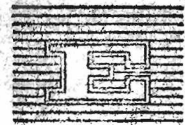


NACIONES UNIDAS



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



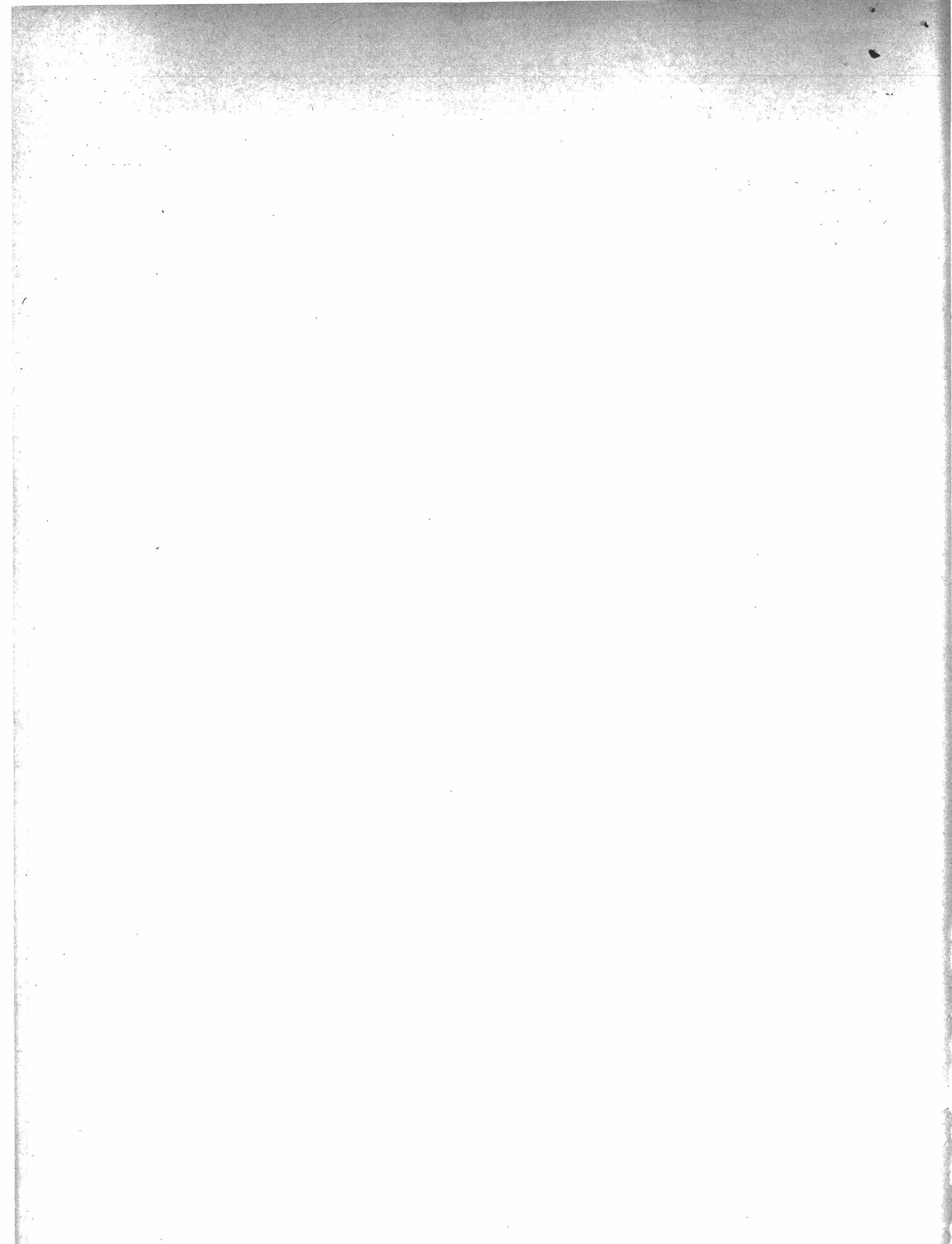
GENERAL
E/CN.12/CCE/160
18 de mayo de 1959

ORIGINAL: ESPAÑOL

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

Sexta reunión
San José, Costa Rica

EVALUACION Y PERSPECTIVAS DEL
PROGRAMA DE INTEGRACION ECONOMICA DE CENTROAMERICA



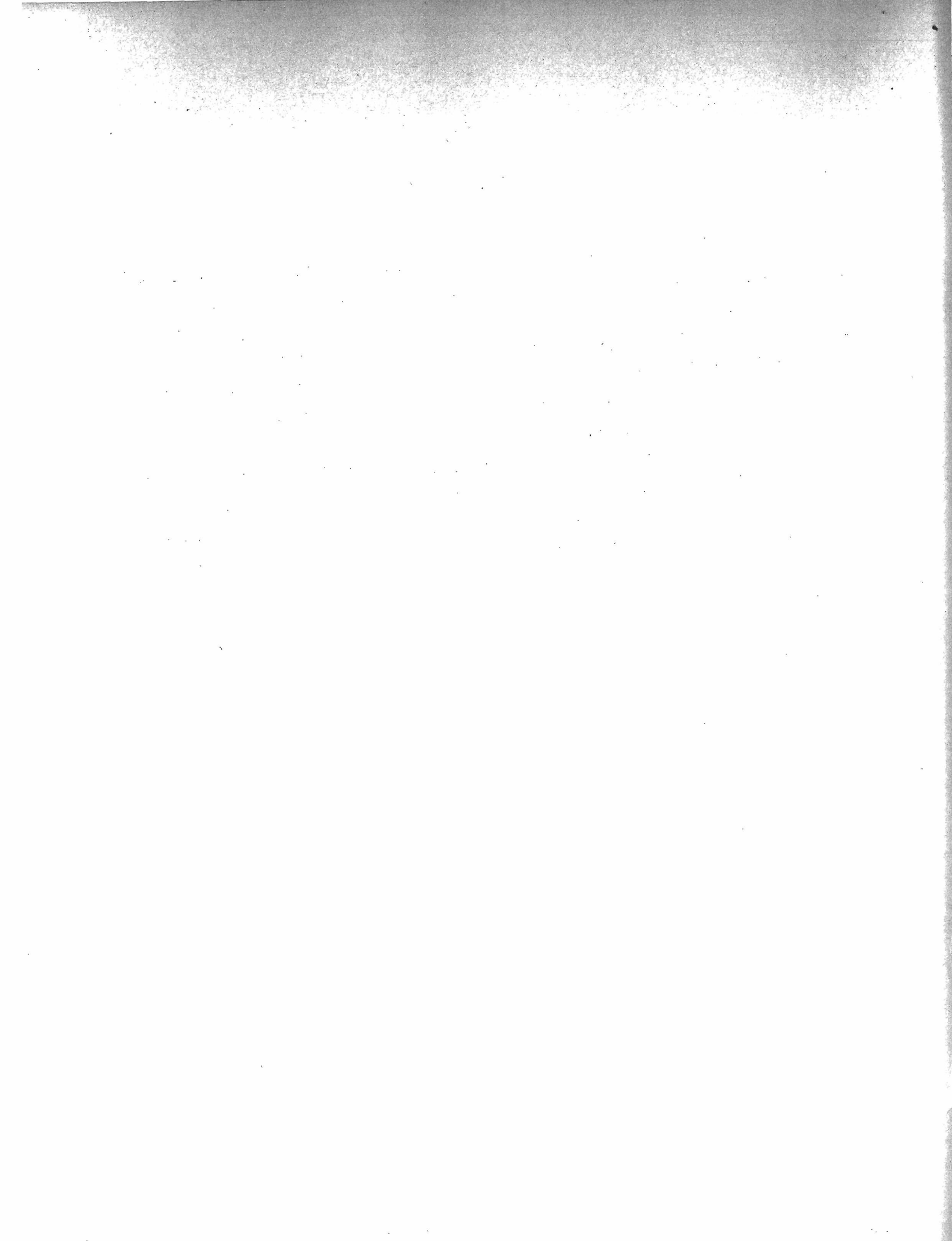
INDICE

	<u>Página</u>
Nota preliminar	v
I. Origen y formación del programa	1
II. Bases y objetivos	3
III. Programa presente y trabajos previstos para 1959-64	6
1. Mercado común	7
a) Reseña de actividades	7
b) Trabajos futuros	11
2. Desarrollo industrial integrado	16
a) Reseña de actividades	16
b) Trabajos futuros	19
3. Integración agropecuaria	23
a) Reseña de actividades	23
b) Trabajos futuros	26
4. Infraestructura económica	28
a) Transporte	29
b) Coordinación eléctrica	31
5. Aspectos sociales de la integración económica	34
6. Desarrollo económico	36
7. Aspectos fiscales de la integración económica	37
a) Reseña de actividades	37
b) Trabajos futuros	38
8. Otros asuntos	39
a) Investigación tecnológica, capacitación y productividad	39
b) Coordinación estadística	41

01/10/1914
2nd 1/2

NOTA PRELIMINAR

Al cumplir más de seis años de existencia el Programa de integración económica centroamericana, y después de una primera culminación de sus trabajos con la firma de los tratados de Tegucigalpa por los cinco gobiernos del Istmo, ha creído útil la Secretaría ofrecer a la consideración del Comité de Cooperación Económica en su sexto período de sesiones el presente documento. En él se hace una breve exposición del origen y formación del Programa, analizando sus bases y objetivos, y se describe en forma sumaria la labor realizada, para examinar finalmente la situación actual de los trabajos y señalar los que, a juicio de la Secretaría, deberían llevarse a cabo en los próximos años para que el proyecto del mercado común centroamericano se traduzca en la realidad y se alcancen las diversas metas que el Programa previó desde el primer momento.



I. ORIGEN Y FORMACION DEL PROGRAMA

El Programa de integración económica de Centroamérica se originó en la Resolución 9 (IV) de la CEPAL, aprobada en julio de 1951. En ella se recogía el deseo expresado por los gobiernos centroamericanos de promover la integración de sus economías y constituir con ese objeto un Comité de Cooperación Económica. Este quedó integrado en Tegucigalpa, Honduras, en agosto de 1952.^{1/} El Comité está formado por los ministros del ramo de economía de los países centroamericanos como miembros ex-oficio y por los demás ministros de estado que los gobiernos decidan acreditar. La República de Panamá ha sido invitada a formar parte del mismo.

El Programa de integración no se inició conforme a un esquema previamente establecido que cubriera en orden sucesivo todas sus etapas; pero dos circunstancias le han dado una continuidad de propósito y una orientación precisa que han sido características de sus actividades. De una parte, varios de los elementos conceptuales del Programa estaban ya contenidos en la Resolución 9 (IV) en la cual los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua expresaron su intención de impulsar el desarrollo de los sectores productivos y los sistemas de transporte en forma que promoviera la integración de sus economías; constituir mercados más amplios que los nacionales, a través del intercambio de los productos; coordinar sus planes de fomento, y crear empresas en que todos o algunos de los países centroamericanos tuvieran interés.

Por otro lado, en su primera reunión (agosto de 1952), el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano fijó --además de su propio reglamento que le dio el carácter de organismo permanente de la CEPAL-- gran parte de los conceptos y metas básicas de la integración económica de Centroamérica. Como característica del Programa se impuso desde esa primera reunión el concepto de que su realización debiera ser gradual y progresiva y proceder sobre bases de reciprocidad y equidad para beneficio mutuo de los cinco países participantes. La coordinación de actividades a escala regional con objeto de

^{1/} Se dispuso en esa ocasión de los siguientes documentos preparados por la Secretaría: Informe preliminar sobre integración y reciprocidad económicas en Centroamérica (E/CN.12/AC.17/3); Integración económica y cooperación tecnológica (E/CN.12/AC.17/4); Unificación de nomenclaturas arancelarias (E/CN.12/AC.17/5); y Los transportes en Centroamérica (E/CN.12/AC.17/6).

evitar duplicación de inversiones y asegurar el máximo provecho posible de las mismas fue señalada en relación con los problemas de financiamiento, energía eléctrica, transporte, capacitación técnica e investigación tecnológica y se formuló una lista de actividades que tienen interés para el Programa de integración económica, solicitando que respecto a ellas se procediera a "formular proyectos concretos encaminados a establecer nuevas industrias así como mejorar y racionalizar industrias existentes"^{2/}

Sobre esa estructura inicial de metas y principios el Comité de Cooperación Económica, a través de sus reuniones sucesivas, ha ido conformando progresivamente el alcance del Programa de integración y se han llevado a cabo los estudios y actividades que culminaron en junio de 1958 con la firma, por los cinco gobiernos del Istmo, de los tratados de Tegucigalpa que darán vigencia efectiva al mercado común de Centroamérica. De esta manera, y sin la rigidez de un plan preconcebido --para cuya formulación habría faltado en todo caso experiencia y elementos de juicio--, el programa ha tenido un alto grado de unidad de propósito y acción que ha permitido abarcar un gran número de actividades dentro de una orientación común y de finida.

