por un crecimiento inferior al uno por ciento anual en promedio. Así, el valor de la producción --medido a precios constantes de 1954-56-- apenas creció de 156,8 millones de dólares, como promedio anual en el trienio 1951-53, a 161,9 millones, en 1959-61. Este fenómeno ha provocado repercusiones en la estructura de los abastecimientos y en los niveles de consumo de granos que conviene examinar con algún detalle. En primer término, se ha registrado una tendencia, más o menos acusada, hacia el crecimiento de las importaciones provenientes de terceros países, y el proceso inverso en las ventas al exterior. Así, mientras las importaciones aumentaron entre 1951-53 y 1959-61 en un 200 por ciento, las exportaciones permanecieron estancadas a los niveles medios del primer trienio. Ello modificó radicalmente la posición de la balanza internacional de granos en Centroamérica, que pasó de saldos netos positivos (estimados a precios constantes de 1954-56) de 3,3 millones de dólares a registrar saldos negativos de 0,8 millones de dólares, como promedio anual, en 1959-61.

Las manifestaciones más ostensibles del crecimiento de las importaciones de fuera de la región se encuentran en las adquisiciones de maíz y de arroz. Además, en este último caso, han desaparecido los excedentes que se exportaban a principios de los años cincuenta.

Con excepción de Honduras, país en que los estímulos creados por el mercado común han provocado una importante expansión de las exportaciones totales de granos, la mayoría de los países centroamericanos ha experimentado desmejoramientos en la participación de su producción en los abastecimientos internos o en su posición como exportadores. En El Salvador se registró especialmente una rápida elevación de sus importaciones (2,3 a 5,1 millones de dólares entre 1951-53 y 1959-61) y en Nicaragua los saldos netos en su comercio exterior de granos --que alcanzaron niveles de 6,3 millones de dólares en 1951-53-- han desaparecido casi por completo.

Cabe agregar que, a pesar del crecimiento de los abastecimientos adquiridos fuera de la región y del aumento de las corrientes de comercio intercentroamericano, no se ha compensado el escaso dinamismo de la producción conjunta de la región, presentándose un acusado deterioro de las disponibilidades de granos para consumo de la población. En promedio, el descenso de

/este consumo

este consumo por habitante en Centroamérica ha sido de 17,5 por ciento entre 1951-53 y 1959-61, registrándose en algunos países disminuciones aún mayores, que fluctúan entre el 25 y 35 por ciento.

De continuar aisladas las economías centroamericanas como resultado de las barreras al comercio que existían con anterioridad al movimiento de integración, es indudable que los problemas del abastecimiento interno de granos se habrían agudizado, acentuándose, además, los desequilibrios regionales en términos de excedentes y déficit entre países, que habría resultado en extremo difícil compensar adecuadamente. En este sentido, la influencia de los convenios bilaterales en una primera etapa, y del Tratado General, ha permitido mejorar el grado de complementación de la producción y los mercados centroamericanos, restringiendo al mismo tiempo el crecimiento de los déficit de suministros de granos que en otras circunstancias habrían tenido que satisfacerse a través de mayores importaciones de terceros países.

Como comprobación parcial de lo anterior, cabe señalar el rápido crecimiento del intercambio regional de granos que, de 1961 a 1962, se elevó en 85 por ciento (pasando de 3,3 a 6,1 millones de dólares), aumentando su participación en el total de las transacciones, también regionales, de productos agropecuarios, del 18 al 24 por ciento. Sin embargo, en el mismo período, las importaciones de fuera de la región crecieron todavía con mayor rapidez al pasar de 1,3 a 2,9 millones de dólares. (Véase de nuevo el cuadro 10).

Al igual que en el caso de otros productos, el intercambio regional de granos está sujeto a diferentes regímenes de comercio. Existe libre intercambio entre algunos países en virtud de acuerdos específicos que han eliminado por completo las trabas que existían con anterioridad y subsisten entre otros diversas restricciones que varían de acuerdo con el producto y los países que intervienen en el intercambio. (Véase de nuevo el cuadro 11.)

El valor de las transacciones de los países entre los que existe libre intercambio ascendió a 4,7 millones de dólares en 1962. Ello

/representa

representa un crecimiento de más del 65 por ciento con respecto a los niveles del año precedente. Las principales corrientes de este comercio (98 por ciento) tienen lugar entre El Salvador y Honduras.^{31/}

Las transacciones regionales de granos sujetas a distintas restricciones acusan también una tendencia marcadamente ascendente al haber pasado de 470 000 dólares en 1961 a 1,4 millones en 1962. Se muestran con ello las posibilidades de expansión que cabe esperar de la supresión de las trabas al comercio, y las de aumentar el grado de autosuficiencia regional en materia de abastecimiento de granos.

Los procedimientos de excepción al libre comercio que afectan al intercambio de granos centro del área de integración, consisten principalmente en la fijación de cuotas o en el control a las importaciones o exportaciones. El sistema de cuotas en vigor regula el intercambio de Costa Rica con Guatemala y Honduras y el de Nicaragua con El Salvador y Guatemala. De acuerdo con las estipulaciones del Tratado General, las cuotas actuales que darán eliminadas dentro de cuatro y cinco años, a partir de su vigencia, según los productos de que se trate y los países que intervienen en el intercambio. (Véase el cuadro 12.)

