

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

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

C. 2

RESTRINGIDO
CEPAL/MEX/14
10 de octubre de 1965

Novena Reunión
Guatemala, 25 de enero de 1966

ORGANIZACION INSTITUCIONAL DE LA INTEGRACION

Este texto se presenta con carácter provisional para estudio de los organismos centroamericanos de integración económica.



En diversas secciones de este informe se han hecho sugerencias específicas sobre el mejoramiento y el desarrollo de la organización institucional del mercado común. Conviene ahora analizar de modo general algunos de los problemas que se presentan en este campo y de cuya solución depende el avance de la integración en el futuro.

No era este el caso en las etapas formativas del movimiento multinacional, pero una vez en funcionamiento el programa de integración, y habiendo dado lugar a firmes expectativas económicas, a vigorosas corrientes de comercio e inversión y a ajustes en la legislación de los países miembros, los órganos regionales encargados de la administración de los tratados y programas asumen un papel estratégico en el desarrollo integrado de Centroamérica. La cooperación y asistencia técnica del exterior seguirán desempeñando funciones importantes en materia de investigación y complementación financiera. No obstante, habrá que modificar sus modalidades de acción a fin de adaptarlas al requerimiento básico de fortalecer las instituciones regionales y establecer un mínimo de coordinación de los distintos programas a través suyo.

En general, el cuadro institucional de la integración ha cumplido satisfactoriamente sus funciones desde que se constituyó el mercado común. A pesar de ello, la magnitud y complejidad de las tareas a realizar y, sobre todo, la extraordinaria expansión y diversificación de las actividades que caen en su jurisdicción, plantean varias cuestiones que convendría atender con prontitud. Son las que se refieren principalmente a la necesidad de ampliar los recursos de las instituciones regionales, a la articulación y coordinación crecientes de sus actividades y al establecimiento de algunas nuevas entidades para llenar funciones o cubrir vacíos claramente sentidos en la práctica.

En el análisis que sigue se ha procurado diferenciar los problemas relativos a los organismos que pudieran clasificarse como ejecutivos --la SIECA, el BCIE, el ICAITI y la ESAPAC-- de los que afrontan las entidades que establecen las directrices y orientaciones de la administración del mercado común y de otros aspectos de la integración, y que

podieran calificarse de entidades directivas, como el Consejo Económico Centroamericano y el Consejo Ejecutivo del Tratado General.

a) Fortalecimiento y coordinación de los organismos ejecutivos

En unos casos --la SIECA y el BCIE-- los esfuerzos iniciales se han centrado en su consolidación como órganos básicos del programa de integración. En otros casos --el ICAITI y la ESAPAC, instituciones creadas ya en la década anterior-- se ha efectuado últimamente una reorientación de sus actividades, en función de las nuevas necesidades que planteó el establecimiento del mercado común.

Sin embargo --y cualquiera que haya sido el caso-- existen actualmente una serie de problemas comunes a esos organismos y que se refieren a) al mejoramiento y capacitación de sus cuadros técnicos; b) a la relativa debilidad de los esfuerzos de promoción en los sectores o actividades de mayor importancia para la integración; c) a la insuficiente coordinación y fortalecimiento recíproco de sus respectivos trabajos, y d) al desarrollo de nexos más estrechos con las instituciones gubernamentales de cada país.

El eficaz funcionamiento de los organismos de la integración no depende exclusivamente de la mayor disponibilidad de recursos financieros y de personal técnico y administrativo competente. Se requiere también conjugar y ajustar gradualmente los diversos elementos dentro de sistemas eficientes de organización. Con todo, la importancia de disponer de técnicos y administradores altamente calificados es requisito ineludible para que las instituciones regionales puedan brindar a los países la asistencia y colaboración que precisan. En este orden de ideas sería aconsejable a corto plazo completar los cuadros existentes con personal del exterior si fuese difícil o imposible contratar especialistas centroamericanos. Así en un período inmediato parece razonable adoptar el principio de contratar los servicios del personal atendiendo más a su capacidad profesional y a su identificación básica con los postulados de la integración, que a criterios de nacionalidad.