Cumplida ya esa etapa formativa del Programa y establecidos en gran parte los instrumentos y mecanismos necesarios para la integración económica de Centroamérica, será posible iniciar ahora la etapa de aplicación práctica de los mismos con perspectivas más amplias y con una programación tal vez más detallada de actividades. En todo caso interesa retener dentro del esquema de integración los elementos de flexibilidad y perfeccionamiento progresivo que le han impreso un carácter dinámico y han permitido acoplar sus distintas fases de desarrollo a las circunstancias particulares de cada momento.

^{2/} Véase la Resolución 2 (AC.17).

II. BASES Y OBJETIVOS

El Programa de integración económica de Centroamérica es en esencia un esfuerzo de colaboración internacional orientado hacia la superación de los principales obstáculos que se oponen al desarrollo económico acelerado de cinco países distintos, de pequeña dimensión geográfica y en gran medida dependientes para su crecimiento de los impulsos recibidos de la economía mundial. Al mismo tiempo, el Programa constituye un esfuerzo hacia el logro de la tasa máxima de crecimiento económico compatible con sus recursos, mediante el mejor uso posible de éstos y la obtención del mayor rendimiento de las inversiones que se realicen.

Para ello se requeriría, y se requiere, romper los estrechos moldes de los mercados nacionales y locales, insuficientes para sustentar una estructura industrial adecuada, dar origen a inversiones de alta densidad de capital en sectores básicos, y propiciar la tecnificación de las actividades agrícolas y ganaderas, que son parte importante de la actividad económica total. El rápido crecimiento de la población --que es uno de los más altos del mundo y alcanza a 3 por ciento anual-- hace más apremiante todavía la necesidad de imprimir vigoroso impulso a la industrialización, que en general está en una etapa incipiente en todos los países centroamericanos. Dados los limitados recursos de capital y su proceso insuficiente de formación, se impone coordinar las inversiones y alcanzar un grado de especialización y división del trabajo en los cinco países que sea superior al que se ha producido de modo espontáneo y en parte gracias a los tratados bilaterales de libre comercio.

De otra parte, la conjunción de esfuerzos y la ampliación deliberada de la base de la economía hasta la dimensión total centroamericana ofrecen la fórmula para superar las principales condiciones que frenan el desarrollo económico. Con una extensión total de 440 865 Km² y una población que en 1950 ascendía a 8 millones de habitantes, se presentan en algunos países y zonas fenómenos de sobrepoblación y desocupación oculta junto a otras situaciones de escasez relativa de población. Ambos fenómenos ponen inmediatamente de manifiesto la incapacidad de los países centroamericanos para crear por sí solos formas de desarrollo susceptibles de absorber el excedente de población y lograr un aprovechamiento más racional de los recursos existentes.

/Además,

Además, la baja magnitud del ingreso generado (175 dólares por habitante en 1950) refleja la falta de capital de inversión, de técnica y de mercados. A pesar de que el nivel de ingresos ha sido casi ininterrumpidamente creciente durante un buen número de años bajo la acción de impulsos externos, es evidente que, a largo plazo, los progresos que cada país pudiera hacer en forma aislada habrán, por necesidad, de ser limitados y en cualquier caso menores de los que podrían lograrse en forma coordinada. Una mayor cooperación en materia financiera, tecnológica, educativa y en los propios sectores de producción es una necesidad inmediata. La integración no requiere simplemente la ampliación formal de los mercados; exige, además, la realización de una serie de esfuerzos conjuntos en materia de transportes, energía, capacitación técnica y modernización de las formas de producción que habrán de llevarse a cabo simultáneamente para originar las actividades productivas de que se nutre el libre comercio. En otras palabras, la integración debería apoyarse en un mejoramiento de la eficiencia general de los sistemas económicos y no sólo en el desarrollo de algunos sectores. Ello explica el alcance que ha tenido el Programa hasta hoy y da su sentido a lo realizado sobre un gran número de campos distintos.

Enfocado con una perspectiva más amplia, el Programa de integración económica de Centroamérica puede concebirse también como un esfuerzo por coordinar y complementar el desarrollo económico de los cinco países sobre un plano de conjunto. Ello supone la existencia en cada país de planes nacionales de desarrollo concebidos integralmente; supone asimismo un alto grado de coordinación de política económica que habrá de alcanzarse en forma gradual e implica, por último, la constitución progresiva de una infraestructura económica de orientación regional. Cabe advertir que la coordinación de planes y programas no significará la supeditación de las tasas de desarrollo de los distintos países a las metas globales centroamericanas, ni tampoco la supeditación de obras de interés nacional a los objetivos regionales. Supondrá, simplemente, la necesaria coordinación internacional de actividades en diversos sectores para que las inversiones públicas y privadas correspondientes se lleven a cabo en la forma y el momento en que sea posible obtener de ellas el mayor rendimiento.

/Así pues,

Así pues, respondiendo a estas necesidades y metas, el Programa de integración económica del Istmo Centroamericano, auspiciado por la CEPAL surgió con una personalidad propia. En este documento se reseñarán cada uno de los principales sectores comprendidos dentro del Programa de integración, así como su importancia y significado para los objetivos del Programa. También se analizará la labor realizada en 1952-58 y lo que a juicio de la Secretaría parecería necesario llevar a cabo dentro de los cinco años próximos. Cabe advertir que en el programa propuesto se han omitido algunas actividades necesarias teniendo en cuenta que podrían llevarse a cabo por otras instituciones o por organismos nacionales. Debe señalarse asimismo que en lo que se refiere a futuras actividades no se ha intentado formular una lista comentada de proyectos, sino apreciar la dirección general que convendría imprimir a las distintas fases del Programa. Esa orientación se ha ilustrado en muchos casos con proyectos concretos.

III. PROGRAMA PRESENTE Y TRABAJOS PREVISTOS PARA 1959-64

En sus primeros seis años de actividad el Comité de Cooperación Económica, ha emprendido y llevado a cabo un gran número de proyectos en diversos sectores de estudio, que pueden clasificarse en dos grupos: a) actividades tendientes a constituir el marco institucional del Programa de integración y b) proyectos en actividades directa o indirectamente productivas. La aproximación al problema de la integración económica de Centroamérica se ha hecho abordando sucesivamente el estudio y consideración de sus distintos aspectos, en la medida y con la intensidad necesaria. Al mismo tiempo que se realizaban los trabajos que culminaron en la firma de los tratados de Tegucigalpa, se avanzó en la consideración de proyectos de desarrollo industrial, se estudiaron algunos problemas de la integración agropecuaria, se crearon instituciones de investigación tecnológica y de capacitación administrativa y se empezó a abordar la coordinación de sectores básicos de la economía. Se justifica ese planteamiento integral porque tal vez sea el único que permita alcanzar los propósitos de economía de recursos con crecimiento acelerado que constituyen la base del Programa. Lo que distingue el caso centroamericano del de otros intentos de agrupación económica es que en éstos existían ya, antes de la agrupación, facilidades básicas integradas, siendo el principal factor limitativo la estructura institucional vigente, concebida sobre límites nacionales. En Centroamérica, por el contrario, ha sido y es indispensable que, al mismo tiempo que se adoptan medidas para crear y perfeccionar el mercado común y se programan y estudian proyectos para establecer nuevas actividades, se procure la expansión coordinada de casi todos los sectores básicos de la economía.

Dentro de esa orientación general, una parte importante de las actividades se ha concentrado en la realización de proyectos de carácter institucional. Constituido ya el marco institucional del Programa cabe prever un primer cambio de acento sobre la composición de sus actividades. En el futuro se requerirá perfeccionar la base institucional y, en su caso, diseñar y poner en marcha los mecanismos adicionales de integración que sean necesarios. Ello entrañará posiblemente una cierta acción de las

Naciones Unidas en ese campo, pero esa acción será decreciente. Tenderá a ponerse el acento en el estudio y puesta en marcha de los proyectos directamente productivos que han venido siendo estudiados, y de aquellos otros que en el futuro se inicien. La realización de este tipo de proyectos que hagan uso del marco institucional ya creado, así como la coordinación, con igual fin, de las facilidades y servicios básicos, es lo que, desde puntos de vista económicos, dará realidad y contenido a los esfuerzos realizados en el sector institucional.

1. Mercado común

a) Reseña de actividades

Al iniciarse el Programa de integración en 1952 existía un reducido comercio intercentroamericano que ascendió en ese año a 10.3 millones de dólares (3.1 por ciento de las exportaciones totales de los países centroamericanos). Por otra parte, se contaba con algunos tratados bilaterales de libre comercio cuyo número fue ampliado en años sucesivos hasta comprender prácticamente todos los países del área, y que han influido en la determinación de esa corriente comercial.

Por consiguiente, los trabajos realizados para constituir el mercado común y formular un acuerdo multilateral de libre comercio partieron de esa base y de la suma de experiencias acumuladas en su aplicación. A pesar de haberse ampliado el número --y en ciertos casos el alcance-- de los tratados bilaterales, el comercio intercentroamericano ha tendido a crecer menos que el comercio total y su participación en éste se redujo de 3.2 por ciento en 1952 a 2.7 por ciento en 1957. Ello constituye una indicación de que para lograr un crecimiento sustancial del comercio intercentroamericano se requeriría adoptar medidas de carácter más amplio, sin perjuicio del efecto que pudieran ejercer los tratados bilaterales. De otro lado, se puso de manifiesto la necesidad de complementar la liberación de impuestos y la eliminación de trabas al intercambio con medidas tendientes a fomentar la producción y facilitar el transporte de las mercancías objeto de libre comercio.

Para ello se requeriría un régimen multilateral completo y la realización de estudios respecto a su alcance, a su forma --bien sea gradual en cuanto

/a las franquicias

a las franquicias que habrían de otorgarse recíprocamente los países o bien de libre comercio absoluto---; y respecto a los mecanismos e instrumentos necesarios para su aplicación. Este grupo de estudios absorbió gran parte de las actividades del Programa y condujo al examen de otros aspectos adicionales. Los trabajos realizados por la Secretaría sobre esta materia se han canalizado a través del Subcomité de Comercio Centroamericano, creado el 16 de octubre de 1953.^{3/} Para tratar problemas concretos, el Comité ha designado comisiones especiales y, cuando ha sido necesario, se han convocado reuniones de consulta.

Conforme a los lineamientos generales del Comité sobre la evolución progresiva y gradual hacia la integración económica centroamericana, la Secretaría, en colaboración con expertos de la Administración de Asistencia Técnica, analizó varios de los problemas que planteaba --directa o indirectamente-- la creación del mercado común: clasificación arancelaria, legislación aduanera, política comercial, comercio interregional y repercusiones fiscales de la equiparación y el libre comercio.^{4/}

^{3/} El Subcomité establecido por Resolución 18 (AC.17) tiene las siguientes atribuciones: a) elaborar una nomenclatura arancelaria uniforme centroamericana para los productos de exportación; b) estudiar la manera de uniformar la legislación, reglamentación, terminología y procedimientos aduaneros, así como los conceptos que se refieren a las unidades de apreciación y a los criterios de valuación de las mercancías; c) proceder al estudio y consideración de los factores arancelarios, comerciales, monetarios, cambiarios, tributarios o de otro orden que afectan el costo de las mercancías de intercambio centroamericano, especialmente de aquéllas que sean o puedan ser objeto de tráfico ilícito, con la mira de resolver los contratiempos que den o puedan dar lugar a dicho tráfico; d) formular recomendaciones sobre las materias anteriores a fin de que los gobiernos puedan adoptar medidas y soluciones uniformes.