El sistema de controles simultáneos a la importación y exportación de granos se aplica al comercio entre El Salvador, por una parte, y Costa Rica y Nicaragua, por la otra. Se ha convenido que este régimen de excepción dé paso al libre comercio a partir de junio de 1966, salvo con respecto al maíz, caso en que cesará un año antes.

Además de los procedimientos restrictivos descritos, se han adoptado otros, por ejemplo, el control simple de importación o el de exportación, que norma parte de las transacciones entre Honduras con Guatemala y Nicaragua y entre Costa Rica y Nicaragua. (Véase nuevamente el cuadro 12.)

^{31/} El libre comercio de arroz entre El Salvador y Honduras quedó establecido desde abril de 1960. Sin embargo, tratándose de un artículo de consumo relativamente reducido en ambos países y produciéndose en cantidades limitadas, el valor de las transacciones ha crecido lentamente, registrando una suma de 252 000 dólares en 1962. En cambio, el intercambio libre de maíz --estipulado en abril de 1962-- ha crecido espectacularmente, alcanzando una cifra de 2,6 millones de dólares en 1962, que casi quintuplica los niveles registrados en el año anterior. En situación intermedia se encuentra el comercio de frijol entre los mismos países, cuyo crecimiento ha sido de 1,5 a 1,7 millones de dólares de 1961 a 1962.

CENTROAMERICA: REGIMENES TRANSITORIOS DE EXCEPCION AL LIBRE
COMERCIO DE GRANOS POR PARES DE PAISES

Pares de países	Libre comercio	Control de exportación e importación	Control de importación	Control de exportación	Cuota básica
Guatemala El Salvador	Sorgo Frijol	Arroz*** Maíz**			
Guatemala Honduras	Arroz Sorgo Frijol			Maíz***	
Guatemala Nicaragua	Sorgo				Arroz <u>a</u> /*** Maíz <u>d</u> /*** Frijol <u>h</u> /***
Guatemala Costa Rica					Arroz <u>b</u> /** Maíz <u>b</u> /** Sorgo <u>b</u> /** Frijol <u>b</u> /**
El Salvador Honduras	Arroz Maíz Sorgo Frijol				
El Salvador Costa Rica	Sorgo	Arroz** Maíz** Frijol***			
Honduras Nicaragua			Arroz** Maíz** Sorgo** Frijol**		
Honduras Costa Rica					Arroz <u>c</u> /*** Maíz <u>f</u> /** Sorgo <u>g</u> /** Frijol <u>g</u> /**
Nicaragua El Salvador	Sorgo				Arroz <u>b</u> / Maíz <u>e</u> /*** Frijol <u>i</u> /
Nicaragua Costa Rica			Arroz** Maíz** Sorgo** Frijol**		

a/ Cuota de 20 000 quintales anuales; b/ Cuota de 50 000 quintales anuales; c/ Cuota de 100 000 quintales anuales; d/ Cuota de 30 000 quintales anuales; e/ Cuota de 150 000 quintales hasta junio de 1965 y de 200 000 quintales hasta junio de 1966; f/ Cuota de 200 000 quintales anuales; g/ Cuota de 100 000 quintales anuales; h/ Cuota de 200 000 quintales anuales; i/ Cuota de 80 000 quintales anuales.
* Libre comercio a partir de junio de 1964; ** Libre comercio a partir de junio de 1965; *** Libre comercio a partir de junio de 1966.

/De acuerdo

De acuerdo con las disposiciones del Tratado General, habrán de desaparecer las restricciones que todavía pesan sobre el intercambio de maíz, frijol, arroz y sorgo, a más tardar en junio de 1966. El establecimiento a corto plazo de un régimen de libre comercio para los granos básicos, pone de manifiesto la necesidad de estudiar e implantar una política regional de producción y comercialización sobre los mismos que tienda a coordinar la acción individual de cada país dentro del mercado común centroamericano.

Los estudios realizados en torno a esta cuestión^{32/} han permitido identificar ciertos problemas cuya solución facilitaría el proceso de adaptación de la producción y del mercado a las nuevas condiciones en que habrá de desenvolverse el intercambio centroamericano de granos. Pueden mencionarse, al respecto, las diferencias en las políticas nacionales de sustentación y estabilización de precios; la desigual distribución de instalaciones y almacenes en la región, y la distinta capacidad de compra de los organismos nacionales de regulación.

Frente a esas diferencias entre países, la inexistencia de una política común en materia de abastecimientos de granos podría originar trastornos en las corrientes del intercambio regional cuando se eliminen los controles y restricciones existentes.^{33/}

Los estudios realizados en torno a la liberalización del comercio de granos han permitido configurar una serie de principios fundamentales que podrían servir de base para la definición de una política regional de abastecimientos y de fomento de la producción de los países participantes y extenderse o generalizarse a otros productos objeto de intercambio en la zona de integración. De acuerdo con lo establecido en el Tratado General, los principios a que se alude habrán de recogerse en un protocolo especial cuya función consistirá en el establecimiento de normas de acción conjunta para la promoción del intercambio regulado de granos conforme a los objetivos generales del programa de integración.

32/ Véase el Informe sobre los trabajos realizados en el sector agropecuario dentro del Programa de Integración Económica Centroamericana (E/CN.12/CCE/SG.6/2; FAO/CAIS/64/5).