Al mismo tiempo, es urgente instituir un amplio programa destinado fundamentalmente a fortalecer y a capacitar el personal de las instituciones citadas. Hasta la fecha se ha procurado adiestrar en cursos especiales, dentro y fuera de Centroamérica, a algunos funcionarios de los órganos de la integración. También podría avanzarse con la ejecución del proyecto de ampliación de actividades de la ESAPAC, y con la formación de elementos técnicos en el ICAITI aprovechando la concurrencia de los expertos del exterior. Pero podría lograrse mucho más, con un programa específicamente diseñado para satisfacer las necesidades de esos organismos unido a un proceso de transferencia periódica de personal entre instituciones que permitiera utilizar con más eficacia los núcleos técnicos básicos.

En todo caso, la gran cantidad de demandas a satisfacer y la escasez de los recursos hacen urgente evitar que se disperse la acción de las entidades mencionadas, y destaca la necesidad de concentrar selectivamente sus esfuerzos en campos y problemas determinados. Se lograría así no sólo mejorar la asignación de los recursos, sino mantener orientada con criterio centroamericano la cooperación técnica exterior.

La especialización y concentración selectiva de los trabajos de los organismos ejecutivos de la integración no implica cambios fundamentales en sus atribuciones. De hecho casi todos se crearon para desempeñar funciones específicas y bien delimitadas. De esta manera, el fomento de la industrialización y de las obras públicas en escala regional entran en la jurisdicción del BCIE; la adaptación, asimilación y desarrollo de la tecnología, necesarios para promover los cambios en la estructura productiva de la región, definen el principal campo de actividad del ICAITI. El desarrollo de una administración eficiente en cada país para atender los diversos tratados de integración constituye el objetivo inmediato de los trabajos de la ESAPAC. Velar por la aplicación correcta de los tratados y por el cumplimiento de las resoluciones que emanen de los organismos directivos de la

integración son las funciones principales de la SIECA. Sin embargo, la situación de esta última entidad es distinta por la mayor amplitud y diversidad que ha adquirido su campo de actividades.^{1/}

En el caso del BCIE y del ICAITI las ideas expuestas no son aplicables solamente a los programas de promoción, sino también a otros servicios que prestan al sector privado. Ello implica que sus actividades de crédito, y de servicio técnico se amoldarían a una política definida en cuanto a campos, escalas de prioridades y términos de concesión en vez de ser un reflejo pasivo de la demanda de sus distintos usuarios. De esta manera, el ICAITI y el BCIE proporcionarían y encauzarían los servicios técnicos esenciales al desarrollo de la integración y los medios para financiar los proyectos y obras de tipo regional, respectivamente.

De otra parte, es manifiesta la necesidad de establecer relaciones más estrechas entre la SIECA, el BCIE, el ICAITI y la ESAPAC, así como entre éstos y los Consejos Económico y Ejecutivo. Así, por ejemplo, los servicios de crédito del BCIE son necesarios para ampliar el radio de acción del libre comercio a las actividades productivas sujetas a restricciones transitorias y que requieren de recursos financieros para especializar su producción o modernizar sus instalaciones. En este proceso son también imprescindibles los servicios del ICAITI, que tiene por su lado la función legal de asesorar técnicamente a los Consejos en materia de aplicación de incentivos fiscales uniformes y del Convenio sobre Industrias de Integración. Asimismo, la política crediticia del BCIE está condicionada a las normas del libre comercio y equiparación arancelaria que determinen los Consejos de la integración y a su vez la aplicación eficiente de estas últimas seguramente se beneficiará de la asistencia de la ESAPAC para modernizar y adaptar las estructuras administrativas nacionales a las necesidades del mercado común.

