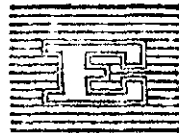


NACIONES UNIDAS



CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



GENERAL  
E/CN.12/CCE/212  
6 de mayo de 1960  
ORIGINAL: ESPAÑOL

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

Segunda Reunión Extraordinaria  
San José, Costa Rica, 26 de abril de 1960

EL PROGRAMA DE INTEGRACION ECONOMICA  
DE CENTROAMERICA Y EL TRATADO DE ASOCIACION ECONOMICA  
SUSCRITO POR EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS

Interrelaciones y posibles formas de consolidar y acelerar la  
integración económica del Istmo



## INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	v
Introducción	vi
I. Libre Comercio y Equiparación	1
1. El problema inmediato	1
2. Aceleración del libre comercio y establecimien <u>to</u> de metas comunes	2
3. Vinculación en materia de libre comercio y equi <u>paración</u> arancelaria	4
a) Formas multilaterales de liberalización del comercio	5
b) Reservas y controles al libre comercio	7
c) El caso de los productos agrícolas básicos	9
d) Equiparación arancelaria	12
II. Régimen de Industrias de Integración	13
1. Influencia del Régimen en la integración indus <u>trial</u>	13
2. El problema inmediato	16
3. Aplicación del Régimen de Industrias. Posibles soluciones	18
III. Financiamiento del desarrollo económico integrado del Istmo Centroamericano	21
1. La Corporación Centroamericana de Fomento	21
2. El problema inmediato	24
3. Posibles soluciones	25



## PRESENTACION

La Secretaría tiene el honor de someter a consideración del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano en su Segunda Reunión Extraordinaria, el documento titulado El Programa de Integración Económica de Centroamérica y el Tratado de Asociación Económica suscrito por El Salvador, Guatemala y Honduras: Interrelaciones y posibles formas de consolidar y acelerar la integración económica del Istmo.

Este documento se ha preparado a solicitud del Presidente del Comité y en atención al interés de los demás miembros del mismo. Obvia decir que las sugerencias aquí presentadas, si bien han sido consultadas con funcionarios de los gobiernos, son de la exclusiva responsabilidad de la Secretaría y reflejan el tipo de acciones que a juicio de la misma sería necesario emprender para la más pronta realización de los objetivos y fines del Programa de Integración Económica de Centroamérica.

/INTRODUCCION

## INTRODUCCION

A principios de 1960 el Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano se encontraba en un momento de consolidación de resultados muy importantes y con perspectivas de un avance firme y progresivo, pero relativamente lento, hacia la integración de las cinco economías en una sola unidad.

En efecto, en materia de libre comercio, los cinco países firmantes del Tratado Multilateral debían negociar entre ellos, en un plazo máximo de diez años, el libre comercio total para todos los productos originarios de Centroamérica. Al mismo tiempo se habían otorgado en septiembre de 1959 una preferencia arancelaria de 20 por ciento a la importación de productos originarios o manufacturados en cualquiera de los países miembros, y habían decidido constituir un arancel común frente a terceros países antes de septiembre de 1965. Las negociaciones de equiparación estaban a punto de iniciarse y era posible prever que la total igualación del arancel podría quedar lista antes del plazo máximo fijado. También cabía esperar que el libre comercio pudiera acelerarse en cierta medida por ser obligatorio otorgarlo a más tardar cinco años después de haberse alcanzado la equiparación.

Los problemas de la integración industrial habían sido considerados por los gobiernos y por la iniciativa privada en varias ocasiones. El convenio sobre esta materia había sido firmado por los cinco gobiernos, ratificado por tres, y estaba sujeto para su entrada en vigor a la ratificación por los dos países restantes. El Comité había declarado once ramas industriales como de interés para la integración económica y los sectores privados más dinámicos tenían ya un número apreciable de proyectos industriales en campos como los de fertilizantes, envases de vidrio, refinación de petróleo, pinturas y otros de similar importancia.

De otra parte, conforme a las decisiones del Comité y al respaldo que tenía la idea de crear una Corporación Centroamericana de Fomento, a principios de 1960 podía preverse que la región contaría en el futuro más o menos cercano con un organismo de financiamiento del desarrollo económico

/orientado

orientado de modo principal a impulsar el establecimiento de industrias de integración y cubrir otras necesidades derivadas del Programa, incluyendo las obras de infraestructura que fueran necesarias para su más rápido avance.

Por último, se habían establecido vínculos importantes de cooperación económica en materia de electrificación, carreteras, transporte, vivienda y otros. De esta manera, el Programa había ido creando una base substancial, aunque todavía claramente insuficiente, para la programación conjunta del desarrollo y la coordinación de actividades de interés común.