33/ Por ejemplo, los distintos niveles de precios y de sus políticas de estabilización podrían dar margen a movimientos innecesarios y dispendiosos de granos a través de las fronteras nacionales, así como crear oscilaciones artificiales en la evolución de los precios.

Un primer conjunto de problemas se refiere a la coordinación de las políticas nacionales en materia de regulación de precios y de comercialización de granos, al haberse considerado que el establecimiento de garantías mínimas de precios y de absorción de la producción dentro de pautas regionales homogéneas constituye una condición necesaria si se quiere que sean efectivas las medidas de fomento agrícola para el cultivo de granos en los países centroamericanos. Con ello se pretende favorecer el establecimiento de una estructura de precios estables y adecuadamente relacionados entre sí en todo el ámbito centroamericano, para proteger al consumidor y estimular la producción y para facilitar la regularización de los intercambios regionales cuando queden eliminadas las restricciones al libre tránsito de estos productos.

En este orden de ideas, se estudió la capacidad mínima de los servicios de almacenamiento de que deberá disponerse como respaldo a los programas de normalización de precios y compras de los organismos estatales.^{34/} De acuerdo con las investigaciones sobre las posibilidades de producción, los volúmenes de granos susceptibles de comercialización y la proyección de la evolución de la demanda en 1970, se requiere un ensanchamiento que se estima en cerca de 80 por ciento para hacer frente a las necesidades de regulación del comercio de granos. En los cálculos anteriores se ha tenido también presente el aumento de las compras estatales que demandaría la distribución regulada a lo largo del año de las ventas de granos que hacen los países exportadores al resto de Centroamérica.^{35/}

Por otro lado, tomando en consideración la capacidad de almacenaje instalada y las necesidades a satisfacer en cada país, se formuló un programa preliminar de distribución geográfica de las nuevas construcciones. Dentro de la estructura prevista, a Guatemala --que genera cerca del 40 por ciento de la producción regional de granos-- le correspondería construir aproximadamente el 50 por ciento de la nueva capacidad, repartiéndose

^{34/} Op. cit., Los granos básicos en Centroamérica y Panamá, capítulos V y VI.

^{35/} El monto total de las compras estatales se estimó en 120 000 toneladas anuales, medidas en equivalente a maíz seco (12 por ciento de humedad).

el resto entre Costa Rica, Honduras y Nicaragua. El Salvador dispone en el período considerado de instalaciones suficientes como respaldo a la aplicación de los programas regionales de mercadeo y estabilización de precios.

La formación de una red de facilidades de almacenamiento^{36/} sólo constituye uno de los instrumentos de la política que normará el intercambio regional de granos. De gran importancia es asimismo la capacidad financiera de los organismos de estabilización de precios que habrán de poner en práctica la política de compra de granos y la regulación de los precios dentro de cada país. En este aspecto, se requiere aumentar apreciablemente las aportaciones gubernamentales a los organismos de estabilización para que puedan ampliar o extender los sistemas de precios de garantía y de compras al nivel de productor en algunos casos y, en otros, adquirir existencias que atenúen los movimientos exagerados de mercancías entre las fronteras nacionales, principalmente durante la época de la cosecha.

De esa manera, estableciendo un régimen homogéneo y operativo de precios agrícolas en la región, se crearía, a corto plazo, una de las bases fundamentales para la aplicación efectiva de otras medidas de fomento directo a la producción --por ejemplo, programas de crédito supervisado, utilización de semillas mejoradas, fertilizantes o pesticidas y, en general, introducción de métodos de tecnificación agrícola-- cuyo éxito depende en buena parte de que se establezcan garantías sólidas de precios y de venta a los productores. De no actuarse en esta forma, tendería a perpetuarse el módulo actual de producción de granos --que se caracteriza por el predominio de pequeños agricultores con pocas posibilidades de elevar los niveles medios de productividad con base en sus propios recursos-- con las consiguientes repercusiones desfavorables sobre el intercambio y el crecimiento de los abastecimientos de origen regional.

La urgencia de la aplicación de una política de este tipo --aparte de las consideraciones sociales y económicas relacionadas con la protección del poder de compra de los consumidores y la elevación del ingreso real de

^{36/} Varios gobiernos han iniciado la gestión de créditos internacionales para complementar el financiamiento de la construcción de la red de silos, de acuerdo con los lineamientos del programa descrito.

los agricultores-- nace del fuerte crecimiento demográfico frente a las desfavorables tendencias que han venido registrando durante más de una década la producción y la productividad media de los principales cultivos dedicados a la alimentación de la población. En estas circunstancias, la adopción de acuerdos y de programas orientados a crear una base de producción propia de alimentos básicos en Centroamérica, constituye en la actualidad uno de los prerrequisitos para el desarrollo equilibrado de las economías nacionales y del mercado común, y para el mejoramiento de los niveles de vida de la gran mayoría de la población. Las disponibilidades por habitante de granos básicos han venido reduciéndose sustancialmente e influyendo en el deterioro de las dietas alimenticias medias, que no han encontrado compensación con aumentos en el consumo de ningún otro tipo de alimento nacional o importado. Es más, en algunos países de la región el estancamiento de la producción de alimentos básicos obedece al deterioro persistente de las condiciones en que se practican los cultivos, principalmente en lo que atañe a la pérdida de fertilidad de los suelos por erosión y falta de abonos y, en general, por aplicarse sistemas de producción inadecuados.