^{4/} Los principales documentos elaborados sobre este tema durante el curso de los primeros siete años son los siguientes: Análisis y perspectivas del comercio intercentroamericano (E/CN.12/CCE/10); Política comercial y libre comercio en Centroamérica (E/CN.12/CCE/11); Productos incluidos en los tratados de libre comercio vigentes en Centroamérica (AC.1/1/DT/3); Productos de posible inclusión en un tratado multilateral centroamericano de libre comercio (AC.1/1/DT/4); Relación entre los tratados de libre comercio vigentes en Centroamérica y las bases para la elaboración de un proyecto de tratado multilateral centroamericano de libre comercio indicadas en la Resolución 23 (CCE) (AC.1/1/DT/5); Métodos para calcular y determinar gravámenes totales uniformes a la importación en los países centroamericanos (E/CN.12/CCE/SC.1/31); Métodos de aplicación y problemas de la equiparación de gravámenes aduaneros en Centroamérica (E/CN.12/CCE/SC.1/34-TAA/LAT/13); Repercusiones fiscales de la equiparación de impuestos a la importación y del libre comercio en Centroamérica (E/CN.12/CCE/110); Proyectos de código y reglamentos aduaneros para Centroamérica (TAA/LAT/4); Segundo proyecto de código aduanero uniforme centroamericano (TAA/LAT/14); Proyecto de Nomenclatura Uniforme de exportación para Centroamérica (E/CN.12/CCE/SC.1/4); Definiciones y reglas generales para la aplicación uniforme de los aranceles centroamericanos (E/CN.12/CCE/SC.1/3 Add.4); Nomenclatura arancelaria uniforme centroamericana (NAUCA) y su manual de codificación (E/CN.12/420) Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1955, II, G.3.

Esos estudios, y su examen por el Subcomité de Comercio Centroamericano y por el propio Comité de Cooperación Económica, permitieron apreciar que un procedimiento basado sólo en la eliminación total de gravámenes podría resultar excesivamente rígido y que sería necesario considerar además la posibilidad de aplicar a determinados productos regímenes transitorios de rebajas arancelarias progresivas, u otros que condujeran a un libre comercio parcial y facilitaran así la adaptación de la producción nacional a la libre competencia. De esa forma podrían incorporarse al libre comercio productos en los cuales la eliminación total de impuestos presentaba inconvenientes insuperables. También se hizo evidente la importancia de la equiparación de impuestos a la importación, frente a terceros países, no sólo como una pieza esencial del mecanismo de libre comercio, sino como un elemento que tiende a incrementar de por sí el volumen del comercio intercentroamericano al mantener un mismo grado de protección en todos los países y alentar la sustitución de importaciones por producción interna. Por otra parte, en un estudio de la Secretaría se apreció que la magnitud de los ingresos obtenidos de los impuestos a la importación en todos los países centroamericanos y las posibles repercusiones fiscales de su equiparación y del libre comercio podía hacer necesario que el libre comercio se alcanzara en forma progresiva para un cierto número de productos.

El primer proyecto de tratado multilateral fue elaborado en marzo de 1956 por una Comisión ad hoc integrada por representantes de los gobiernos centroamericanos. Previo un período de consideración y estudio, así como de dos reuniones adicionales para tratar aspectos determinados del proyecto, y de las propias deliberaciones de la quinta reunión del Comité, se formuló el texto definitivo del Tratado Multilateral, que fue suscrito por los cinco gobiernos el 10 de junio de 1958. En septiembre de ese mismo año, fueron acordados por el Subcomité de Comercio impuestos uniformes a la importación de cerca de la mitad de los productos incluidos en el tratado, cuyo valor representa unos 25 millones de dólares, o sea 5 por ciento de las importaciones totales del área en 1957. Asimismo, se redactó, y propuso para su pronta firma por los gobiernos, el Primer Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación en que se sientan ciertos principios generales que debieran orientar los trabajos futuros.

/El Tratado

El Tratado Multilateral presenta las bases para alcanzar —en un periodo de diez años a partir de su vigencia— el mercado común centroamericano. Los procedimientos previstos consisten en una lista inicial de productos --a ser ampliada sucesivamente-- en que se otorga el libre comercio total. Además, se facultan los siguientes regímenes transitorios: a) rebajas arancelarias progresivas que se llevarán a cabo por etapas; b) regímenes especiales temporales para productos que podrán estar sujetos a restricciones cuantitativas de exportación o de importación; y c) libre comercio entre un número de países inferior a la totalidad de los contratantes y, a la vez, rebajas arancelarias progresivas con el país o países restantes, todo ello con vistas a la incorporación final de los productos a la lista de libre comercio total. Asimismo se establece el tratamiento irrestricto de nación más favorecida para el resto de los artículos objeto de intercambio, libertad de tránsito, tratamiento nacional para personas, inversiones y bienes y las demás estipulaciones sobre vigencia, duración y denuncia. El Tratado obliga a uniformar, respecto del resto del mundo, los impuestos y derechos de importación sobre las mercaderías objeto de libre comercio.

La equiparación de impuestos a la importación presentaba problemas de índole práctica que fue necesario resolver. Por una parte, las clasificaciones arancelarias existentes eran distintas en los países centroamericanos. Por otra, la diversidad de los tipos de impuestos y aun de sus bases de aplicación impedía la comparación de aranceles. En primer término se abordó la elaboración de una nomenclatura arancelaria uniforme de importación y se ideó después un procedimiento de cálculo que, teniendo en cuenta la diversidad de sistemas arancelarios, permitiera comparar los gravámenes existentes en cada uno de los cinco países. Una vez lograda esa base de comparabilidad se iniciaron los estudios sobre la forma de la equiparación y su mantenimiento. Por último, se aprobó un procedimiento de equiparación que establece bases uniformes de aplicación de los impuestos y consolida en el arancel los gravámenes, recargos y derechos que cada país aplica a la importación de productos. Ese procedimiento fue posteriormente perfeccionado y ampliado en la primera negociación de equiparación arancelaria, celebrada en septiembre de 1958, en la cual se adoptó la

/metodología

metodología de la equiparación y los principios básicos que deben regirla.^{5/} En la adopción de principios se tuvo en cuenta la necesidad de que la equiparación sirva de instrumento para coordinar la política arancelaria de los distintos gobiernos de acuerdo con los fines que persigue el Programa de integración económica.

Los convenios de integración --que supondrán el libre comercio multilateral para productos que en 1956 tuvieron un valor de importación aproximado de 61 millones de dólares-- han sido ratificados por las asambleas legislativas de Guatemala, Nicaragua y El Salvador. El posterior proyecto de primer convenio centroamericano sobre equiparación de gravámenes a la importación está siendo estudiado por los gobiernos para su firma. Al iniciarse la etapa de aplicación práctica de estos instrumentos será preciso emprender dos tipos de actividades: unas, de carácter inmediato, relacionadas con la entrada en vigor de los tratados, y otras, de más largo plazo, que permitan una evolución rápida del régimen de libre comercio hacia la constitución de la unión aduanera prevista en el artículo II del Tratado.

b) Trabajos futuros

Como ya se ha dicho, el Tratado comprende una lista limitada de artículos. Su concepción es de perfeccionamiento y ampliación progresiva. Sobre esa base las actividades de la Secretaría en los próximos años estarán orientadas a: i) ampliar la lista de artículos objeto de libre comercio; ii) equiparar los impuestos y gravámenes a la importación de los mismos y procurar una rápida equiparación del resto del arancel, y iii) prever y sugerir soluciones a los problemas de política comercial, fiscales y de orden institucional que puedan derivarse de la aplicación del Tratado. En todas esas tareas deberá cooperar estrechamente con la Comisión Centroamericana de Comercio y con su

5/ Véase Equiparación de gravámenes aduaneros y política comercial común en Centroamérica (TAA/LAT/21); Clasificación arancelaria uniforme al nivel de los incisos de los productos incluidos en el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana (E/CN.12/CCE/SC.1/38); Procedimientos para la equiparación de los impuestos a la importación en Centroamérica (E/CN.12/CCE/SC.1/41); Consideraciones sobre la aplicación del artículo XXVII del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana (E/CN.12/CCE/SC.1/42).

Secretaría, que es el organismo creado por los gobiernos para considerar y resolver los problemas relacionados con el libre comercio.^{6/}

En primer lugar, en consulta con los gobiernos y a través de los mecanismos adecuados, se requerirá emprender el estudio de los productos que podrían ser incorporados a la lista anexa al Tratado y que serán objeto de libre comercio absoluto. Para la formulación de la lista actual se partió de la base de los artículos incluidos en los tratados bilaterales, los cuales fueron en gran parte incorporados al régimen multilateral. Se precisa ahora otro tipo de acción, comprendiendo, por grandes grupos de productos, el estudio de sus posibilidades de producción, situación de mercados, grado de competencia y condiciones generales de costos, así como el análisis de las repercusiones fiscales que tendría la incorporación de cada grupo al régimen de libre comercio. Aun cuando la integración ha sido concebida como un proceso gradual, dentro de esa gradualidad parece necesario dar un impulso considerable al régimen de libre comercio para que sus efectos sobre la actividad económica puedan apreciarse claramente y conduzcan a una especialización de la producción centroamericana. Ese impulso puede darse a través de incorporaciones sucesivas a la lista como las ya señaladas, y mediante las adiciones que se hagan respecto a los productos de las industrias de integración que gozarán de libre comercio absoluto conforme a los términos del convenio sobre régimen industrial.

En segundo término, parece necesario explorar a fondo las posibilidades de aplicación de los regímenes transitorios del Tratado a que

^{6/} La Comisión Centroamericana de Comercio, cuya Secretaría está a cargo de la Secretaría General de la ODECA, tiene las siguientes atribuciones principales: proponer medidas conducentes al perfeccionamiento de la zona de libre comercio y elaborar un plan definido para el establecimiento de un mercado común en Centroamérica; estudiar las materias relacionadas con la aplicación del Tratado y proponer las medidas que deban adoptarse para resolver los problemas que se susciten; recomendar adiciones a la lista del Tratado y hacer gestiones conducentes a la unificación de aranceles, al establecimiento de regímenes fiscales y aduaneros uniformes, y a la concertación de acuerdos sobre doble tributación y transporte; y, en general, a intervenir en todas las materias relacionadas con la aplicación del Tratado y la ampliación de la zona de libre comercio centroamericana.

antes se ha hecho referencia. Las actividades encaminadas a ampliar la lista de libre comercio absoluto irán señalando aquellos productos que, bien por consideraciones fiscales o por repercusiones de otro orden, sólo podrían incorporarse a un régimen de rebajas sucesivas. Simultáneamente con el estudio de los productos que serían objeto de tales regímenes transitorios, convendrá determinar en el futuro inmediato el alcance que éstos deberán tener como forma de libre comercio y los procedimientos concretos que convendrá seguir en su aplicación. Este problema que ha sido estudiado ya en forma preliminar por la Secretaría,^{7/} adquirirá mayor importancia cuando entre en vigor el Tratado Multilateral. Los regímenes transitorios no constituyen formas alternativas al libre comercio absoluto, sino formas complementarias. Dentro de esa concepción global, la posibilidad de eliminar a través de rebajas sucesivas --por ejemplo, en un período de diez años-- las tarifas arancelarias intercentroamericanas podría facilitar grandemente la ampliación del régimen de libre comercio establecido en el Tratado.

En cuanto a la equiparación arancelaria ha de preverse una actividad creciente en este sector. La equiparación podrá proceder simultáneamente con el libre comercio o aun a un ritmo superior a éste. Para facilitar un proceso rápido de equiparación, que es fundamental para el libre comercio y para la integración de industrias, será preciso, atendiendo a las resoluciones sobre la materia del Subcomité de Comercio, perfeccionar y ampliar el sistema de principios y procedimientos básicos que ha sido propuesto por la Secretaría, considerado por el Subcomité en varias reuniones y aplicado en la primera negociación de aranceles. Se trata aquí de procurar que en las sucesivas negociaciones de equiparación se sigan principios y orientaciones que permitan alcanzar una política arancelaria común mediante la estructuración progresiva de un arancel uniforme centroamericano. Además de ese tipo de estudios de alcance general, debe preverse que los estudios por productos o grupos de productos constituirán una actividad permanente dentro del Programa durante los próximos años. Los estudios estarán orientados a sugerir productos o grupos de productos de posible equiparación y proporcionar respecto a los mismos,

7/ Véase Consideraciones sobre la aplicación del artículo XXVII del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana (E/CN.12/CCE/SC.1/42).

así como en cuanto a sus materias primas y sucedáneos, los elementos de juicio necesarios para determinar el nivel común centroamericano. Estos trabajos deberán realizarse con la activa participación de los gobiernos, tal como se hizo para la primera negociación de aranceles, y en estrecha cooperación con la Secretaría de la Comisión Centroamericana de Comercio. También puede anticiparse que, a medida que la Secretaría de esa Comisión amplíe sus recursos, la participación de la Secretaría de la CEPAL tenderá a decrecer en los trabajos al nivel de productos y a concentrarse sólo en los de alcance más general que le sean solicitados por los gobiernos. Ello liberará parte de los recursos disponibles, que podrán dedicarse entonces al estudio de otros problemas de aplicación del Tratado Multilateral y de su evolución hacia el establecimiento de la unión aduanera prevista en el mismo.