En suma, en ese momento, a principios de 1960, se habían examinado y esclarecido los principales problemas de la integración económica y se habían adoptado las fórmulas para resolverlos; los cinco gobiernos habían concertado los convenios básicos necesarios para alcanzar la integración y habían, del mismo modo, establecido instituciones directamente encaminadas a facilitar ese proceso. El ICAITI se disponía a llevar a cabo una considerable ampliación de sus operaciones utilizando para ello la asignación de recursos que le ha sido acordada por el Fondo Especial de Naciones Unidas. A pesar del avance logrado en esos sectores, de todos los convenios centroamericanos firmados sólo uno de ellos, el Tratado Multilateral, había recibido el número de ratificaciones necesario para entrar en vigor, e incluso ese mismo instrumento no había sido aún ratificado por dos de los países. Ello había limitado la vigencia del Tratado a sólo tres países y había retrasado la de los demás instrumentos legales del Programa de Integración.

La situación descrita a rasgos muy generales era la que existía al ser firmado el Tratado de Asociación Económica entre El Salvador, Guatemala y Honduras, conforme al cual los tres países se otorgan el libre comercio inmediato para la totalidad de los productos manufacturados u originarios de los mismos --salvo una lista de excepciones--, se disponen a crear una unión aduanera completa entre ellos en un plazo máximo de cinco años y se comprometen a crear a plazo muy breve un Fondo de Desarrollo para financiar la ampliación o reajuste de actividades productivas y mejorar la vinculación efectiva de los sistemas de comunicación y transporte entre los tres países, así como para otros propósitos.

/El problema,

El problema, cuyo estudio ha sido encomendado a la Secretaría, nace precisamente de la aceleración que el Tratado imprime a la unión e integración económica de los tres países, y de la forma en que dicha aceleración tenderá a modificar la situación real en la cual se apoya el Programa centroamericano. Pero el hecho mismo de que el Tratado represente un acercamiento de metas y una decidida aceleración en todos los sectores que son centrales a cualquier programa de unión económica, y no un cambio en la índole de los objetivos que previamente se habían fijado los cinco países, ofrece en cierta forma un primer punto de partida para la búsqueda de soluciones al problema, y constituye un factor básico en todo el planteamiento formulado por la Secretaría y en las sugerencias presentadas en este documento.

La situación reseñada, así como el resultado de las consultas efectuadas y el antecedente muy significativo de que el Comité previamente hubiera adoptado medidas que en efecto tendían a imprimir una mayor celeridad al Programa, explica la índole y naturaleza de las posibles soluciones al problema sugeridas aquí, las cuales representan en esencia una forma de acelerar la integración entre los cinco países y acercar en la mayor medida posible las metas y plazos de integración al nivel centroamericano con las establecidas en el tratado tripartita. Si siguiendo esta posible línea de acción, los gobiernos centroamericanos convinieran en fijar para la constitución del mercado común un plazo, como el de cinco años, que fuera igual al establecido en el Tratado Tripartita, acelerando para ello todos y cada uno de los sectores básicos del Programa, se tendería a alcanzar dos importantes resultados. De una parte se reduciría la magnitud de la diferencia de ritmos de integración entre los tres y los cinco países y, en segundo término, se abreviaría el período durante el cual existiría esa diferencia.

Una solución global de esa índole, por suponer metas finales coincidentes pero ritmos distintos de integración, supondría también la existencia de desigualdad de condiciones en los distintos países, pero sería una desigualdad transitoria y decreciente que, al final del período de transición, habría desaparecido en su totalidad. Conforme al estudio detenido

/que se



que se ha hecho del problema, esa desigualdad habría de ser parcial y manifestarse sólo en materia de libre comercio, ya que en los demás sectores básicos, como el de equiparación, integración industrial y financiamiento del desarrollo económico, parece indispensable mantener en todo momento igual ritmo de avance entre los cinco países.

La solución de carácter general antes señalada habría de traducirse, en los principales sectores del Programa, en un conjunto de decisiones que consolidaran los resultados alcanzados hasta la fecha y permitieran avanzar rápidamente durante los próximos años hasta alcanzar las metas comunes que hubieren sido fijadas.

En materia de libre comercio habría que considerar detenidamente la posibilidad de establecer un sistema de rebajas anuales progresivas que fuera sencillo en su concepción y que pudiera aplicarse de manera automática a todos los productos originarios o manufacturados en los países centroamericanos.

La existencia de un sistema de rebajas anuales progresivas de 20 por ciento, como el que se sugiere en este documento, instituido mediante un convenio centroamericano, representaría una aceleración considerable de todo el proceso de liberalización y conduciría, en el plazo de cinco años, a la igualdad absoluta de tratamiento en materia de libre comercio. Por supuesto, el monto de la rebaja gradual y el plazo para alcanzar la liberalización total podrían ser distintos a los señalados y seguir cumpliendo las finalidades para las que han sido sugeridos. Lo que sí interesaría preservar, cualquiera que fuera el monto de las rebajas que los gobiernos decidieran otorgarse, sería el carácter automático del sistema, ya que conforme a la experiencia internacional en esta materia el proceso de negociación del libre comercio podría retrasar considerablemente el avance que es indispensable lograr en ese sector. Ello no impediría negociar posteriormente, una vez establecido el sistema general de liberalización, el tratamiento de libre comercio total para productos determinados, mediante su incorporación a la Lista A anexa al Tratado.