No es ocioso, pues, insistir en que la reactivación de la producción de alimentos --y en particular la de granos-- requiere un impulso decidido que se traduzca a corto plazo en medidas de fomento al nivel nacional y centroamericano. Por consiguiente, es necesario no sólo ampliar las perspectivas de la demanda de los productores con el establecimiento del libre intercambio de granos en la región, sino además, otorgarles garantías más amplias de compra dentro del mercado común a través de la formulación de programas conjuntos de producción y comercio. Aunque el problema inmediato de los países centroamericanos consiste en definir las condiciones en que ha de establecerse dicho intercambio, tal definición exige la formulación de principios de una política de fomento y cooperación regionales que conduzca paulatinamente al aumento de la producción de granos y otros alimentos básicos.

De aquí la necesidad de incorporar al protocolo de granos una serie de mecanismos que coordinen la acción de los gobiernos y les permitan abordar la solución de los problemas planteados dentro de un marco de cooperación y apoyo mutuos. A partir de acuerdos generales o específicos --por ejemplo, fijación de precios homogéneos, sistemas de compra y venta dentro

/del área de

del área de integración y en relación con otros países, y aprobación, en principio, de algunos programas de inversión que se han estudiado--, las características de la política y los instrumentos de operación que hayan de utilizarse requieren el diseño de mecanismos flexibles de coordinación y cooperación para amoldar esa acción conjunta gubernamental a los cambios de circunstancias y a los problemas imprevistos que pueda originar la aplicación de los programas. Y ello tiene que lograrse sin afectar los objetivos de más largo plazo y sin provocar efectos desfavorables en el funcionamiento normal del mercado integrado de productos alimenticios básicos. Por un lado, ello significaría la coordinación de los programas agrícolas de los gobiernos y, por otro, la celebración de acuerdos periódicos para ajustar los precios de garantía al productor y los de venta de los organismos de estabilización a la evolución de las condiciones del mercado y regular otros aspectos del abastecimiento regional.

Como antecedente de lo anterior, cabe mencionar el acuerdo tomado por los organismos de fomento de la producción y estabilización de precios en el sentido de crear una "Comisión Coordinadora de Mercadeo para Centroamérica y Panamá".^{37/} Ese organismo celebró ya su primera reunión en

37/ Se adoptó esta medida durante la octava reunión de los organismos de estabilización de precios, celebrada en septiembre de 1963 y fue aprobada con algunas modificaciones por sus consejos directivos, asignándose a la Comisión facultades para examinar y acordar todo lo relativo a i) coordinación al nivel regional de los precios de sustentación al productor; ii) establecimiento de normas de clasificación uniforme para los granos y otros productos; iii) mantener el intercambio de información sobre la producción, mercadeo y precios de los granos y de otros productos agropecuarios y iv) coordinar y procurar uniformar los procedimientos de trabajo de los organismos nacionales de estabilización de precios.

febrero del año en curso y ha continuado los trabajos iniciados por los organismos aludidos, principalmente en torno a la estructuración de un sistema de precios de sustentación regionales y al establecimiento de normas uniformes de clasificación de granos.

Sin embargo, como se ha visto, la función de regulación de precios constituye una primera fase, insuficiente por sí misma, para lograr un crecimiento sostenido y ordenado de la producción y el intercambio de productos agrícolas básicos dentro del mercado común. En este orden de ideas, la participación de las dependencias públicas a cuyo cargo queda se la ejecución de esos programas podría constituir un mecanismo apropiado para ampliar y facilitar los esfuerzos de cooperación y coordinación regionales al nivel de la producción y del comercio.^{38/}

Sobre bases como las indicadas, los gobiernos centroamericanos podrían dotar al Programa de Integración de un mecanismo de promoción y de regulación del intercambio de productos agrícolas, que sería utilizado como instrumento de la política conjunta de desarrollo en un proceso que plantea problemas de carácter peculiar y pueden resolverse de modo más adecuado mediante la acción coordinada de los países miembros. Se tendría, además, la posibilidad de diseñar los lineamientos de la política centroamericana en el campo de la agricultura en sus tres aspectos fundamentales: a) el relacionado propiamente con el mercadeo y los precios de los productos agrícolas que entran en el comercio regional; b) el relativo a la promoción ordenada de la producción de alimentos con vistas al mercado común y c) en íntima conexión con lo anterior, el de facilitar el estudio de los problemas

^{38/} En rigor como se ha apuntado, el mecanismo de coordinación no debería limitarse al caso de los granos, sino abarcar, en lo que fuera conducente, el examen de los problemas de otros productos alimenticios susceptibles de intercambio regional.

de equilibrio y compensación de las corrientes comerciales, orientando la acción a otorgar prioridades o ventajas especiales, dentro de los programas de fomento, a las zonas de menor desarrollo relativo, así como a recomendar la distribución de las cargas financieras y técnicas del programa entre los países participantes.

Desde otro punto de vista, conviene destacar que el nuevo mecanismo de coordinación y fomento de las producciones y regulaciones de los precios de los productos agrícolas, aparte de constituir un instrumento complementario de las medidas generales que se adopten en el campo del intercambio de alimentos básicos, desempeñaría un papel activo en la promoción ordenada de la producción agropecuaria destinada a sustituir importaciones o a satisfacer el crecimiento de la demanda regional de alimentos a diferencia de los demás organismos de regulación o de liberalización del comercio.