Todo proceso de formación de un mercado común y de integración de las economías de un grupo de países supone la existencia de al menos ciertas normas comunes de política comercial y, en último término, la formulación de una política definida en ese campo. La Secretaría ha estudiado algunos aspectos de este problema.^{8/} El Tratado prevé (Art. XXIV) algunas medidas de política común y dispone la adopción de una actitud solidaria en negociaciones internacionales, así como la renegociación o denuncia de aquellos tratados que puedan llegar a ser un obstáculo para el régimen de libre comercio centroamericano. La necesidad de ese tipo de medidas así señalada, abre todo un campo de acción que será preciso ir cubriendo para que tengan validez y aplicación completa algunas disposiciones del Tratado o para perfeccionar su alcance. En materia de equiparación arancelaria, los efectos perseguidos al adoptar niveles uniformes de aforos hacia terceros países podrían verse contrarrestados por la existencia de derechos consolidados con países de fuera del área, por el otorgamiento de franquicias de importación de distinto alcance y magnitud por dos o más de los países centroamericanos, o por la existencia de controles cuantitativos cuya aplicación pueda afectar al régimen de libre comercio. Por

8/ Véase Política comercial y libre comercio en Centroamérica (E/CN.12/CCE/11), y Equiparación de gravámenes aduaneros y política comercial común en Centroamérica (TAA/LAT/21).

/consiguiente,

consiguiente, dentro de los próximos cinco años convendrá realizar estudios sobre los derechos consolidados y los regímenes de franquicias vigentes en cada país, con el doble objeto de determinar el grado en que constituyen un obstáculo a la equiparación arancelaria y sugerir las medidas de coordinación de política en esos aspectos que se estimen necesarias para el futuro. Las restricciones cuantitativas --que pueden afectar a importaciones o exportaciones de países centroamericanos o de otros-- obedecen por definición a necesidades nacionales. La coordinación del movimiento comercial intercentroamericano podría conducir a una reducción o a la eliminación de esa necesidad, cubriéndose los faltantes, en su caso, o colocándose los excedentes en otros países centroamericanos. Si bien el Tratado permite, bajo un régimen transitorio, este tipo de controles, éstos representan un obstáculo al libre comercio que interesa ir estudiando y eliminando gradualmente.

Además, en cuanto el Tratado Multilateral entre en vigor y empiece a aplicarse el artículo XXIV, en que se establecen algunas medidas de política comercial conjunta o coordinada, habrá de plantearse la necesidad de realizar estudios sobre el comercio de Centroamérica con el resto del mundo; convenios comerciales con otros países o grupos económicos; convenios de pagos con países ajenos al área y otros aspectos.

Por último, no cabría olvidar aquí que, al mismo tiempo que se ha constituido el mercado común centroamericano, se ha iniciado el estudio de las posibilidades de creación de un mercado común latinoamericano. Las fórmulas que habrán de adoptarse para dar realidad a ese proyecto, así como su alcance geográfico inicial, están siendo objeto de estudio y no han sido definidas. En cualquier caso, al establecerse otra agrupación económica en el ámbito latinoamericano tenderá a surgir una serie de interrelaciones entre ese mercado más amplio y la agrupación centroamericana. Interesa preservar la individualidad del mercado común de Centroamérica durante todo el período de su perfeccionamiento, evitando toda posibilidad de que fenómenos o elementos ajenos al ámbito centroamericano puedan complicar y tal vez dificultar el curso del Programa. Por otra parte, el propio desarrollo de éste irá modificando tanto el volumen como la composición del comercio y dará origen a demandas mayores de equipo de capital. Ello abriría la posibilidad de establecer ciertas relaciones

/--de preferencia

--de preferencia para productos determinados-- entre la unidad económica centroamericana y el resto de América Latina. Durante los próximos años se dedicará atención al estudio de las posibles relaciones entre el mercado común de Centroamérica y las agrupaciones que se establezcan en el resto de la región latinoamericana.

2. Desarrollo industrial integrado

a) Reseña de actividades

A diferencia de otras actividades del Programa de integración, que constituyen medios para alcanzar metas determinadas, la integración industrial es en sí una meta. Al iniciarse el Programa de integración, los países centroamericanos estaban en diverso grado en una etapa incipiente de desarrollo industrial, casi por completo orientado a la producción de bienes de consumo que sólo cubre una parte relativamente pequeña de la demanda total. Aún hoy, en la industria textil, de la cual existen plantas en todos los países del área, se estima que alrededor de 70 por ciento de la demanda se satisface con importaciones. Una serie de factores, desde la falta de técnica adecuada y la ausencia de suficiente especialización hasta la escasez de equipo de capital, motiva la incapacidad del sistema industrial para producir los bienes demandados. Sin embargo, todos esos factores son manifestaciones del obstáculo central al desarrollo de la industria que reside, como se ha afirmado tantas veces, en la reducida magnitud de los mercados nacionales. Su dimensión es insuficiente para susten tar inversiones industriales de gran magnitud y para propiciar una adecuada especialización del trabajo. Esa circunstancia constituye al mismo tiempo un impedimento para aplicar los adelantos técnicos. Otros elementos contribuyen a acentuar la pequeñez de los mercados. La desigual distribución de ingresos es poco favorable para el desarrollo de las manufacturas. Los incrementos de ingreso, percibidos por un sector minoritario, tienden a traducirse en importaciones de manufacturas, y sustraen así para las ma nufacturas nacionales parte de un mercado ya reducido.

/Los gobiernos

Los gobiernos de Centroamérica han impulsado la industrialización sobre bases nacionales. Existen leyes de fomento industrial en todos los países y se han proporcionado otros estímulos. Esto ha conducido en los últimos años al establecimiento de nuevas empresas y a cierta especialización en el plano nacional. A pesar de ello la industria no ha podido jugar el papel dinámico que le corresponde en el desarrollo económico. La limitación y división de los mercados ha llevado en general a dos resultados: establecimiento de plantas inferiores al tamaño económico y proporcionadas a la magnitud de los mercados, o establecimientos de plantas mayores que el mercado que trabajan a reducidos coeficientes de capacidad. En otros casos la limitación del mercado ha impedido totalmente, o ha retrasado durante un buen número de años, el establecimiento de determinadas industrias.

El Comité de Cooperación Económica ha realizado dentro del Programa trabajos preliminares para determinar las posibilidades de desarrollo industrial integrado, comprendiendo actividades nuevas e industrias existentes que ofrecen perspectivas de especialización y racionalización regional. Los estudios de posibilidades de integración industrial realizados por la Secretaría y por los organismos especializados de Naciones Unidas, han sido considerados por el Comité de Cooperación Económica en sus distintas reuniones, en las cuales fueron declaradas de interés para la integración económica: la refinación de petróleo; la producción de fertilizantes, insecticidas y fungicidas; los productos veterinarios, biológicos y farmacéuticos; la industria de llantas y cámaras; la de pinturas, barnices y tintas; la de productos de cerámica; la de envases de vidrio, de plástico y de metal; la de productos pesqueros; la de tubería soldada, la de algodón absorbente; y la industria de la madera, de pulpa y papel.

Con el objeto de estimular crecientemente la iniciativa industrial privada y su participación activa en el Programa de integración se constituyó en 1956 la Comisión Centroamericana de Iniciativas Industriales, la cual está compuesta por dos delegados designados por cada gobierno, siendo por lo menos uno representante de la iniciativa privada. Abocada dicha Comisión al estudio de los trabajos preparados por la Secretaría y por los organismos especializados de las Naciones Unidas, en su primera reunión consideró nuevas

/posibilidades

posibilidades de desarrollo industrial en sectores concretos y exploró varias formas de cooperación de la iniciativa privada de los distintos países.

En cuanto a proyectos determinados, la industria de la madera ha merecido consideración especial por parte del Comité. En este caso los trabajos han ido desde un estudio de los recursos forestales de la región hasta la formulación de un proyecto industrial respecto a Honduras, que incluye el examen de su forma de organización y de sus posibilidades de financiamiento.^{9/} Un grupo de trabajo especial perteneciente a la Comisión de Iniciativas Industriales, consideró el estudio realizado por las Naciones Unidas sobre la industria textil^{10/} y encontró un margen grande de posibilidades de especialización regional y una capacidad potencial para sustituir importaciones del exterior. Sobre la base de dichos resultados se ha elaborado un programa de trabajo con vistas a integrar diversos aspectos de la producción textil a través de una federación de asociaciones de industriales textiles que ya se está formando. Actualmente se están realizando investigaciones sobre la posibilidad de establecer en Centroamérica la industria de insecticidas y fungicidas, y se tiene planeado realizar estudios similares sobre los restantes rubros declarados de interés para el Programa, de acuerdo con el orden de prelación que ha sido fijado.

9/ Informe sobre los recursos forestales y las posibilidades de producción de celulosa y papel en Centroamérica. Misión FAO, 1954; Proyecto para la fabricación de celulosa y papel en Centroamérica. Informe general de la Misión de la FAO acerca de las bases técnicas y económicas para la selección de la región forestal y el establecimiento de una fábrica de celulosa y papel y de industrias madereras integradas en Honduras, dentro del programa de integración económica del Istmo Centroamericano (FAO/57/1/603); Trabajos de selección del área forestal para la planta de celulosa y papel en Honduras; métodos técnicos empleados en el inventario forestal (FAO/57/1/604); Características de las regiones forestales explotadas actualmente en Honduras e industrias madereras de posible integración con la fábrica de celulosa y papel, (FAO/57/1/605); Estructura técnica, consumo de madera, productos químicos, energía, etc.; centros de operación e inversiones de diferentes plantas de celulosa y papel de posible establecimiento en Honduras (FAO/57/1/606); Informe preliminar sobre el plan de manejo forestal para el establecimiento de la fábrica centroamericana de celulosa y papel proyectado en Honduras. Misión FAO, 1958; Informe preliminar sobre los problemas de caminos y transportes para la explotación forestal y la operación de la fábrica de celulosa y papel proyectada en Honduras. Misión FAO, 1958.

10/ Informe preliminar sobre la industria textil centroamericana (TAA/LAT/8); Informe de la reunión del Grupo de Trabajo sobre industria textil (E/CN.12/CCE/109).

/El conocimiento

El conocimiento más profundo de los problemas de la industrialización mostró la necesidad de contar --en este caso también-- con una estructura institucional que facilitara el desarrollo industrial en una forma equilibrada y estable de manera que sus beneficios se distribuyeran equitativamente en toda el área en un plazo prudencial. El primer proyecto de régimen de industrias centroamericanas de integración fue preparado por la Secretaría y sometido al estudio de una comisión ad-hoc reunida en Managua durante 1956.^{11/} El proyecto modificado mereció la consideración del Comité durante sus cuarto y quinto períodos de sesiones y condujo a la formulación y firma, por los cinco gobiernos, del Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. Este mecanismo proporciona los estímulos necesarios para impulsar el establecimiento de industrias que no podrían nacer o desarrollarse si no se contara con el mercado centroamericano y para promover la conversión de otras, que sólo existen en una escala nacional, a una escala centroamericana, y define las condiciones generales que deben regir su establecimiento o ampliación. Este convenio de marco garantiza el mercado libre de toda el área a los productos de las industrias de integración; compromete a los gobiernos a constituir un arancel uniforme hacia el exterior respecto a los productos de dichas industrias, sus similares, sucedáneos, materias primas y envases; y otorga a las empresas de integración el goce de los privilegios y exenciones que conceden las leyes de fomento del país donde se decida su ubicación. También permite un régimen de competencia a través de rebajas progresivas para los productos de otras plantas que deseen entrar al mercado juntamente con las de integración.

b) Trabajos futuros

Convenidas ya por los gobiernos centroamericanos las condiciones en que deberá efectuarse la integración industrial, se requiere impulsar cuanto antes una serie de actividades relacionadas con la aplicación del régimen, que se reseñan a continuación.