La solución a que se pudiere llegar en materia de libre comercio habría de relacionarse con otros sectores del Programa a fin de asegurar que las iniciativas alentadas por la ampliación del mercado se traduzcan en la creación de nuevas actividades sobre una base de economía y eficiencia, de forma

/que no

que no absorban una cantidad excesiva de los escasos recursos de que dispone Centroamérica. Tal sería el caso de un cierto número de industrias que por sus características requieren el mercado centroamericano y respecto a las cuales el Comité estimó necesario someterlas a un tratamiento especialmente favorable, creando para ello el Régimen de Industrias que otorga el libre comercio al producto de las plantas de integración y no al producto en general, el cual sólo goza de rebajas arancelarias progresivas del 10 por ciento anual. Esta característica de exclusividad en el tratamiento de libre comercio es la que garantizaría el acceso efectivo al mercado para el cual se establecerían dichas plantas y es central a todas las demás disposiciones que harían del Régimen un instrumento de la mayor trascendencia para impulsar el desarrollo de determinadas ramas industriales en condiciones eficientes y con la necesaria perspectiva de éxito. Esto es así no sólo porque son extraordinarias las condiciones de inversión y otras correspondientes a estas industrias, sino porque la misma etapa en que se encuentra el desarrollo de Centroamérica hace difícil avanzar en la industrialización hacia ese sector de industrias productoras de bienes intermedios y de producción que el Régimen está destinado a estimular.

A diferencia del Régimen, el Tratado de Asociación establece el libre comercio inmediato para la generalidad de los productos, y haría por ello inoperante el principal estímulo del Régimen a menos que sea posible lograr algún tipo de acuerdo para preservar la garantía efectiva del mercado centroamericano para las industrias de integración, cuyo número, por lo demás, sería bien reducido. Para salvar el obstáculo indicado cabría que los cinco países convinieran en darle aplicación práctica al Régimen de modo inmediato, constituyeran con carácter permanente la Comisión de Integración Industrial prevista en dicho convenio, y decidieran en un plazo relativamente breve la asignación de las primeras industrias centroamericanas de integración. Con igual carácter de urgencia parecería necesario establecer en el curso del presente año cuáles son las industrias y productos cuyo comercio se normaría por las disposiciones del Régimen y de sus protocolos adicionales y proceder a la formulación y firma de dichos protocolos respecto a las primeras cinco plantas.

/Para

Para cumplir con una decisión del tipo indicado se dispone ya en el seno del Comité de una experiencia apreciable y se cuenta con el interés claramente manifestado por la iniciativa privada alrededor de la pronta aplicación del Régimen. Debe destacarse que la urgencia en la aplicación de este convenio no obedece de modo único a consideraciones de carácter industrial, sino a otras relacionadas con el proceso de liberalización del comercio al cual está ineludiblemente vinculado. En efecto, parece claro que así como el Régimen constituye un mecanismo muy valioso de industrialización, su existencia mientras no sea aplicado tendería a frenar el libre comercio en productos en los que se requiere dicho tratamiento de modo indispensable si es que Centroamérica ha de entrar en su manufactura. Pero no es éste un defecto imputable al convenio industrial, sino a la falta de vigencia del mismo.

En la consideración del problema antes señalado ha de tenerse presente el papel del Régimen como instrumento necesario para lograr un desarrollo entre los cinco países que sea equilibrado y que se sustente sobre las mejores bases técnicas y económicas.

Por último, la aceleración decidida del libre comercio y el proceso de industrialización que podría esperarse mediante la vigencia del convenio industrial demandarían fondos de inversión muy superiores a los que hasta ahora han sido empleados en Centroamérica. Si bien es posible que ese proceso motive también una mayor canalización de los ingresos hacia los fines de la integración, se requerirá sin duda que los cinco países cuenten con un mecanismo de financiamiento, establecido mediante aportaciones gubernamentales y privadas, que sea además capaz de captar el crédito exterior que se necesitará en sumas probablemente muy considerables. Esta necesidad de la integración económica ha sido considerada por el Comité quien ha decidido crear —previos los estudios necesarios— una corporación centroamericana de financiamiento del desarrollo económico y ha esbozado algunas de sus características principales. Tales características, en cuanto a forma de capitalización, funciones y atribuciones del organismo financiero, son muy semejantes a aquellas que el Tratado Tripartita ha establecido para el Fondo de Desarrollo y Asistencia previsto en el mismo.