^{1/} Los aspectos relativos a una reestructuración de la SIECA se analizan en un estudio que ha preparado esa Secretaría a petición del Consejo Económico Centroamericano. El Comité Asesor de Planificación para Centroamérica (OEA/BID/CEPAL/SIECA/BCIE) ha señalado también la necesidad de fortalecer y reestructurar la organización interna de este organismo, por lo que toca a la ampliación de sus atribuciones regionales en materia de programación económica y social.

Para cubrir aquellos aspectos en que esas relaciones son más estrechas y frecuentes, quizá convendría establecer unidades especiales dentro de cada organización. Sería igualmente aconsejable organizar reuniones periódicas entre esas instituciones para examinar los respectivos programas de trabajo, orientar sus tareas y evaluar los resultados de su colaboración en las que lleven a cabo en forma conjunta. Esto les permitiría colaborar más eficazmente con los órganos directivos del Tratado General.

En ciertos círculos privados y gubernamentales preocupa la proliferación de nuevas instituciones centroamericanas. Sin embargo, de tenerse en cuenta la ampliación sustancial de la esfera de actividades del mercado común parece claro que los organismos establecidos apenas constituyen los primeros componentes de una constelación mucho más amplia de instituciones necesarias para el adecuado funcionamiento de la integración económica.

Por otra parte, frente al crecimiento de esas necesidades han surgido multitud de propuestas para la creación de nuevos organismos.^{2/} Sin embargo, el verdadero problema radica en determinar los que en realidad se precisa instituir en las diferentes etapas de desenvolvimiento del mercado común, así como en las características, organización y atribuciones que hayan de otorgárseles. Conforme a esas ideas el procedimiento más seguro para emprender la innovación institucional parece consistir en determinar los puntos de crecimiento de la integración que requieran acción regional, así como en identificar los obstáculos cuya superación supone adoptar medidas de ese carácter.

^{2/} Ya se han propuesto, entre otras, una organización regional para el mantenimiento de carreteras, un instituto de pesca, una empresa de telecomunicaciones y una entidad de investigaciones geológicas y de recursos hidráulicos.

Los organismos de la integración ya establecidos podrían participar activamente en la creación de nuevos mecanismos o instituciones orientados a perfeccionar el programa regional de desarrollo, lo mismo al elaborar los estudios básicos, que al prestar ayuda y apoyo directo durante las primeras etapas de su inserción en el cuerpo institucional del mercado común. Este procedimiento podría aplicarse en múltiples casos. Por ejemplo, cabría adoptarlo para que el BCIE tomase la iniciativa de crear un mercado de capitales del alcance regional. De igual manera el ICAITI podría desempeñar similar papel en el establecimiento de servicios especializados de investigación industrial en los distintos países y en la creación de una entidad regional de investigación de recursos naturales.

Son varias las razones que aconsejan seguir esta línea de conducta. En primer lugar, como la mayor parte del personal centroamericano capacitado está absorbido casi por completo por las instituciones existentes, no será fácil crear otras mientras al mismo tiempo no se disponga de los recursos técnicos y administrativos necesarios. Pareciera así aconsejable que las instituciones más antiguas suministren el mínimo requerido en las primeras fases de su organización. En segundo lugar, las posibilidades de buen éxito serán mayores si las nuevas iniciativas se desarrollan bajo la protección de las estructuras más fuertes con que cuenta la integración.

Finalmente, conviene referirse a las relaciones entre el BCIE, el ICAITI y la ESAPAC, con las instituciones nacionales de los países miembros. Las funciones de las tres primeras entidades no existían anteriormente en Centroamérica. Por lo tanto, la cuestión no consiste de modo principal, en resolver problemas de duplicación y especialización entre unos y otros organismos, sino en que los mecanismos de la integración aporten nuevos elementos complementarios a la acción que cada país lleva a cabo por separado. Esto se manifiesta en muchos campos, pero sus requerimientos inmediatos se encuentran en el sistema bancario, la balanza de pagos, el desarrollo industrial y la reforma administrativa.

b) Reorganización y perfeccionamiento de los organismos directivos

La flexibilidad y eficacia con que han venido actuando el Consejo Económico y el Consejo Ejecutivo no sólo han permitido resolver los problemas que se han planteado, sino también establecer los primeros elementos de una valiosa jurisprudencia regional sobre integración.