11/ Anteproyecto de Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. Documento preliminar preparado por la Secretaría en cumplimiento de la Resolución 26 (CCE) e Informe del Grupo de Expertos sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (E/CN.12/CCE/68).

i) Grupo inicial de industrias de integración y protocolos adicionales. A base de los proyectos estudiados hasta la fecha y de las iniciativas adicionales que se presenten, se precisa, como paso inmediato, definir el primer grupo de industrias que podría gozar del estatus de integración. Además de las consideraciones técnicas y económicas que en cada caso particular será necesario tener en cuenta, se trata de un problema de equilibrio entre países y de promover entre ellos una distribución adecuada de las nuevas actividades industriales. Con ese propósito el régimen estipula que no se adjudicará a ningún país una segunda planta de integración mientras a los restantes no se les hubiera adjudicado una. Este requisito de reciprocidad podría cubrirse en forma gradual a través de la celebración de protocolos adicionales sucesivos hasta que a cada uno de los países le hubiere sido adjudicada una planta. Pero habría también ventajas en procurar una primera negociación global que comprenda la consideración si multánea de plantas industriales cuyas características técnicas y económicas permitan su localización en cada uno de los países de Centroamérica. Mediante este segundo procedimiento podría evaluarse en forma comparativa la importancia económica de las industrias por establecerse, dar un impulso importante al Programa y contar desde el primer momento con intereses privados solidarios y comunes en todos los países centroamericanos.

Simultáneamente con las actividades anteriores, parece necesario abordar otro aspecto igualmente importante. Como se ha dicho, el régimen de industrias de integración constituye un marco de referencia en el que no se definen las condiciones particulares que deban regir el establecimiento de cada industria. Ello deberá ser objeto de protocolos adicionales al convenio, en que se establecerán, además de la localización, la capacidad mínima de las plantas, las condiciones en que se admitirían nuevas plantas dentro de una misma industria, los requisitos necesarios para la protección del consumidor, las normas aconsejables en cuanto a participación de capital centroamericano y otros aspectos. Por consiguiente, la definición de las condiciones antes indicadas y la formulación de un primer proyecto de protocolo adicional son otros de los pasos inmediatos necesarios para la aplicación del convenio. Los resultados de esta investigación, así como de los estudios requeridos para las negociaciones a que
/se refieren

se refieren los párrafos anteriores, podrían ser objeto de consideración por un grupo de consulta de representantes gubernamentales y ser sometidos a la Comisión Centroamericana de Integración Industrial una vez que ésta quede establecida.

ii) Otros proyectos industriales. Cumplida esa primera fase del convenio puede anticiparse que los intereses privados presentarán a la Secretaría de la Comisión Centroamericana de Integración Industrial solicitudes de incorporación de industrias que, una vez aprobadas, ampliarán el desarrollo integrado de Centroamérica. Ese hecho no relegará, sin embargo, la necesidad de que dentro del Programa de integración y como actividad permanente de éste se sigan sugiriendo y estudiando nuevos renglones de integración industrial con objeto de impulsar ese proceso e ir procurando el orden y la complementación necesarios.

Dentro de este grupo de actividades es también de prever que con el tiempo resultará necesario estudiar y llevar a cabo, en casos determinados, no ya un proyecto industrial aislado, sino todo un complejo industrial interrelacionado. La realización de este tipo de proyectos requeriría mayores recursos de todo tipo, así como una inversión simultánea, que podría ser excesiva dados los recursos de la región. Supondría también la creación de un conjunto de servicios y relaciones permanentes entre las distintas partes del complejo industrial y un entendimiento completo en cuanto a las fases y momento de creación de sus instalaciones. Pero al mismo tiempo que una forma posiblemente más económica de desarrollo industrial, constituiría una manera de cubrir dentro de un mismo proyecto el requisito de reciprocidad a través de la localización de los componentes del grupo en dos o más países, cuando ello fuera técnica y económicamente aconsejable.

Independientemente de la puesta en marcha de las primeras industrias de integración y de la formulación de proyectos concretos, el Programa de integración necesitará atender a un conjunto de elementos que rebasan la consideración específica de cada proyecto en particular y que pueden influir de modo importante en los resultados que se alcancen. La elección de proyectos a escala grande, media o pequeña, el momento de su realización, las consideraciones sobre la conveniencia relativa de llevar a cabo proyectos de corto plazo, que podrían emprenderse casi simultáneamente con su aprobación, o de proyectos de

/plazo

plazo más largo, para los que se requiere tiempo y estudios previos, plantean problemas de equilibrio entre uno y otro tipo de proyectos que deben ser objeto de atención. Ha de anticiparse que para el estudio y dilucidación de problemas de ese tipo se requerirá una acción prolongada de las Naciones Unidas, en estrecho contacto con la Comisión Centroamericana de Integración Industrial y con su Secretaría.

iii) Movilidad de recursos. Conjuntamente con las anteriores investigaciones deberán estudiarse los mecanismos necesarios para dar mayor movilidad interregional a los recursos disponibles en cada país. Como es sabido, existe actualmente, libre transferencia de fondos en los países centroamericanos y existe, además, cierta inversión privada --y en menor grado pública-- entre países. Tanto el Tratado Multilateral de Libre Comercio como el Régimen de Industrias de Integración contienen disposiciones tendientes a asegurar esa transferibilidad. Pero el éxito en su aplicación dependerá en gran parte del grado en que se logren coordinar las iniciativas privadas en cada rama industrial, a medida que el sector privado se compenetre mejor de los fines del Programa de integración económica. Lo que se precisa es dar a conocer, a través de contactos frecuentes con la iniciativa privada, las nuevas oportunidades de inversión que ofrezca el Programa y establecer los medios necesarios para coordinar los proyectos industriales correspondientes a una misma rama y efectuar la inversión conjunta de capital que se requiera. A través de grupos especiales --algunos ya existentes-- la Secretaría deberá, en la materia de su competencia, contribuir a la solución de este importante aspecto del Programa de integración económica. Es este otro caso más en que las actividades del Comité tenderán a irse transfiriendo del sector puramente de estudio y planteamiento de problemas, a los aspectos no menos importantes de implementación y solución práctica; todo ello sin perjuicio de las investigaciones de más largo alcance que siempre serán necesarias.

Ligado al problema de la transferibilidad de fondos será preciso procurar el establecimiento progresivo en los cinco países de condiciones de inversión menos dispares que las que existen actualmente en materia impositiva, comprendiendo algunos impuestos internos y otros elementos que
/configuran

configuran la redituabilidad esperada de una inversión determinada. Inicialmente, y de acuerdo con decisiones del Comité de Cooperación Económica, podrá abordarse la equiparación de los incentivos comprendidos en las leyes de fomento industrial, y más adelante podría resultar necesario comprender otros elementos, que en forma directa o indirecta son parte de la equiparación de incentivos. Dada la diversidad de condiciones de todo tipo existentes en los países centroamericanos, ese proceso de igualación de incentivos habrá de ser difícil y lento. Expresado en términos absolutos, debería conducir al establecimiento de actividades en los distintos países según la ventaja comparativa real que para cada actividad ofrece cada uno de ellos, eliminando de dicha ventaja la acción de factores que podrían denominarse "artificiales". Aun cuando no sería factible alcanzar ese grado máximo de igualdad, existe una gama de condiciones básicas cuyo desarrollo en los distintos países podría procurarse sobre un plano de creciente igualación con objeto de facilitar e intensificar la integración económica de los cinco países.

3. Integración agropecuaria

a) Reseña de actividades

Definido en términos de un proceso de especialización regional de la producción y aumento del intercambio, el concepto de integración económica es enteramente aplicable a la agricultura, como lo es a la industria centroamericana. Sin embargo, en este caso el elemento central que vincula a la agricultura con la integración de Centroamérica no es, como en el caso de la industria, la dimensión de los mercados. Se trata ahora, principalmente, de una situación de disparidad en la dotación de recursos agropecuarios de los distintos países^{12/} que ha dado ya origen a cierto grado de especialización agrícola y a un volumen de comercio intercentroamericano de productos agropecuarios que constituye un porcentaje elevado del comercio intercentroamericano total. Ese grado de integración ha sido provocado por la fuerza de las circunstancias, pero existen posibilidades adicionales de especialización productiva que

^{12/} El total de tierras por habitante varía de un mínimo de 0.82 hectáreas en El Salvador a 2.24 en Nicaragua. Datos de los censos de 1950. El total de tierras se refiere a las denominadas "tierras en fincas" que comprenden tierras cultivadas, pastos, montes y otras tierras.

podrán irse aprovechando en el curso de los próximos años. Cabe advertir, sin embargo, que como el proceso de especialización e intercambio se organiza a partir de una situación en la que prácticamente todos los países son ya productores de artículos agrícolas, ello da a la integración del sector agropecuario otra característica que la diferencia de la industrial. No se trata aquí de que la producción de determinados artículos se localice en uno o más países y que el resto deje de producirlos, sino de establecer las condiciones necesarias para que los déficit de aquellos países que no estén en capacidad de cubrir totalmente su demanda se satisfagan en la medida necesaria con producción centroamericana.

Por otra parte, el ritmo de crecimiento que se ha observado en los últimos diez años en la demanda de productos agrícolas básicos, así como el propio crecimiento demográfico, han tendido a acentuar la escasez de recursos en aquellos países donde ya son precarios.^{13/} La continuación de esta presión creciente sobre los recursos tenderá en el futuro a modificar su intensidad de uso en los países centroamericanos, introduciendo al mismo tiempo modificaciones importantes en la estructura productiva. Si dentro de este proceso, que ya puede preverse, no se aprovechara la dotación conjunta de recursos en forma coordinada, sino que se intentara, por el contrario, hacer frente a esa situación sobre bases nacionales, ello impondría límites a las posibilidades de cubrir las demandas de productos agrícolas con producción centroamericana. Se presenta así la necesidad de perseguir una especialización más acusada de la producción en aquellos renglones de consumo interno que ya son objeto de cierta integración actualmente. La alternativa a esta acción de carácter intercentroamericano sería un aumento continuado de las importaciones agropecuarias procedentes de fuera de Centroamérica, que en 1957 ascendieron a 54 millones de dólares. Este hecho tendería a sustraer recursos que se necesitan para llevar a cabo el desarrollo industrial que se persigue bajo el Programa de integración económica.

^{13/} Según resultados de las investigaciones realizadas por la CEPAL, el déficit de productos agropecuarios básicos de Centroamérica ha crecido de 35,5 millones de dólares en ese año a 53 millones en 1957, a precios constantes de 1953.

Las anteriores ideas constituyen un resultado común de los estudios realizados hasta la fecha, que abarcan un considerable campo de actividades dentro del sector agropecuario. Se han hecho investigaciones sobre los problemas técnicos y económicos de la producción de algodón, maíz, arroz y frijol; de la industria ganadera y lechera; de los recursos forestales, y de los de la pesca.^{14/}

El estudio realizado por la Secretaría sobre abastecimiento de productos básicos tuvo por finalidad determinar las causas del déficit registrado en tales productos y sugerir las medidas que podrían tomarse para lograr un nivel adecuado de autosuficiencia regional. Los resultados de esta investigación fueron considerados en la primera reunión de Institutos de Fomento de la Producción de Centroamérica y Panamá y dieron origen a los trabajos que actualmente se realizan sobre sistema uniforme de clasificación de productos, coordinación de los programas nacionales de precios de garantía y búsqueda de mecanismos que permitan ampliar el mercado regional y estabilizar su funcionamiento.

La investigación de los aspectos técnicos y económicos de la producción de algodón contiene un amplio programa de investigación agronómica con vistas a la producción de fibra de alta calidad y ha dado origen a nuevas actividades orientadas a lograr que Centroamérica actúe como una sola entidad productora en el mercado mundial, y coordinar la política comercial. Los trabajos han entrado en una fase en la cual se busca, mediante reuniones de expertos centroamericanos, la determinación de las medidas prácticas que podrían adoptarse para lograr estos dos objetivos principales.

14/ Véanse Algunos aspectos de la coordinación regional del desarrollo agrícola en Centroamérica (FAO/CCE/57/1); El abastecimiento de granos en Centroamérica y Panamá (E/CN.12/CCE/119); Estudio de los aspectos técnicos de la industria ganadera en Centroamérica (FAO/55/7/4320); Nota preliminar sobre algunos aspectos económicos de la industria ganadera en Centroamérica (FAO/55/11/8205); Informe provisional sobre el mercado ganadero y de productos ganaderos en Centroamérica, Misión FAO, 1957; Informe sobre los aspectos agrícola, técnico y económico de la producción de algodón en Centroamérica (FAO/CAIS/58/1); Informe de trabajo sobre la industria pesquera en Centroamérica (FAO/CCE/57/4); Estado de los trabajos sobre problemas pesqueros en Centroamérica, Misión FAO, 1958.