Dada la similitud antes señalada de funciones y las dificultades prácticas de establecer y operar eficazmente dos organismos de financiamiento

y promoción, parece existir un margen suficiente de coincidencia que permite lograr acuerdo sobre este punto y tomar todas las medidas necesarias para que el Programa de Integración cuente en el tiempo más breve posible con un organismo financiero e impulsor del desarrollo cuya existencia sería del mayor valor para alcanzar las metas finales de ampliación de la estructura productiva, crecimiento del ingreso regional y mejoramiento de la situación económica de la población que constituyen, al mismo tiempo que la base, la justificación más clara del programa de cooperación económica emprendido desde 1952 por los países centroamericanos.

Se ha hecho hasta aquí una reseña del tipo de soluciones sugeridas en este documento, que se analizan con mayor detenimiento más adelante. Como paso siguiente interesaría poder anticipar cuáles serían las modificaciones que su aplicación provocaría en la situación económica de Centroamérica durante los próximos años. Es esta una cuestión a la que no podría por ahora dársele respuesta cabal, sino sólo de una manera indirecta, es decir, a través del conocimiento de los hechos que se derivarían de esas soluciones y que formarían parte determinante de las perspectivas futuras.

Para 1965 existiría libre comercio irrestricto y una tarifa uniforme para el resto del mundo, y estaría eliminado el control fiscal en las aduanas intercentroamericanas. Se habría creado así un solo mercado. Ese mercado contaría con una institución de financiamiento para los cinco países que por su peculiar personalidad internacional tendría una capacidad de contratación de préstamos, tanto oficiales como privados, de una importancia grande. Asimismo, por vez primera en el desarrollo de la integración económica, se dispondría de un instrumento efectivo para alentar la industrialización y procurar que, aun en un mercado constituido por países económicamente pequeños, las plantas instaladas fueran eficientes y económicas y constituyera una base adecuada para otras actividades que necesariamente tendrán que desarrollarse en el mercado común centroamericano. Ese efecto se lograría, en parte, a causa de algo que fue señalado desde 1952, en la primera vez que el Comité se reunió para considerar el destino económico común de los países centroamericanos, esto es, que el nuevo mercado que se cree no será sólo la suma de los cinco mercados individuales, sino el resultado de una intensificación del poder de compra en

cada uno de los mercados nacionales hasta una magnitud total muy superior a la de todos sus componentes.

Si los gobiernos decidieran adoptar de inmediato las medidas necesarias para consolidar y acelerar el proceso de integración económica centroamericano, sería de la más alta conveniencia que dichas decisiones pudieran incorporarse en un nuevo convenio centroamericano que contuviera todas las medidas necesarias para asegurar la marcha futura del Programa de Integración conforme a las orientaciones, plazos y metas que fueran convenidos en la próxima Reunión Extraordinaria del Comité.



## I. LIBRE COMERCIO Y EQUIPARACION

### 1. El problema inmediato

El Tratado de Asociación Económica suscrito entre Guatemala, El Salvador y Honduras, establece el compromiso de constituir una unión aduanera en un plazo de cinco años contados a partir de su fecha de entrada en vigor. Ese proceso se inicia con la creación inmediata de una zona de libre comercio para la totalidad de los productos originarios de los países miembros, salvo un número relativamente reducido de excepciones, y se perfecciona a través de la equiparación arancelaria frente a terceros países. Se establece, además, la libre circulación de personas y capitales y el tratamiento nacional a los ciudadanos de los Estados miembros y a sus inversiones.

De otro lado, los cinco países firmantes del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, en vigor desde junio de 1959, deben, dentro de un plazo máximo de diez años contados a partir de esa fecha, otorgarse el libre comercio total para todos los productos originarios de Centroamérica. Al mismo tiempo, en septiembre de 1959 los cinco gobiernos se concedieron una preferencia arancelaria de 20 por ciento sobre la importación de cualquier producto elaborado u originario de países centroamericanos, y se han comprometido a constituir un arancel común en un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de vigencia del convenio sobre la materia que fue suscrito en septiembre de 1959.

De esta manera, coexisten actualmente en Centroamérica dos clases distintas de programas de liberalización del comercio y formación del mercado común; una de ellas, la de alcance centroamericano, consolidada en instrumentos que aseguran la liberalización del comercio en forma firme y progresiva, pero relativamente lenta, y una segunda, la comprendida en el Tratado de Asociación, que establece ese libre comercio de inmediato para casi la totalidad de los productos originarios de los países miembros y que imprime en el territorio de los mismos una aceleración decisiva en materia de libre comercio si se le compara con los acuerdos celebrados con anterioridad entre los cinco países.

El problema inmediato consiste, por consiguiente, en encontrar las medidas que podrían adoptarse de común acuerdo entre todos los países miembros

/del Programa

del Programa de Integración para acortar las diferencias de ritmos antes señalados y preservar el mercado centroamericano en su conjunto como base de la integración económica del área. A falta de una solución de este tipo el estímulo que el Tratado de Asociación daría a la ampliación de actividades y a la creación de otras nuevas, tendería a producir una reorientación de los sistemas productivos hacia un mercado que en su composición y magnitud es menor que el que se persigue como meta de integración económica de Centroamérica.