La forma y peculiaridades de funcionamiento del mecanismo de coordinación requieren ser estudiados con mayor detenimiento, siguiendo los criterios que expongan los representantes de los gobiernos centroamericanos en la primera reunión del Subcomité de Desarrollo Agropecuario. En este sentido, se podrán plantear diversas soluciones en cuanto al alcance de las funciones que hayan de satisfacer, a la participación de los organismos nacionales o centroamericanos, y a los instrumentos de política económica que se utilicen para establecer la coordinación de los programas en la zona de integración.

Sin perjuicio de lo anterior, y ante la necesidad de continuar los esfuerzos que ya se han realizado, convendría respaldar la acción de la Comisión Coordinadora en materia de estabilización de precios y regulación de los abastecimientos, a reserva de modificar sus funciones cuando se hayan tomado los acuerdos respectivos y elaborado los estudios correspondientes.

5. La equiparación arancelaria de productos agropecuarios

El análisis del libre comercio de productos agropecuarios que se presenta en esta nota quedaría incompleto si no se señalase la adopción de aranceles uniformes frente al resto del mundo como uno de los principales instrumentos de la política de integración encaminados al fomento del intercambio regional y de impulso a la sustitución de importaciones.

La equiparación arancelaria ha quedado perfeccionada en principio casi en su totalidad con el 98 por ciento de los rubros de la tarifa centroamericana. Los productos agrícolas no constituyen una excepción, dado que en la actualidad se cuenta con aranceles uniformes para todos ellos, salvo en los casos del trigo, su harina y ciertos preparados alimenticios.

De conformidad con el Convenio de Equiparación, se han seguido dos procedimientos para uniformar los aranceles al nivel nacional: a) la adopción inmediata de gravámenes equiparados y b) la aplicación de aforos que progresivamente se ajustarán a los niveles uniformes acordados. En el caso de los productos agropecuarios, se ha dado este último tratamiento a poco más del 10 por ciento de las respectivas fracciones arancelarias.

No todos los aforos uniformes acordados han entrado en vigencia debido a la ratificación todavía en proceso de los protocolos adicionales que se han incorporado a dicho instrumento.^{39/} Hasta la fecha, los aforos uniformes en vigencia en los cinco países de la región, corresponden a 63 por ciento de las fracciones arancelarias de productos agropecuarios. Para un 33 por ciento de ellas los aforos uniformes rigen oficialmente en tres países y sólo un reducido número permanece sin ratificación. (Véase el cuadro 13.)

^{39/} En efecto, el Convenio de Equiparación, vigente en todos los países de Centroamérica, se ha perfeccionado y completado mediante la suscripción de protocolos acordados posteriormente en distintas reuniones. El Protocolo de Managua entró en vigor desde el 4 de junio de 1961 en Guatemala, El Salvador y Nicaragua y a partir del 16 de agosto de 1962 en Honduras. Costa Rica se adhirió posteriormente a este protocolo y dicha adhesión se halla vigente desde el 25 de diciembre de 1963 para Guatemala, El Salvador y Costa Rica; para Nicaragua, a partir del 6 de julio de 1964; el Gobierno de Honduras no ha ratificado aún este instrumento de adhesión. El Protocolo de San José, suscrito en julio de 1962 entró en vigencia para Guatemala, Honduras y Costa Rica, el 28 de junio de 1964, faltando sólo las ratificaciones de El Salvador y Nicaragua. El Protocolo de San Salvador, suscrito en enero de 1963, entrará en vigor en toda Centroamérica, una vez que sea ratificado por Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Finalmente, en agosto de 1964, fue suscrito el Protocolo de Guatemala.

Cuadro 13

CENTROAMERICA: NUMERO DE RUBROS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y DE INSUMOS AGRICOLAS CUYOS GRAVAMENES ARANCELARIOS FUERON EQUIPARADOS

Instrumentos de equiparación	Número de rubros por tipos de equiparación			Fechas de entrada en vigencia de los instrumentos de equiparación				
	Total	Inmediato	Progresivo	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Convenio centroamericano de equiparación de gravámenes a la importación	99	86	13	29-IX-60	29-IX-60	16-VIII-62	29-IX-60	23-IX-63
Protocolo de Managua	100	93	7	4-VI-61	4-VI-61	16-VIII-62	4-VI-61	25-XII-63
Protocolo de San José	103	73	30	28-IV-64	-	28-IV-64	-	28-IV-64
Protocolo de San Salvador	7	6	1	-	-	-	-	-
Protocolo de Guatemala	1	0	1	-	-	-	-	-
Total equiparado	<u>310</u>	<u>258</u>	<u>52</u>					
Pendientes de equiparación	<u>4</u>	-	-					
Total Rubros	<u>314</u>	<u>258</u>	<u>52</u>					

Fuente: CEPAL, con base en información oficial.