Del mismo modo han sido estudiadas las condiciones de producción y mercado de la industria ganadera y se ha hecho una primera apreciación de las posibilidades de comercio intercentroamericano de sus productos. Sobre la base de ese primer planteamiento prosiguen los trabajos para organizar el mercado centroamericano y coordinar la política comercial de los países que exportan fuera de Centroamérica.

b) Trabajos futuros

i) Problemas de comercio. El aprovechamiento de las posibilidades existentes de especialización y comercio de productos agropecuarios dependerá de la coordinación de la política de producción de los distintos países y del establecimiento de una política de comercio que asegure el acceso regular de los productos al mercado centroamericano. Aun cuando en algunos casos se pueda prever la posibilidad de un régimen total de libre comercio, en otros será necesario buscar fórmulas para armonizar los intereses nacionales, que han dado origen a controles cuantitativos de exportación e importación, con los propósitos del Programa de integración. En consecuencia, será necesario estudiar las características y posibles formas de aplicación de un sistema de intercambio que tienda a sustituir los controles cuantitativos aplicables súbita y unilateralmente, por un mecanismo regulador del volumen del tráfico comercial.

Para el desarrollo de un sistema de esta clase se requerirían dos tipos de estudios regionales y la existencia de un mecanismo técnico que opere al nivel centroamericano. El primer tipo de estudios debería comprender la investigación y planteamiento global de los problemas técnicos y económicos del abastecimiento de los productos o grupos de productos cuyo comercio ofrezca posibilidades de ampliación en el conjunto del Istmo. En el segundo tipo de estudios se examinarían, en todos sus aspectos y con mayor detalle, las posibilidades de producción y comercio de los distintos artículos, con objeto de determinar las medidas prácticas que podrían adoptarse para organizar y fomentar la producción especializada y el comercio regional de los productos de que se trate.

/Para la

Para la realización de esta segunda fase de actividades se precisa un mecanismo adecuado que se encargue de examinar y discutir los estudios básicos y los demás documentos de trabajo, y que formule las medidas y acciones concretas que sean necesarias, como base para las negociaciones que en seguida habrían de realizarse en el seno de la Comisión Centroamericana de Comercio. La Asociación de Institutos de Fomento de la Producción y Estabilización de Precios del Istmo Centroamericano, cuya creación fue decidida en 1958, podría llenar las funciones indicadas.

ii) Organización de mercados. Otro de los problemas que debiera abordarse simultáneamente con el anterior, es el de las condiciones de distribución de los productos objeto de comercio regional. La falta de un sistema moderno de facilidades de mercado, organizado con criterio centroamericano, es uno de los obstáculos más importantes al comercio de productos agrícolas.

En los próximos años convendría considerar dentro del Programa tres aspectos bien definidos: a) planeamiento y construcción de una red regional de facilidades de concentración y dispersión, transformación y almacenamiento de productos; b) establecimiento de sistemas uniformes para su clasificación e inspección, y c) coordinación de las políticas nacionales de precios de garantía.

Para abordar y resolver los problemas anteriores se requerirá en los próximos años elaborar estudios a base de los cuales se puedan llevar a cabo negociaciones sobre políticas de producción, distribución y precios. Gran parte de esas actividades podrían realizarse también en colaboración con la Asociación de Institutos de Fomento de la Producción y Estabilización de Precios del Istmo Centroamericano.

iii) Materias primas para la integración industrial. La aplicación del régimen de industrias de integración recientemente firmado dará origen a una demanda de materias primas que, al menos en algunos casos, será necesario obtener regionalmente. Es ésta una de las vinculaciones más importantes entre el desarrollo agrícola y el industrial cuyo estudio ha sido ya emprendido en el caso de la industria de papel y celulosa. Dado el largo tiempo que generalmente se requiere para efectuar investigaciones básicas de recursos, y la posibilidad de que a corto plazo se decida el establecimiento de industrias de

/integración,

integración, se necesita prestar atención preferente e inmediata a este tipo de trabajo. Las actividades deberían estar referidas en primer lugar a las materias primas de aquellas industrias que han sido declaradas ya de interés para el Programa de integración, y podrían extenderse más tarde a otras. Las investigaciones que se realicen tendrían por objeto determinar el tipo de materias primas requeridas; las perspectivas de sustitución entre varias clases; los recursos disponibles para su producción en Centroamérica; las posibilidades de especialización y comercio, y los requisitos técnicos de calidad.

iv) Otros trabajos. Además de las actividades anteriores encaminadas hacia la integración de determinadas actividades agrícolas, se plantea la necesidad de estudiar aspectos económicos de amplio alcance para identificar nuevas posibilidades de integración agrícola o factores que pueden estar operando como obstáculos en el logro de los objetivos del Programa.

En materia agropecuaria, las características de la estructura agraria inciden en aspectos importantes del desarrollo, tales como los relativos al progreso técnico, la desocupación y el subempleo, la emigración rural urbana y el mejoramiento del nivel de vida de la población rural. Hasta ahora no se ha avanzado en la investigación de este tipo de relaciones cuyo conocimiento es indispensable para adaptar la política de producción a los requisitos del desarrollo integrado del sector agropecuario. Dentro de este campo se proyecta iniciar en 1959 —según se reseña en otra sección de este documento— una investigación a fondo sobre los aspectos económicos y sociales de la tenencia de la tierra y las condiciones del trabajo agrícola.

Del mismo modo convendría llevar a cabo en el curso de los próximos cinco años un estudio del desarrollo conjunto de la agricultura de riego en los países de Centroamérica, con objeto de precisar las posibilidades de aprovechamiento integral de los recursos hidráulicos de la región y facilitar la expansión de la producción agropecuaria tecnificada.

4. Infraestructura económica

El aprovechamiento de la complementación potencial que existe entre los países del área se ve limitado por deficiencias de sus sistemas /de comunicación

de comunicación y transporte, que reducen la extensión económica de los mercados y las posibilidades de competencia dentro de la región. El movimiento de integración económica no podía circunscribirse a la creación de un mercado común, ya que era claro que la eliminación de los derechos arancelarios no bastaría para establecer de hecho ese mercado. Era preciso, además, asegurar el acceso de los productos y recursos a los cinco países mediante la coordinación de las facilidades básicas y el establecimiento de una red vial centroamericana que permitieran movilizar las materias primas y los artículos finales con la oportunidad y en las condiciones de costos requeridas. La movilidad de otros recursos --capital, mano de obra, conocimientos tecnológicos-- era igualmente necesaria.

Dentro de ese concepto amplio, el Programa de integración económica ha incluido entre sus actividades la coordinación de esfuerzos y planes en cuanto a transporte, instalaciones eléctricas, facilidades portuarias y otros elementos. Ha sido preocupación del Programa mantener el equilibrio necesario entre ese tipo de proyectos y los proyectos directamente productivos que se han llevado a cabo durante los últimos años.

Los trabajos sobre esas materias fueron iniciados en 1953 y han proseguido hasta la constitución de dos subcomités especiales, que fueron establecidos en junio de 1958 durante la quinta reunión del Comité de Cooperación Económica: el Subcomité Centroamericano de Electrificación y el Subcomité de Transporte del Istmo Centroamericano.

a) Transporte

En 1952 Centroamérica contaba con una extensión de 12 500 kilómetros de carreteras destinados de preferencia a unir los puertos con los centros de producción y de consumo. La estructura general de la red centroamericana de caminos no respondía a las necesidades de un desarrollo económico integrado y limitaba las posibilidades de convertir una economía basada principalmente en la exportación en una economía en que el intercambio centroamericano desempeñase un papel importante.

Los trabajos se iniciaron con un estudio general de la situación de los transportes en Centroamérica, realizado por la Secretaría de la CEPAL

/conjuntamente

conjuntamente con la AAT. y en que se analizaron, además del transporte te rrestre, el marítimo y el aéreo. Sus resultados fueron examinados en un seminario de transporte, celebrado en San José, Costa Rica, del 9 al 20 de junio de 1953.

Sobre la base de resoluciones aprobadas por el Comité de Cooperación Económica se llevaron a cabo nuevas actividades^{15/} que condujeron a la firma por los cinco gobiernos centroamericanos de un acuerdo sobre impor tación temporal de vehículos de carretera. Este acuerdo, que fue suscrito en noviembre de 1956, permite la importación en franquicia temporal de los vehículos matriculados en cualquiera de los Estados centroamericanos. Poste riormente, en junio de 1958, fueron suscritos por los gobiernos de los países centroamericanos dos acuerdos de transporte: uno sobre señales viales uniformes y otro sobre circulación por carretera. Adicionalmente, en octu bre de 1958, el Subcomité de Transporte aprobó, con el fin de que se apli quen experimentalmente en el área, especificaciones uniformes para la construcción de carreteras y puentes, así como normas para el diseño de estos últimos. Se estudian en la actualidad los aspectos legales y econó micos del establecimiento de servicios intercentroamericanos de transporte terrestre y se ha avanzado en la formulación de una legislación marítima uniforme para Centroamérica.

La realización de la labor que se deja reseñada abarca un largo proceso iniciado con un inventario de la situación (1953), que fija el pun to de partida, hasta la constitución del Subcomité de Transporte (junio de 1958), con el objeto de ocuparse de estos problemas en una forma

15/ Sobre esta materia se han realizado los siguientes estudios principa les: El transporte en el Istmo Centroamericano (E/CN.12/356-ST/TAA/Ser.C/8) (No. de venta: 1953, VIII, 2); El transporte en Centroaméri ca - Reglamentación del tráfico internacional por carretera (TAA/LAT/3 y Add. 1, 1955-56); El transporte en Centroamérica - El transpor te marítimo (TAA/LAT/5-1955); Unificación de reglamentos sobre circu lación por carretera en el Istmo Centroamericano (TAA/LAT/15-1957); Situación del transporte en Centroamérica (E/CN.12/CCE/120 - 1958); Especificaciones generales para la construcción de carreteras y puen tes en Centroamérica y Panamá (TAA/LAT/19); y Normas para el diseño de puentes en Centroamérica y Panamá (SC.3/I/DT/4).

sistemática y permanente. Los trabajos han llegado a una etapa en que será necesario llevar adelante las actividades en materia de transporte terrestre e iniciar otras en los sectores de transporte marítimo y aéreo, que hasta ahora han recibido menor atención por parte del Comité de Cooperación Económica. A continuación se señalan algunos de los proyectos que podrían realizarse en los próximos cinco años:

- i) formulación y consideración definitivas de un plan vial centroamericano, con indicación de las etapas en que deberá llevarse a cabo, y cuyo cumplimiento y desarrollo pudiera ser objeto de un convenio multilateral;
- ii) continuación de los estudios sobre legislación marítima y portuaria;
- iii) continuación de los trabajos sobre construcción de carreteras y sobre el desarrollo del transporte comercial por carretera en la región;
- iv) estudios de conjunto sobre un sistema portuario adecuado a las necesidades --incluyendo las de cabotaje intercentroamericano-- y de las medidas de cooperación regional requeridas en materia de administración de puertos y otras facilidades;
- v) estudio de las necesidades previsibles en materia de transporte: estimación de la demanda actual y futura de cada tipo de transporte; apreciación del crecimiento habido en los servicios de transporte; análisis de los costos del transporte y de su incidencia sobre el precio de determinadas mercancías, y consideración de la política seguida y de los cambios que resulte aconsejable introducir en la misma.

Además, convendría efectuar en 1963 una nueva investigación sobre los transportes y vías de comunicación en Centroamérica, con objeto de evaluar los progresos alcanzados en los diez años transcurridos desde el comienzo del Programa de integración.

b) Coordinación eléctrica

La electrificación es otro de los sectores que han sido comprendidos dentro del Programa de integración desde sus comienzos. En 1952-58 se han llevado a cabo actividades encaminadas a precisar distintos aspectos del desarrollo eléctrico y a explorar las posibilidades de cooperación e integración regional en esta materia.^{16/}

^{16/} Véanse Informe preliminar sobre electrificación en América Central (ST/TAA/J/Central America/R.1-1954), y El desarrollo eléctrico en Centroamérica (TAA/LAT/19-1957).