2. Aceleración del libre comercio y establecimiento de metas comunes

Con el propósito de conciliar los objetivos del tratado tripartita con los que de forma común persiguen los cinco países centroamericanos bajo el Programa de Integración cabría, en principio, considerar distintas soluciones alternativas mediante las cuales pudiera esperarse alcanzar dos resultados importantes: a) limitar la magnitud de las diferencias de tratamiento que en materia de libre comercio existirían entre los países firmantes del pacto tripartita y al nivel centroamericano, y b) abreviar el período en que se registrarían tales diferencias. La Secretaría, con base en las consultas y orientaciones recibidas de los gobiernos y teniendo en cuenta los principales elementos de la situación actual, ha estudiado una forma que parecería adecuada para obtener esos resultados y que en esencia consistiría en el establecimiento de un período de transición en el que --en tanto que los tres países firmantes del Tratado le dan cumplimiento a éste-- se conviene en proceder al nivel centroamericano al otorgamiento del libre comercio en forma acelerada hasta constituir el mercado común centroamericano en un período relativamente corto, y tan próximo como sea posible al estipulado para ese mismo propósito entre los tres países firmantes del Tratado de Asociación.

Dentro del enfoque que se ha enunciado en forma general, y que no es sino un esfuerzo de acercamiento de metas, períodos y plazos de integración entre los dos programas, se presentan distintos requisitos que sería necesario cumplir a breve plazo con objeto de asegurar que las discrepancias que puedan presentarse entre los ritmos de constitución del

/mercado común



mercado común centroamericano y del previsto en el Tratado de Asociación no representen en el futuro ningún obstáculo de peso para la consolidación del mercado centroamericano total.

El requisito inicial para lograr ese objetivo de compatibilidad reside en la pronta ratificación de los tratados de integración por los países que hasta la fecha no lo hubieran hecho. Sólo sobre la base de tratados que hayan sido ratificados y estén en plena vigencia en los cinco estados centroamericanos podría procederse a acelerar el libre comercio y a hacer coincidir las metas finales de ambos instrumentos. Por esta razón, las consideraciones presentadas en esta nota dan por supuesta la vigencia completa del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y del Protocolo sobre Preferencia Arancelaria Centroamericana.

El segundo requisito, de orden general, reside en la necesidad de acercar en el mayor grado posible o hacer enteramente iguales los periodos en los que deberá quedar constituido el mercado común entre los tres países firmantes del Tratado de Asociación y entre la totalidad de los países centroamericanos. Ello supondría: a) la adopción de un plazo máximo igual o prácticamente igual para lograr el libre comercio y la equiparación sobre la totalidad de los productos en el Tratado de Asociación y en los instrumentos del Programa de Integración Económica; b) la determinación de los ritmos que seguirán los cinco países durante el período de transición en tanto no se alcanza la meta común y, c) de modo subsidiario, los procedimientos y modalidades susceptibles de ser aplicados en forma más eficaz.

Dado que no parece existir incompatibilidad formal ni de procedimiento entre las disposiciones del Tratado de Asociación y las que sobre libre comercio y equiparación contienen los tratados centroamericanos, el problema de acercamiento de metas es esencialmente un problema de índole económica y de decisión gubernamental que conviene abordar cuanto antes. Los límites dentro de los cuales podrá fijarse un plazo único están determinados por el de cinco años establecido en el Tratado de Asociación y el de diez años convenido en el Tratado Multilateral de Libre Comercio. La diferencia entre dichos plazos es de una magnitud que a falta de nuevos acuerdos daría lugar a disparidades

/entre los

entre los ritmos de integración económica de ambos grupos de países que sería difícil salvar posteriormente.

En efecto, suponiendo que en abril de 1966 haya entrado en vigor el Tratado de Asociación y que en esa fecha todos los instrumentos institucionales del mercado común centroamericano hayan sido ratificados y estén en plena vigencia, en los próximos años se presentaría la situación siguiente:

1o. Coexistencia del libre comercio total entre los tres países para casi todos los productos originarios, con un régimen de preferencia arancelaria centroamericana de 20 por ciento para todos los artículos originarios, y libre comercio multilateral para un conjunto de productos que representan un porcentaje muy reducido del comercio entre ellos.

2o. Equiparación arancelaria en los cinco países conforme al convenio centroamericano sobre la materia, y constitución del arancel común centroamericano a más tardar en el curso de 1965.

3o. Establecimiento efectivo de un mercado común tripartita, con administración aduanal conjunta en 1965.

4o. Establecimiento del mercado común centroamericano en junio de 1969, es decir diez años después de la entrada en vigor del Tratado Multilateral y cinco años más tarde de la fecha en que los países miembros del tratado tripartita habrían alcanzado ese mismo objetivo.