/En estas

/En estas

En estas circunstancias es de esperar que, a muy corto plazo, la equiparación de los aranceles a la importación de productos agropecuarios empiece a generar estímulos adicionales al crecimiento de la producción y al intercambio centroamericano.

a) Evaluación global de la política arancelaria

Los criterios económicos fundamentales adoptados por los gobiernos para transformar la tarifa aduanera en un instrumento activo de política económica y fiscal destinado a acelerar el desarrollo económico consistieron en establecer gravámenes uniformes que diferencian distintos grupos de productos según el efecto que ejercen sobre el proceso de crecimiento. Así, en términos generales, se otorga una mayor protección a los artículos susceptibles de ser producidos internamente y se acuerdan tarifas comparativamente más reducidas para bienes destinados al ensanchamiento o mejoramiento de la capacidad productiva instalada (bienes intermedios o de capital) y para asegurar un abastecimiento adecuado de artículos esenciales. Por otro lado, se ha procurado alentar las actividades relacionadas con el procesamiento de materias primas de origen regional y proteger el desarrollo de las industrias básicas. Por último, en la fijación de los niveles arancelarios se tuvo en cuenta la importancia de ciertos rubros, para evitar reducciones exageradas en las recaudaciones fiscales.

El análisis de los aranceles equiparados para los productos agropecuarios e insumos de uso agrícola permite situar su incidencia media a un nivel equivalente al 62 por ciento del valor cif del total de las importaciones de dichos bienes.^{40/} En términos comparativos, la incidencia media del arancel común resultó ser 12 por ciento superior a la del promedio de los gravámenes vigentes en los países centroamericanos con anterioridad.

^{40/} Se entiende por incidencia media el porcentaje que representan los impuestos resultantes de aplicar los aranceles correspondientes a las importaciones de un año dado, con respecto al valor cif de estas últimas. En este caso, el cálculo se realizó tomando como punto de partida las importaciones efectuadas en 1960.

Los cambios en la estructura del arancel pueden apreciarse mejor distinguiendo grupos y subgrupos de productos. (Véase el cuadro 14.) En el caso de los alimentos y materias primas de origen agrícola, la incidencia media del arancel equiparado es de 104 por ciento, y de 18 por ciento su incremento respecto al promedio de los gravámenes previos. Por su parte, los impuestos a la importación de insumos de uso agrícola y bienes de capital destinados a estimular y modernizar el desarrollo agropecuario, continúan manteniéndose a un nivel relativamente bajo (10,5 por ciento del valor cif de las compras al exterior), a pesar de haber registrado un aumento promedio de 5,7 por ciento con respecto a los niveles del arancel promedio vigente antes de la equiparación (4,8 por ciento).

En la mayoría de las agrupaciones más detalladas se observan en general alzas en los niveles arancelarios. (Véase de nuevo el cuadro 14.) Las dos únicas excepciones se observan en las categorías que clasifican a la leche y productos lácteos y los alimentos para animales. Las elevaciones de menor cuantía corresponden principalmente a los alimentos de consumo más generalizado (cereales, carnes y aceites y grasas vegetales), y a materias primas de origen agropecuario. En cambio, las alzas de mayor importancia se refieren a productos alimenticios no esenciales o a los casos en que se desea apresurar el proceso de sustitución de importaciones o existen suficientes abastecimientos regionales (frutas y legumbres, tabaco y sus manufacturas, pescado, aceites y grasas animales, etc.).

Cuadro 14

CENTROAMERICA: INCIDENCIAS MEDIAS DE LOS DERECHOS ADUANEROS DEL ARANCEL COMUN Y DEL PROMEDIO DE LOS ARANCELES NACIONALES ANTERIORES, PARA LA IMPORTACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y DE MEDIOS DE PRODUCCION PARA LA AGRICULTURA

Grupos de productos	<u>Por ciento del valor cif de importación de 1960</u>	
	Arancel común	Promedio de aranceles nacionales
<u>Productos agropecuarios</u>	105,6	87,6
Ganado y carnes	30,1	24,1
Leche y productos lácteos	40,6	49,5
Pescado, crustáceos y moluscos	96,2	69,6
Cereales	79,6	72,5
Frutas y legumbres	310,9	260,9
Azúcar y preparados	125,4	104,1
Bebidas aromáticas y especias	86,1	63,8
Preparados alimenticios	117,2	78,3
Aceites y grasas vegetales	84,4	81,4
Tabaco y sus manufacturas	258,0	190,0
Alimentos para animales	10,5	12,9
Otras materias primas	54,9	44,5
Aceites y grasas animales	168,6	88,2
<u>Medios de producción</u>	10,5	4,8
Insecticidas, pesticidas y otros	11,7	4,6
Maquinaria agrícola	6,4	5,1
Animales de trabajo	11,6	11,2
<u>Incidencia media total</u>	62,9	50,3

Fuente: CEPAL, estimaciones con base en cifras oficiales.

/Con el

Con el objeto de intentar una evaluación del grado en que la estructura de la nueva tarifa uniforme se ajusta a los criterios expuestos, se han clasificado los productos agrícolas en tres categorías distintas. Véase el cuadro 15.) La primera comprende los principales artículos que Centroamérica exporta a los mercados mundiales y en los que el grado de autoabastecimiento interno es bastante elevado. En este caso, los nuevos aforos son sustancialmente más altos que los promedios vigentes con anterioridad a causa de las amplias posibilidades de aumentar los abastecimientos internos con producción regional. La única excepción es el ganado y la carne, cuyo arancel equiparado resulta reducido por la preferencia que se ha otorgado a la importación de ganado con fines de reproducción.