Con todo, las cambiantes necesidades del mercado común, y especialmente el crecimiento de su esfera de influencia, han hecho insuficiente la actual organización.

En primer lugar, los problemas que reclaman la atención del Consejo Ejecutivo tienden a presentarse con una rapidez cada vez mayor, y sobrepasa la que el propio Consejo puede alcanzar en sus actividades. La decisión de celebrar reuniones periódicas ha permitido descongestionar en parte un poco la agenda de ese organismo. Pero hace falta además que los gobiernos eximan a sus representantes en el Consejo Ejecutivo de toda responsabilidad o función ajena a la integración económica. También sería del caso asegurar, en lo posible, la continuidad de estos funcionarios, y facilitarles recursos y personal especializado de otras dependencias públicas cuando su trabajo lo exija. De esa manera, el Consejo Ejecutivo estaría en condiciones de crear distintos grupos de trabajo que le presen colaboración técnica en múltiples campos, de poder ampliar así sus actividades en forma gradual.

En segundo lugar, si bien el Consejo Económico y el Consejo Ejecutivo están preparados para abordar determinado tipo de problemas, en otros casos se necesita la participación de otras entidades. Por ejemplo, los que se refieren al transporte, la energía eléctrica, el desarrollo agrícola y determinados aspectos de la política industrial, requieren la intervención al nivel centroamericano de los ministerios de Comunicaciones y Obras Públicas, los de Agricultura, los institutos de electrificación y las instituciones de fomento.

De allí que, asociados a la evolución del mercado común hayan empezado a establecerse nuevos mecanismos e instituciones intergubernamentales de alcance centroamericano, como los Consejos Monetario, Superior Universitario, de Turismo y de Trabajo y Previsión Social, la Reunión de Ministros de Agricultura y la de Ministros de Hacienda. Más aún, parecería conveniente crear otras para cubrir paralelamente varios campos de importancia.

Así por ejemplo, en la tercera parte de este informe, al analizar los programas regionales por sectores, se plantea la necesidad de institucionalizar la reunión de Ministros de Obras Públicas, creando el Consejo Centroamericano de Transportes, y de establecer un organismo para atender los asuntos de la electrificación. De adoptarse como procedimiento de aplicación general, se podría llegar a contar con un sistema de comisiones sectoriales similares en su estructura a los subcomités del Comité de Cooperación Económica, y con grupos de trabajo dedicados a atender los asuntos concretos que les encomienden esas comisiones.

Con la creación de estos mecanismos e instituciones surge la necesidad de establecer una función destinada específicamente a orientar las distintas actividades de la integración de manera coherente y unitaria. El Tratado General confiere esta facultad a los Consejos Económico y Ejecutivo (artículos XX y XXI); sin embargo, los ministerios de Economía difícilmente podrían procurar su aplicación sin invadir la jurisdicción de otras dependencias públicas que, en última instancia, son sus iguales jerárquicos en cada país.

No es fácil resolver este problema a corto plazo. Hasta que se desarrollen nuevos mecanismos, el Consejo Económico y el Consejo Ejecutivo tendrán que desempeñar una intensa labor de divulgación y de convencimiento para impulsar la adopción de medidas en los distintos campos de interés para la integración centroamericana. Finalmente las reuniones ministeriales mixtas, como la de Ministros de Economía y de Obras Públicas (1963), y la de Ministros de Economía y de Hacienda (1965), podrían ser el medio más adecuado para tratar los asuntos de interés común y que exigen decisiones conjuntas.