Tal sería la situación en el futuro en caso de no introducirse modificación a los actuales términos de aplicación del Programa Centroamericano de Integración Económica. Interesa ahora analizar la forma en que dicho Programa podría acelerarse para hacer que la constitución del mercado común centroamericano coincida en cuanto a fecha con el que han decidido establecer los tres países miembros del tratado tripartita, en los dos siguientes sectores principales: libre comercio y equiparación arancelaria.

### 3. Vinculación en materia de libre comercio y equiparación arancelaria

Si el objetivo de aceleración del régimen de libre comercio fuera aceptado por los cinco gobiernos centroamericanos, cabría decidir y emprender dos

/clases

clases distintas de acciones: una de orden global, en la que se establecería las metas de liberalización del comercio y de creación del mercado común centroamericano y se determinaría la forma, modo y tiempo en que se llevaría a cabo ese proceso, y una segunda, de carácter específico, orientada a perfeccionar los mecanismos y la forma de operación del libre comercio prevista en el Tratado Multilateral, con objeto de eliminar obstáculos a su aceleración.

a) Formas multilaterales de liberalización del comercio

Sobre el supuesto de que los estados centroamericanos acordaran entre ellos un período para alcanzar el mercado común que coincida con el plazo de cinco años en que quedará constituido dicho mercado entre los países firmantes del pacto tripartita, restaría todavía por decidir la forma en que los cinco países se acercarían progresivamente hacia esa meta, teniendo en cuenta que en materia de libre comercio los países del Tratado de Asociación se lo han otorgado de inmediato. Este último hecho implica que aún con metas finales iguales para la constitución del mercado común, habría un período de transición en el cual se registrarían ritmos distintos de integración económica al nivel de los tres y de los cinco países, e implicaría también una cierta desigualdad de oportunidades; pero dichas desigualdades tenderían a irse reduciendo gradualmente durante el período de transición hasta que al final de los cinco años previstos hubieran desaparecido en su totalidad.

\* Si ese enfoque, que en esencia supone un modo de alcanzar gradual pero rápidamente la igualdad absoluta de tratamiento en materia de libre comercio entre los cinco países, fuera convenido entre los gobiernos centroamericanos, quedaría por definir —como ya se ha dicho— el procedimiento concreto mediante el cual habría que alcanzar la meta final de constitución del mercado común centroamericano.

Un procedimiento de liberación progresiva del comercio entre los cinco países ofrecería una posible vía de solución. Dicho procedimiento podría comprender, durante un número determinado de años, la aplicación de rebajas anuales a la importación de productos originarios o manufacturados en cualquier país centroamericano, hasta llegar al final del período de transición a la

/liberalización

liberalización total. El sistema de gradualidad aplicable —salvo contadas excepciones— a todos y cada uno de los productos originarios tendría el mérito de imprimir un carácter automático al proceso de liberalización, eludiendo la necesidad de llevar a cabo negociaciones producto por producto que conforme a la experiencia internacional en esa materia podrían resultar difíciles y tardadas, y tendería, de la misma manera, a facilitar la adaptación de las distintas actividades a las nuevas y más intensas condiciones de competencia.

Gabría además la posibilidad de negociar el libre comercio total e inmediato para productos determinados, pero hay aquí un problema de oportunidad y tiempo que puede revestir la mayor importancia. En efecto, interesaría que en el acuerdo a que se pudiese llegar sobre esta materia se estableciera primero el libre comercio gradual y progresivo para la totalidad de los productos originarios de Centroamérica —con excepciones predeterminadas— y que sólo posteriormente se entrara en la fase de negociación para que los artículos en que así se conviniera pasaran de ese tratamiento progresivo al de libre comercio total. En caso contrario, si se intentara primero negociar los productos que serían objeto de libre comercio inmediato, para después otorgar al resto el tratamiento progresivo preferente, ello podría retrasar de modo considerable la vigencia del sistema progresivo que interesaría tener cuanto antes como fórmula de carácter automático.

De la misma manera, sería necesario predeterminar aquellos productos especiales en los que la liberalización del comercio tuviere, por una u otra causa, que quedar sujeta no al régimen general que fuese establecido, sino a otro distinto. En cuanto a esto, tanto el Tratado Multilateral como el de Asociación permiten establecer regímenes transitorios de excepción. Una vez establecidas las salvedades en cuanto a productos determinados, el sistema de gradualidad sería aplicable a todos los demás productos originarios o manufacturados en países centroamericanos.

Por último, debe tenerse en cuenta que los gobiernos de los países centroamericanos han suscrito un Protocolo sobre preferencia arancelaria mediante el cual se otorgan por una sola vez una rebaja de 20 por ciento a la importación de productos originarios o manufacturados en ellos. De

/aceptarse

aceptarse un sistema como el sugerido, sería necesario decidir si en el primer año de aplicación las nuevas rebajas que fueren convenidas habrían de considerarse como acumulativas a las ya otorgadas en el protocolo o cubiertas, en ese primer año, simultáneamente.