La segunda categoría abarca las actividades agropecuarias destinadas a satisfacer el consumo interno y en las que la capacidad productiva regional permitiría una creciente sustitución de importaciones. Los gravámenes a la importación de estos productos son en general elevados, habiéndose aumentado significativamente en algunos casos el nivel de protección arancelaria al establecerse los aforos uniformes. Sin embargo, en los cereales y los aceites y grasas vegetales, los aumentos en los aranceles son bastante reducidos en virtud de que los gravámenes preexistentes eran altos y por haberse adoptado el criterio de no gravar exageradamente a los artículos de consumo generalizado por la incidencia que ello podría ocasionar en los niveles de precios al consumidor. Con todo, el cambio en la estructura arancelaria refleja el propósito fundamental de estimular la sustitución de importaciones y de asegurar, en algunos casos, ingresos crecientes al fisco.

Cuadro 15

CENTROAMERICA: COMPARACION DE LAS INCIDENCIAS MEDIAS ESTIMADAS DEL ARANCEL COMUN
Y DEL PROMEDIO DE LOS ARANCELES NACIONALES VIGENTES CON ANTERIORIDAD, PARA
PRODUCTOS AGROPECUARIOS

(Porcentaje del valor cif de importación de 1960)

Producto y actividad agropecuaria	Incidencia media del			Porcentaje de las importaciones		
	Arancel común	Promedio de los aranceles vigentes con anterioridad	Diferencia de las incidencias	Total	Resto del mundo	Centroamérica
A. Actividades agropecuarias principalmente para la exportación						
Ganado y carnes	30,1	24,1	+ 6,0	100	37	63
Azúcar y sus preparados	125,4	104,1	+ 21,3	100	35	65
Frutas y legumbres	310,9	260,9	+ 50,0	100	34	66
Bebidas aromáticas y especias	86,1	63,8	+ 22,3	100	41	59
B. Actividades agropecuarias dedicadas al consumo interno						
Cereales y sus preparados (excepto trigo y harina de trigo)	79,6	72,5	+ 7,1	100	42	58
Tabaco y sus manufacturas	258,0	190,0	+ 68,0	100	72	28
Aceites y grasas animales	168,6	88,2	+ 80,4	100	98	2
Aceites y grasas vegetales	84,4	81,4	+ 3,0	100	34	66
C. Actividades agropecuarias de desarrollo creciente o potencial						
Leche, productos lácteos y huevos	40,6	49,5	- 8,9	100	92	8
Pescados, crustáceos y moluscos	96,2	69,6	+ 26,6	100	95	5
Materias primas	54,9	44,5	+ 10,4	100	64	36
Preparados alimenticios	117,2	78,3	+ 38,9	100	80	20

Fuente: CEPAL, estimaciones con base en cifras oficiales.

El tercer grupo comprende los productos agropecuarios en que los abastecimientos del exterior representan una alta proporción de la oferta interna y en los que --no obstante existir importantes posibilidades de expansión de la producción interna-- el proceso de sustitución de importaciones no podría efectuarse a muy corto plazo en una escala significativa. En general, se trata de bienes que exigen procesamiento industrial y un mayor grado de tecnificación en la producción. La política arancelaria tenía que tratar de conciliar en estos casos los objetivos de permitir una corriente fluida de abastecimientos con el de dar algún margen de protección al crecimiento de la producción interna. De aquí que los aumentos en los niveles arancelarios se hayan mantenido, en líneas generales, dentro de límites más o menos estrechos, y en ciertos casos se haya considerado conveniente complementar los estímulos de la tarifa uniforme con medidas de otra índole.

Así, por ejemplo, en el tratamiento acordado para la leche y productos lácteos, además de preverse una política liberal, se adoptaron normas especiales con la fijación de cuotas y controles a la importación de terceros países que irán modificándose posteriormente para ajustarlos al crecimiento de la producción regional.

En resumen, la nueva tarifa arancelaria responde en términos generales a una política de fomento de la producción agropecuaria, congruente con la necesidad de disminuir paulatinamente las importaciones --hasta ahora muy cuantiosas-- de bienes que pueden producirse en condiciones económicas en Centroamérica.

La incidencia resultante del nuevo arancel es comparativamente baja en lo que se refiere a los bienes intermedios y bienes de capital. Los mayores incrementos de la incidencia (7,1 por ciento) afectan a la importación de bienes intermedios para la agricultura, siendo más reducidos los correspondientes a bienes de capital y alimentos para animales. (Véase el cuadro 16.) La nueva estructura del arancel de estos productos crea indudablemente algún margen de protección a una serie de industrias (fertilizantes, insecticidas, etc.) establecidas o a punto de establecerse en Centroamérica. Ello podría provocar cierta elevación en los costos de

Cuadro 16

CENTROAMERICA: COMPARACION DE LAS INCIDENCIAS MEDIAS ESTIMADAS DEL ARANCEL COMUN Y DEL PROMEDIO DE LOS ARANCELES NACIONALES VIGENTES CON ANTERIORIDAD, PARA ALGUNOS BIENES AGROPECUARIOS

(Por ciento del valor cif de importación de 1960)

Grupo de productos	Incidencia arancelaria media del	
	Arancel común	Promedio de los aranceles nacionales vigentes con anterioridad
Alimentos para animales	10,5	12,9
Insecticidas, pesticidas y otros	11,7	4,6
Animales de trabajo	11,6	11,2
Maquinaria agrícola	6,4	5,1

Fuente: CEPAL, estimaciones con base en cifras oficiales

producción de la agricultura que se justifica por la conveniencia de crear una base industrial propia en la región. Sin embargo, dada la necesidad igualmente imperiosa de alentar la tecnificación del desarrollo agrícola, conviene que el desarrollo de las nuevas industrias descansa en forma creciente en medidas de otra índole, como serían las derivadas de una política regional de fomento (asistencia técnica, crédito e incentivos fiscales). Se trataría con ello de crear un sector industrial altamente eficiente para la producción de insumos de uso agrícola, que no significara una carga adicional e indefinida en su duración para el sector agropecuario.

b) El trigo y la harina de trigo

La equiparación total de los gravámenes a la importación de productos agropecuarios quedará completamente terminada una vez que se acuerden los aranceles uniformes correspondientes al trigo y su harina.