Al iniciarse el Programa la disponibilidad de energía era pequeña en relación con la demanda entonces existente y con las necesidades que habrían de surgir de la integración industrial de Centroamérica y del desarrollo económico de los distintos países. La capacidad generadora total ascendía a sólo 160 000 KW. Las instalaciones de transmisión y distribución eran también insuficientes y contribuían a determinar precios altos para la energía en todos los países, con excepción de Costa Rica. A pesar de los esfuerzos realizados por los países centroamericanos para reforzar la capacidad generadora, que ha crecido de 160 000 KW en 1952 a 271 000 en 1957, el ritmo de construcciones eléctricas ha sido en muchos casos inferior al crecimiento de la demanda y subsisten en algunos países restricciones al consumo o precios altos que equivalen a tales restricciones. La proyección de la demanda hace prever que ésta crecerá hasta 1965 a tasas medias anuales que fluctúan entre 8-9 por ciento anual en Costa Rica y alrededor de 20 por ciento en Honduras y Nicaragua.

Es evidente que el logro de un nivel continuado y satisfactorio de abastecimiento eléctrico requiere en algunos países un cambio en el ritmo de las obras de electrificación y hace necesario proceder en todos ellos conforme a programas basados en previsiones adecuadas de la demanda futura y en que se tomen en cuenta las necesidades adicionales que habrán de derivarse del propio Programa de integración.

Con objeto de estudiar estos problemas, en noviembre de 1957 se celebró en San José, Costa Rica, una Reunión de Funcionarios Centroamericanos de Electrificación. En ella se examinaron algunas posibilidades de cooperación centroamericana y de coordinación de los sistemas eléctricos y se sentaron las bases para que las actividades de electrificación se lleven a cabo teniendo en cuenta los requisitos del Programa de integración y los del desarrollo económico de los distintos países.

De esta manera, las actividades realizadas bajo el Programa de integración han permitido precisar la magnitud de las necesidades futuras de energía y señalar algunos de los posibles campos de cooperación centroamericana. Creado ya el Subcomité Centroamericano de Electrificación, con amplias atribuciones en esta materia, y existiendo en los cinco países

/organismos

organismos de fomento eléctrico, las actividades futuras debieran orientarse a concretar las medidas de alcance centroamericano necesarias para hacer efectivas las posibilidades de cooperación.

Se requiere, en primer lugar, iniciar el estudio del problema eléctrico en escala regional con vistas al aprovechamiento coordinado de los recursos hidroeléctricos y a la interconexión de determinados sistemas. La existencia de potenciales hidroeléctricos que por su magnitud podrían requerir del mercado de dos o más países para ser aprovechados económicamente, ofrece un primer campo de posible cooperación que ha sido examinado. Las investigaciones preliminares realizadas en 1953 mostraron que antes de abordar este problema era necesario integrar en mayor medida los sistemas nacionales existentes. El avance logrado desde esa fecha en cuanto a integración y mejoramiento de las redes nacionales hace aconsejable iniciar ya el examen de al menos algunas posibilidades de interconexión. Por otra parte, aun cuando los proyectos de interconexión no pudieran llevarse a cabo durante un buen número de años, la solución del problema eléctrico centroamericano habrá de descansar algún día en un grado bastante alto de interconexión regional. Para ese desarrollo será preciso fomentar desde ahora el uso de voltajes y frecuencias uniformes en todas las zonas. Dentro de este mismo campo de actividades el Subcomité de Electrificación podría formular --con el fin de aplicarlas en todos los países centroamericanos-- normas técnicas uniformes para los materiales, equipos e instrumentos eléctricos.

Del mismo modo debe llevarse a cabo el estudio de los problemas de financiamiento de la industria eléctrica y de la posibilidad de lograr un financiamiento exterior común para programas de desarrollo eléctrico concebidos y diseñados regionalmente. En relación con este punto convendría elaborar en los próximos años un estudio de los requisitos que, desde puntos de vista técnicos y económicos, deben cubrirse en la formulación de proyectos de desarrollo eléctrico que sirvan de base a solicitudes de crédito nacional e internacional. El cumplimiento de las demás atribuciones del Subcomité dará origen a trabajos adicionales y requerirá la ayuda de Naciones Unidas durante los próximos cinco años.

... problemas demográficos sobre el desarrollo económico de la relación entre el crecimiento demográfico y la integración económica del Istmo". Terminado en 1958, el estudio ha acuciosamente los principales problemas demográficos de Centroamérica y presenta una evaluación de tendencias futuras de la población que será de gran valor en relación con el desarrollo integrado de la región.^{17/} Planteados ya en sus términos generales los principales aspectos demográficos, será necesario emprender estudios más detallados de ciertos fenómenos cuya acción pueda constituir un obstáculo o un incentivo al proceso de integración. De acuerdo con la Resolución 73 (CCE) aprobada durante la quinta reunión del Comité en Tegucigalpa, Honduras, se llevará a cabo en los próximos años el estudio de la fuerza de trabajo y de su adaptabilidad a los problemas de desarrollo, su movilidad entre ocupaciones rurales y urbanas, su capacidad para absorber técnicas modernas y sus actitudes hacia el consumo y el ahorro.

En materia de vivienda, y como primer paso, se celebró en San José, Costa Rica, en 1957, un seminario en el que se estudiaron los aspectos técnicos, sociales y financieros del problema con el fin de coordinar los esfuerzos que se realizan en cada país. Los trabajos recomendados en esa

^{17/} Véase Los recursos humanos de Centroamérica, Panamá y México en 1950-1980, y sus relaciones con algunos aspectos del desarrollo económico (TAA/LAT/22).

organismos de fomento eléctrico, las actividades futuras debieran orientarse a concretar las medidas de alcance centroamericano necesarias para hacer efectivas las posibilidades de cooperación.

Se requiere, en primer lugar, iniciar el estudio del problema eléctrico en escala regional con vistas al aprovechamiento coordinado de los recursos hidroeléctricos y a la interconexión de determinados sistemas. La existencia de potenciales hidroeléctricos que por su magnitud podrían requerir del mercado de dos o más países para ser aprovechados económicamente, ofrece un primer campo de posible cooperación que ha sido examinado. Las investigaciones preliminares realizadas en 1955 mostraron que antes de abordar este problema era necesario integrar en mayor medida los sistemas nacionales existentes. El avance logrado desde esa fecha en cuanto a integración y mejoramiento de las redes nacionales hace aconsejable iniciar ya el examen de al menos algunas posibilidades de interconexión. Por otra parte, aun cuando los proyectos de interconexión no pudieran llevarse a cabo durante un buen número de años, la solución del problema eléctrico centroamericano habrá de descansar algún día en un grado bastante alto de interconexión regional. Para ese desarrollo será preciso fomentar desde ahora el uso de voltajes y frecuencias uniformes en todas las zonas. Dentro de este mismo campo de actividades el Subcomité de Electrificación podría formular --con el fin de aplicarlas en todos los países centroamericanos-- normas técnicas uniformes para los materiales, equipos e instrumentos eléctricos.

Del mismo modo debe llevarse a cabo el estudio de los problemas de financiamiento de la industria eléctrica y de la posibilidad de lograr un financiamiento exterior común para programas de desarrollo eléctrico concebidos y diseñados regionalmente. En relación con este punto convendría elaborar en los próximos años un estudio de los requisitos que, desde puntos de vista técnicos y económicos, deben cubrirse en la formulación de proyectos de desarrollo eléctrico que sirvan de base a solicitudes de crédito nacional e internacional. El cumplimiento de las demás atribuciones del Subcomité dará origen a trabajos adicionales y requerirá la ayuda de Naciones Unidas durante los próximos cinco años.

5. Aspectos sociales de la integración económica

A partir de 1956 se emprendió dentro del Programa de integración el estudio de algunos aspectos sociales del desarrollo de Centroamérica. Se abordó primero la consideración de los problemas demográficos y, más tarde, se inició como actividad permanente del Comité el estudio de los problemas de vivienda. Sin embargo, existe amplio campo para estudiar aspectos sociales del desarrollo que hasta ahora no han sido investigados y cuya dilucidación asume importancia en vista de las transformaciones que el propio desarrollo y la integración traerán consigo.

El Comité de Cooperación Económica decidió durante su tercera reunión, la realización de un "estudio detenido de los problemas demográficos de Centroamérica y sus efectos sobre el desarrollo económico de la región, y en particular de la relación entre el crecimiento demográfico y los problemas de la integración económica del Istmo". Terminado en 1958, el estudio analiza acuciosamente los principales problemas demográficos de Centroamérica y presenta una evaluación de tendencias futuras de la población que será de gran valor en relación con el desarrollo integrado de la región.^{17/} Planteados ya en sus términos generales los principales aspectos demográficos, será necesario emprender estudios más detallados de ciertos fenómenos cuya acción pueda constituir un obstáculo o un incentivo al proceso de integración. De acuerdo con la Resolución 73 (CCE) aprobada durante la quinta reunión del Comité en Tegucigalpa, Honduras, se llevará a cabo en los próximos años el estudio de la fuerza de trabajo y de su adaptabilidad a los problemas de desarrollo, su movilidad entre ocupaciones rurales y urbanas, su capacidad para absorber técnicas modernas y sus actitudes hacia el consumo y el ahorro.

En materia de vivienda, y como primer paso, se celebró en San José, Costa Rica, en 1957, un seminario en el que se estudiaron los aspectos técnicos, sociales y financieros del problema con el fin de coordinar los esfuerzos que se realizan en cada país. Los trabajos recomendados en esa

17/ Véase Los recursos humanos de Centroamérica, Panamá y México en 1950-1980, y sus relaciones con algunos aspectos del desarrollo económico (TAA/LAT/22).

ocasión se sistematizaron a través de un Subcomité permanente, que se reunió por primera vez en la misma ciudad en octubre de 1958.^{18/}

El programa de trabajo adoptado por el Subcomité comprende tres aspectos principales: a) estudio de la situación de las industrias de materiales de construcción y de las regulaciones sobre planeamiento físico; b) investigaciones sobre costos de edificación y estudios tendientes a la normalización y estandarización de materiales y elementos de construcción; y c) estudio de la demanda de materiales de construcción y de las posibilidades de satisfacerla con productos centroamericanos.

Se ha iniciado ya un programa de intercambio de información técnica. En el curso de los próximos cinco años será posible abordar sectores adicionales de coordinación y ampliar ésta hasta lograr los objetivos que se persiguen, si se cuenta con recursos técnicos adecuados por parte de la Secretaría. Hay que advertir que los recursos hoy dedicados a este programa no son suficientes para impulsar la amplia tarea comprendida en el actual programa de trabajo del Subcomité.

En la quinta reunión del Comité se decidió también iniciar una investigación sobre algunos aspectos sociales del desarrollo de la agricultura, en especial por lo que hace a las formas de tenencia de la tierra y las condiciones del trabajo agrícola. La realización de este proyecto se iniciará en 1959 en cooperación con el Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales, de Río de Janeiro, Brasil. El proyecto comprenderá una estimación cuantitativa de las formas de tenencia y una descripción de la organización agraria en cada uno de los distintos tipos de propiedad. En relación con ambos aspectos se hará una apreciación de los recursos disponibles y de su estructura, del uso que se hace de ellos, de la naturaleza y grado de avance de la técnica, así como de los efectos que todos estos factores tienen sobre

^{18/} Como base para el examen de los problemas de la vivienda se ha dispuesto, además de los estudios realizados por los propios países, de los siguientes documentos preparados por la Secretaría: El problema de la vivienda en Centroamérica (E/CN.12/CCE/AC.6/3); Significación económica de los programas de vivienda en Centroamérica y Panamá (E/CN.12/CCE/AC.6/5); Posibilidades de un mercado común centroamericano para las industrias de materiales de construcción (E/CN.12/CCE/AC.6/6).

/la productividad,

la productividad, el ingreso y los niveles de vida de la población agrícola.

Convendrá, además, realizar en los próximos cinco años el estudio de los siguientes problemas socioeconómicos: el ingreso y la distribución de la riqueza; magnitud de la clase media y sus posibilidades de desarrollo, su impacto en la demanda, el ahorro y la iniciativa privada; educación general y vocacional y su lugar en el desarrollo socioeconómico, y trabajos sobre organización de comunidades, desarrollo de servicios sociales y otros aspectos igualmente importantes en este campo.

6. Desarrollo económico

En 1957 se iniciaron una serie de estudios de desarrollo económico en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá. Estos estudios están concebidos --como los hechos por la Secretaría de la CEPAL en otros países-- en función de los problemas y de las necesidades de una política nacional de desarrollo. Pero además se ha tratado de incorporar en algunos de ellos un nuevo elemento: el grado de desarrollo que alcanzaría la economía centroamericana supuestas diversas hipótesis respecto al aumento del comercio intercentroamericano, establecimiento de industrias de integración, coordinación de programas nacionales de fomento agrícola e industrial, electrificación, transporte, etc.