#### b) Reservas y controles al libre comercio

Dentro del otro grupo de problemas, es decir, aquellos de orden específico, figuran las reservas y los controles al libre comercio incluidas en el Tratado Multilateral. Debe destacarse que tanto las reservas como los controles no constituyen un procedimiento establecido en el articulado del convenio bajo el régimen general de libre comercio ahí previsto, sino que fueron introducidos en la lista anexa al Tratado para productos en los que determinados países estimaron que el otorgamiento del libre comercio inmediato e irrestricto tendría repercusiones económicas desfavorables para ellos. Conforme a la interpretación que fue dada por el Comité, la introducción de reservas por un país daba facultad a los demás países signatarios a excluir del libre comercio a los mismos productos procedentes del país que hubiese formulado la reserva. En cierto modo, el sistema de reserva fue empleado como una forma de permitir el libre comercio para productos determinados entre un número de países inferior a la totalidad. Dio así un cierto margen de flexibilidad en la aplicación del libre comercio que interesaría preservar para aquellos casos en que bien por las repercusiones que tendría el otorgamiento del libre comercio sobre las actividades productivas existentes, o sobre los ingresos fiscales, o por otros motivos, un país se encontrara imposibilitado en un momento dado para otorgar tratamiento libre a las importaciones procedentes de otros estados centroamericanos. Pero el hecho de preservar ese margen de flexibilidad no obligaría a aceptar como sistema un procedimiento que como el de las reservas es contrario a cualquier propósito decidido de acelerar la integración de las cinco economías en el período más breve posible. Por ello los gobiernos podrían considerar la conveniencia de eliminar del mecanismo de libre comercio la formulación de reservas, y en vez de éstas aplicar, para casos especiales, el Artículo XXVII del Tratado Multilateral en el que, con carácter excepcional, se permite un régimen de libre comercio entre un número de países

/inferior a

inferior a la totalidad de los contratantes y, a la vez, rebajas arancelarias progresivas con el país o países restantes. La gradualidad de las rebajas así establecidas tendería a atenuar las consecuencias desventajosas que sobre determinadas actividades productivas existentes podría surtir el libre comercio en un país dado, y no sólo facilitaría sino que forzaría el ajuste de dichas actividades que fuese necesario efectuar con vistas a un mercado enteramente libre a alcanzar en un número de años previamente determinado. Una decisión de carácter gubernamental como la señalada podría a breve plazo y mediante protocolo adicional al Tratado conducir a eliminar las reservas ahí establecidas para los productos incluidos en el Anexo A, sujetando su importación en los países que han formulado las reservas a rebajas graduales dentro del período máximo de tiempo que se llegare a determinar para la efectiva constitución del mercado común centroamericano.

Los controles impuestos a la importación, la exportación • ambos a la vez, son un caso enteramente distinto. Tanto el Tratado de Asociación como el Tratado Multilateral en su artículo II, disponen que los productos objeto del régimen general de libre comercio no podrán ser sometidos a dichos controles, los cuales sólo se permiten como regímenes especiales y transitorios para productos determinados. El tratamiento especial se explica en el caso de productos tales como los que son base de la dieta popular, por la necesidad de garantizar el abastecimiento adecuado de los mismos y por la existencia de políticas nacionales de precios y fomento de la producción orientadas legítimamente a asegurar ese abastecimiento.

Sin embargo, independiente de las razones que dentro de la forma actual de comercialización de determinados productos justifican la existencia de controles, su aplicación conforme a los tratados bilaterales firmados entre países centroamericanos ha representado no sólo un obstáculo poderoso al libre comercio sino que ha causado además daño a las actividades de producción principalmente agrícolas emprendidas por algunos países centroamericanos con vistas al mercado de otros. Ello es así porque conforme al sistema empleado en los tratados bilaterales, establecido también para un cierto número de los productos incluidos en el Tratado multilateral, los estados se reservan el

/derecho de

derecho de imponer controles al comercio por decisión unilateral y sin aviso previo a las demás Partes contratantes. Este solo hecho rodea de inseguridad toda actividad de producción orientada al mercado centroamericano y conduce o bien a desestimular la formulación de programas de producción con vistas a dicho mercado, o a que una vez obtenida la producción correspondiente ésta se encuentre sin el mercado para el cual fue obtenida y sin posibilidades de colocarla fuera del área centroamericana. El sistema tiende, además, a mantener programas de producción interna en condiciones de ineficiencia y sin prestar la debida consideración a los costos en que es necesario incurrir para obtenerla.