Los niveles arancelarios uniformes de estos productos y, en términos más generales, una política regional de abastecimiento de los mismos, se derivan de las distintas políticas arancelarias y de fomento que influyeron en el pasado sobre los factores de crecimiento e importación de cada uno de los países centroamericanos. En la actualidad, las diferencias entre los gravámenes vigentes --principalmente en el caso de la harina-- hacen difícil conciliar la política proteccionista adoptada por algunos países como principal mecanismo destinado a alentar la producción interna, con los efectos que su generalización podría acarrear en los costos de fabricación de la harina y sus subproductos, y en los precios al consumidor, en el resto de los países centroamericanos.^{41/}

41/ Cabe mencionar a este respecto que los derechos arancelarios cobrados sobre el valor de las importaciones de harina de trigo varían del 82 por ciento en Guatemala al 5 por ciento en Costa Rica. Un fenómeno similar se observa en el caso de las harinas gruesas, en que los niveles arancelarios fluctúan del 73 por ciento en Guatemala al 4 por ciento en Costa Rica. (Véase el cuadro 17.) Cálculos aproximados parecen indicar que la sustitución de las importaciones de harina de fuera de la región por producción centroamericana, implicaría en las actuales condiciones de un aumento del 12 al 25 por ciento de los precios que cubre el consumidor en Nicaragua y Costa Rica.

Cuadro 17

CENTROAMERICA: INCIDENCIAS MEDIAS DEL ARANCEL COMUN^{a/} Y DE LOS ARANCELES NACIONALES PARA TRIGO Y HARINA DE TRIGO

Producto	Importaciones 1960 Valores corrientes en dólares <u>cif</u>	Incidencia Uniforme ^{a/}		Incidencia de los Aranceles Nacionales	
		Impuesto (Dólares)	Porcentaje	Impuesto (Dólares)	Porcentaje
<u>Trigo (041-01-00)</u>					
Costa Rica	339 444	75 725	22,3	6 789	2,0
El Salvador	828 516	178 408	21,5	-	-
Guatemala	3 911 527	860 991	22,0	860 991	22,0
Honduras	673 400	152 820	22,7	128 220	19,0
Nicaragua	-	-	-	-	-
Centroamérica	<u>5 752 887</u>	<u>1 267 944</u>	22,0	<u>996 000</u>	17,3
<u>Harina de trigo (046-01-01)</u>					
Costa Rica	3 625 851	2 855 142	78,7	188 391	5,2
El Salvador	2 600 949	2 003 697	77,0	1 158 628	44,5
Guatemala	162 705	134 151	82,5	134 156	82,5
Honduras	975 454	795 987	81,6	611 154	62,7
Nicaragua	1 985 816	1 415 552	71,3	573 885	28,9
Centroamérica	<u>9 350 775</u>	<u>7 204 529</u>	77,0	<u>2 666 214</u>	28,5
<u>Harinas gruesas de trigo (046-01-02)</u>					
Costa Rica	49 707	25 897	52,1	2 093	4,2
El Salvador	10 083	5 706	56,6	4 520	44,8
Guatemala	184 698	106 400	57,6	135 710	73,5
Honduras	244	68	28,0	74	30,3
Nicaragua	-	-	-	-	-
Centroamérica	<u>244 732</u>	<u>138 071</u>	56,4	<u>142 397</u>	58,2
Total	<u>15 348 394</u>	<u>8 610 544</u>	56,1	<u>3 804 611</u>	24,8

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales

a/ En el supuesto de aprobarse los gravámenes sugeridos en la Duodécima Reunión del Subcomité Centroamericano de Comercio, que fueron los siguientes:

Trigo: 0,01 dólares, específico y 1% cif ad valorem
 Harina de trigo 0,08 dólares, específico y 10% cif ad valorem
 Harinas gruesas de trigo 0,06 dólares, específico y 10% cif ad valorem

/Además

Además, existe una capacidad excedente de producción de harina de bastante consideración y las cuantiosas importaciones que realizan algunos países constituyen una fuente importante de ingresos fiscales.

Como se ha dicho, el problema de la equiparación de los gravámenes al trigo y a la harina de trigo ha sido examinado en diversas oportunidades por los organismos de la integración. Parece conveniente, en consecuencia, realizar un estudio especial encaminado a precisar la naturaleza y magnitud de las repercusiones derivadas de fijar a determinado nivel los aranceles uniformes sobre los costos de producción, los precios al consumidor y la modificación de la posición competitiva de los distintos países.

A título ilustrativo, en el cuadro 17 aparece una estimación de la incidencia media de los aranceles uniformes propuestos en esa reunión, que se comparan con los derivados de los aforos existentes, sobre la base de las importaciones cif realizadas en 1960.