Las investigaciones anteriores se realizan en colaboración con organismos nacionales de los distintos países. En el caso de Costa Rica los trabajos habían sido emprendidos por la Universidad de ese país, que en 1956 constituyó una Oficina de Desarrollo Económico. La Secretaría ha prestado su colaboración en diversos aspectos. Para los demás estudios ha sido preciso constituir grupos nacionales que trabajan en colaboración con la Secretaría. Esa forma de cooperación ha permitido cubrir un amplio campo de actividades y ha conducido a un uso más eficiente de los recursos de investigación de los propios países y de las Naciones Unidas. Cabe también destacar que en algunos casos el trabajo de los grupos nacionales tiene el valor de proporcionar una forma de adiestramiento de economistas en problemas de aplicación de la técnica de análisis y proyecciones.

/En cuanto

En cuanto a trabajos futuros se proyecta iniciar en 1959 los estudios de desarrollo de Guatemala y Nicaragua. La culminación de los estudios de Centroamérica sería un estudio conjunto de desarrollo de la región. Dicho estudio consideraría el desarrollo centroamericano como un todo. Dentro de ese concepto se analizarían los factores determinantes del crecimiento en la post-guerra. Se examinarían en seguida los factores que han influido en el aumento del comercio intercentroamericano y en las primeras manifestaciones de especialización regional. Se consideraría de modo especial el problema del tamaño de los mercados nacionales como obstáculo al desarrollo industrial, y se determinarían las perspectivas de crecimiento ligadas a grados diversos de integración de la economía centroamericana, expresados éstos tanto en términos de proyecciones sectoriales como de diversos supuestos sobre política económica regional. Por otra parte, el estudio de desarrollo global de Centroamérica proporcionaría valiosos elementos de juicio para juzgar y llevar a cabo los distintos proyectos industriales dentro de un orden lógico entre sí y en relación con proyectos del sector agropecuario, transporte, electrificación, etc.

7. Aspectos fiscales de la integración económica

a) Reseña de actividades

El primer estudio en este campo, que fue llevado a cabo en 1955/56,^{19/} contiene un análisis comparativo de la estructura tributaria existente en los cinco países, y una evaluación de su efectividad para producir ingresos y de sus efectos sobre los incentivos para invertir, el esfuerzo productivo y la estructura o composición del consumo y la inversión. En vista de su naturaleza, el estudio no contiene recomendaciones específicas sobre reformas tributarias, pero sus conclusiones sirven para identificar los elementos débiles de la estructura tributaria existente, señalando posibles medios de fortalecimiento de los mismos con vistas a incrementar la eficiencia del sistema de

^{19/} Véase La política tributaria y el desarrollo económico en Centroamérica (E/CN.12/486) Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1957, II.G.9. (El estudio se realizó por la Secretaría con la cooperación de la Subdirección Fiscal de la Oficina de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas).

ingresos. La clasificación sistemática de fuentes de ingreso sobre bases comparables en las cinco repúblicas centroamericanas, contenida en el estudio mencionado, ha facilitado también el trabajo subsiguiente sobre equiparación de tarifas en relación con el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica.

Por otra parte, la Secretaría ha investigado, basándose en varias hipótesis de crecimiento y libre comercio, las pérdidas y ganancias potenciales de ingresos que pueden resultar para cada país de la equiparación de los aranceles centroamericanos y de la eliminación gradual de los gravámenes de importación al comercio intercentroamericano en el período de 1957 a 1966. Este estudio permitió definir, en términos aproximados, la magnitud de las posibles repercusiones fiscales de la aplicación del Tratado Multilateral. Sirvió, además, para establecer una metodología que podrá emplearse en el futuro cuando se quiera apreciar los efectos antes indicados y, en su caso, las fuentes alternativas de ingresos que podrían buscarse.

b) Trabajos futuros

i) Equiparación de incentivos fiscales. La Secretaría en cooperación con la Subdirección Fiscal de las Naciones Unidas, emprenderá en 1959 un análisis comparativo de las leyes de fomento existentes y en proyecto en los cinco países, con el propósito de determinar la naturaleza y extensión de los beneficios fiscales y procurar su equiparación. A pesar de que la naturaleza de los casos no permita lograr completa uniformidad entre las distintas leyes, se espera que puedan reducirse sus principales diferencias y simplificar su administración. Esta materia es de una importancia considerable y práctica, ya que, conforme a los términos del convenio industrial, las industrias centroamericanas de integración recibirán los beneficios y exenciones que establecen las respectivas legislaciones nacionales.

ii) Aspectos tributarios de la integración económica. Los trabajos previos sobre los aspectos tributarios de la equiparación de aforos y del libre comercio podrán continuarse en el futuro, iniciando en 1960 un /estudio

estudio más detallado de los impuestos internos que afecten o puedan afectar el comercio intercentroamericano. Los resultados de este estudio podrían servir de base para efectuar la equiparación de ciertos impuestos internos, considerados como elementos del costo de producción, y para determinar el método más efectivo de gravar la producción interna o las ventas en los distintos países en forma que no se desaliente el libre comercio de los productos.

El Tratado Multilateral también implica el movimiento libre de capital y de personas entre los cinco países. La Secretaría podría analizar los posibles obstáculos fiscales a ese movimiento, particularmente con respecto a la doble tributación sobre los ingresos de las personas, los dividendos o las ganancias de las compañías, y sugerir medios para evitarla a través, por ejemplo, de la negociación de acuerdos bilaterales o multilaterales. Este estudio puede extenderse al tratamiento fiscal del capital extranjero. Es este un campo en el cual los países de la región han tendido a buscar una mayor uniformidad en los años recientes.

8. Otros asuntos

a) Investigación tecnológica, capacitación y productividad

Desde el comienzo del Programa se hizo presente que su realización y el propio crecimiento económico, hacían necesario contar en Centroamérica con facilidades de investigación tecnológica y de capacitación administrativa. Para satisfacer tales necesidades, una misión de expertos de la AAT llevó a cabo investigaciones en el área con el objeto de conocer mejor los requerimientos en estos campos y estudiar las formas más adecuadas de abordar el problema.^{20/} En los estudios se recomendó la creación de un instituto de investigación tecnológica y de una escuela superior de administración pública, con financiamiento de los cinco países, como una fórmula que permitiría no sólo

^{20/} Véase Informe sobre la organización de un Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ST/TAA/I/Central America/R.2); Informe preliminar sobre la posible creación de un Instituto Técnico Centroamericano para la formación profesional industrial (Misión OIT/UNESCO).

realizar estas labores en una escala adecuada, sino también conseguir economías en el proceso de investigación y de capacitación y evitar duplicación de esfuerzos.

El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), con sede en la ciudad de Guatemala, fue creado en 1956 con aportaciones de los cinco países y con ayuda de las Naciones Unidas. Tiene por objeto la investigación de recursos, la realización de estudios tendientes al mejoramiento de la productividad, así como aquéllos que requiere la expansión industrial y agrícola, y el aprovechamiento de nuevos procedimientos y usos industriales. El Instituto, por otra parte, se encuentra estrechamente vinculado al desarrollo industrial integrado de Centroamérica, por cuanto está llamado a desempeñar importante papel en el estudio y preparación de proyectos de integración, así como en los dictámenes técnicos que prevé el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. En su primera etapa de actividades los estudios e investigaciones del ICAITI se han dirigido de preferencia al desarrollo y adaptación de procesos técnicos a las condiciones centroamericanas, así como a solventar consultas sobre problemas de productividad al nivel de la empresa; a efectuar análisis de laboratorio y pruebas de materiales, y a prestar otros servicios tecnológicos que demanda la industria.

Dada la vinculación que se ha señalado entre las labores del Instituto y el crecimiento industrial, es de anticipar que será necesario ampliar sustancialmente sus actividades durante los próximos cinco años. El Instituto ha cooperado en el estudio de determinadas posibilidades industriales integradas, para lo cual ha podido disponerse de sus facilidades. Habría ventajas indudables de que este tipo de colaboración pueda acrecentarse en los años venideros.

La Escuela Superior de Administración Pública de Centroamérica fue creada en 1953, también con aportaciones de los cinco gobiernos y con ayuda de las Naciones Unidas, habiendo alcanzado a la fecha personalidad jurídica en cada uno de los estados centroamericanos. Tiene su sede en San José, Costa Rica, y persigue entre sus objetivos los de ofrecer cursos avanzados de nivel equivalente al postuniversitario para la capacitación intensiva

/de funcionarios

de funcionarios públicos superiores; organizar periódicamente programas de extensión; efectuar investigaciones sobre administración pública en los estados miembros, y promover el conocimiento de técnicas y métodos dentro de esta disciplina. Sus atribuciones comprenden también el asesoramiento a los gobiernos centroamericanos en el estudio e implantación de reformas tendientes a modernizar la administración pública de los respectivos países. Durante sus cuatro años de existencia ha cubierto los aspectos docentes de sus atribuciones y ha preparado más de 250 funcionarios públicos. Los cambios efectuados recientemente en su programa de trabajo requerirán un volumen considerable de actividades en los próximos años.

Paralelamente con las labores que realizan ambas instituciones en sus respectivos campos, se ha llevado a cabo desde 1957 un programa de productividad al nivel de la rama industrial, que ha estado a cargo de expertos de la OIT. A partir de 1959 este programa habrá de incluir actividades de capacitación, especialmente en el ramo de la industria textil. Esta última tarea ha sido emprendida como resultado de una recomendación del grupo de trabajo sobre dicha industria, que se reunió en Managua, Nicaragua, en enero de 1958.

b) Coordinación estadística

En el análisis de las economías centroamericanas se ha tropezado con los problemas de falta de comparabilidad de las cifras que reflejan la actividad económica, y de insuficiencia en la cobertura de las mismas para los fines concretos del Programa de integración. Tal situación ha llevado a comprender dentro del Programa la coordinación y mejoramiento de las estadísticas del área. Con tal objeto se constituyó en 1953 el Subcomité de Coordinación Estadística. Dicho Subcomité está integrado por los directores de estadística del Istmo quienes asumen responsabilidad directa por las tareas que se asignan y participan en forma activa en los estudios que se realizan con ayuda de esta Secretaría, de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y del Instituto Interamericano de Estadística.

Los trabajos del Subcomité han permitido uniformar métodos y procedimientos, y han conducido a la elaboración de un Compendio Estadístico Centroamericano,^{21/} el cual contiene, por primera vez, cifras globales para toda el

^{21/} Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1957.II.G.8.

área. Este Compendio se publicará cada tres años. Además, se han fijado programas mínimos para Centroamérica, sobre la base de las necesidades estadísticas del área, en materia de comercio exterior, industrias, agricultura y ganadería, energía eléctrica, y en relación con algunos aspectos demográficos y de transporte. También se han iniciado trabajos de coordinación de estadísticas fiscales y otras que necesita el Programa. Se ha impartido un curso sobre métodos de cálculo de índices de comercio exterior a funcionarios centroamericanos que trabajan en la especialidad.

La coordinación y mejoramiento de los servicios estadísticos del Istmo es una labor continua; conseguido ya un cierto grado de coordinación de orden general, se tiende ahora a estudiar más a fondo problemas determinados a través de grupos de trabajo. Por lo tanto debe contarse con que este tipo de actividades mantendrá dentro del Programa el mismo ritmo que hasta la fecha ha tenido.

La tarea que se deja descrita en este documento se lleva a cabo por la Secretaría de la CEPAL en su carácter de Secretaría del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, en estrecha colaboración con los propios gobiernos del Istmo. Para la realización de estudios se cuenta además con expertos proporcionados por el Programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas y pertenecientes a la Administración de Asistencia Técnica, a la FAO, la OIT y otros organismos especializados. También se ha contado con la ayuda del Sistema Interamericano en campos determinados. Se han guardado asimismo estrechas relaciones de cooperación e información con la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

Por otra parte, cabe mencionar que existan en Centroamérica estructuras regionales institucionales cuya labor está encaminada a lograr una cooperación de los cinco países en campos afines o relacionados con el Programa. Se han mantenido relaciones al respecto con la Asociación de Universidades de Centroamérica y su Consejo Superior Universitario, las reuniones de Bancos Centrales, la Asociación de Institutos de Fomento de la Producción y Estabilización de Precios del Istmo Centroamericano y la Organización Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria. La labor de estas organizaciones tiene un valor inapreciable para la integración y coadyuva a sus propósitos.