Convendría, por consiguiente, que los gobiernos estudien y decidan substituir ese procedimiento por un sistema de cooperación centroamericana, expresado en acuerdos concretos que coordinen la producción y regulen la comercialización de dichos productos mediante un sistema de cuotas o cualquier otro que se estimare adecuado. En todo caso habría razones de conveniencia indudable para limitar la aplicación del sistema que fuere instituido a productos agrícolas que forman parte de la dieta general o a otros que por motivos de evidente conveniencia centroamericana fuera indispensable someterlos a ese régimen. Del mismo modo sería preciso eliminar de la lista anexa al Tratado Multilateral el derecho a establecer unilateralmente controles al comercio, substituyendo ese derecho por la formulación y puesta en vigor de acuerdos especiales.

c) El caso de los productos agrícolas básicos

Como ya se apuntó, para establecer un régimen efectivo de libre comercio en cuanto a los productos agrícolas básicos sería necesario eliminar del Tratado Multilateral los controles impuestos a determinados productos e idear --conforme al Artículo XXVII del Tratado-- alguna modalidad de comercio que, como un sistema de cuotas, consolide efectivamente un mercado de ámbito regional y asegure condiciones preestablecidas de entrega y precio de los productos sujetos a dicho sistema.

Dada la estrecha interdependencia que existe entre los aspectos puramente comerciales de la cuota y la necesidad de asegurar el abastecimiento de los productos sujetos a ese régimen, sería necesario negociar multilateralmente las cuotas con participación tanto de los países abastecedores como de los productores. Por la misma razón convendría que las cuotas se negociaran para un período de varios años —por ejemplo, de tres a cinco—, a fin de facilitar la realización de los planes de inversión requeridos para fomentar la producción. De otro lado, sería necesario que las negociaciones de cuotas se basaran en proyecciones adecuadas de la demanda de los distintos países, cuyos componentes principales son ya conocidos, y en alguna estimación de la oferta probable disponible para exportación en los países abastecedores. Por último, si un sistema de este tipo fuera convenido entre los gobiernos centroamericanos habría también que cubrir en el acuerdo correspondiente los aspectos relacionados con los precios de los productos, teniendo en cuenta su influencia como estímulo a la producción y la conveniencia de establecer, de modo gradual, un solo sistema de precios para toda la región a niveles razonablemente semejantes a los que prevalecen en el mercado internacional. Habría además que idear fórmulas especiales para resolver los problemas que podrían surgir si las necesidades de importación excedieran a los volúmenes fijados en las cuotas, o cuando los países abastecedores no pudieran satisfacerlas en su totalidad. En todo caso sería esencial al sistema sugerido que la consolidación del mercado y la mayor seguridad de poder disponer de éste fuera acompañado por una garantía de abastecimiento que también debería ser mayor a la que hasta ahora ha regido en el comercio de dichos productos, asumiendo todas las Partes del acuerdo la obligación de mantener el libre comercio irrestricto, dentro de los límites y demás condiciones establecidas en el sistema de cuotas.

La adopción de una solución como la aquí sugerida y la eliminación de los controles existentes sería un avance inicial importante para darle eficacia al régimen de libre comercio a que nominalmente están sujetos un buen número de productos agropecuarios. Sin embargo, el solo hecho de crear un mercado consolidado y estable no bastaría para asegurar

/un abastecimiento



un abastecimiento regional adecuado a las condiciones y magnitud de la demanda, aunque tendería a producir indirectamente ciertos ajustes que mejorarían la seguridad y situación de la oferta. Por ello, una vez dado ese paso inicial, sería necesario, adicionalmente, establecer programas de producción destinados directamente a cubrir las necesidades del comercio multilateral, mediante una determinación conjunta de las metas por alcanzar y la asignación y organización también conjuntas de los recursos necesarios.

De esta manera, las instituciones nacionales de crédito, en estrecha colaboración con las entidades de fomento, podrían formular y ejecutar al nivel centroamericano planes destinados a aumentar la producción con vistas a llenar el consumo propio y los faltantes de los países importadores, incluyendo en dichos planes la asignación de fondos para préstamos, la producción integrada de insumos y la prestación de servicios de asistencia técnica. Cabría también actuar con criterio regional para crear una red centroamericana de facilidades de almacenamiento, coordinando las facilidades ya establecidas y localizando las que se establecieran en el futuro conforme a las necesidades no de uno sino de los cinco países. Tanto en lo que se refiere a las inversiones en capacidad de almacenamiento, como en lo que atañe a los programas especiales de crédito, los acuerdos especiales sobre la materia podrían incluir, además de los aspectos técnicos y administrativos, convenios de cooperación en materia de financiamiento, en virtud de los cuales las cargas respectivas se distribuyeran equitativamente entre todos los beneficiarios de los resultados obtenidos.

Queda claro a la luz de lo anterior que la solución completa de los problemas de comercio de los productos agrícolas básicos es compleja y entrañaría una diversidad de medidas de difícil ejecución que habría que ir abordando gradualmente con base en los trabajos ya realizados por el Comité y en los que sobre esta misma materia decida llevar a cabo en el futuro inmediato. Por ello se sugiere a la consideración de los gobiernos y como solución a corto plazo, para ser complementada más tarde por otras medidas, el pronto establecimiento de un sistema multilateral de cuotas de importación y exportación.

d) Equiparación arancelaria

Conforme al Tratado de Asociación, las Partes contratantes se comprometen a equiparar la totalidad de los gravámenes sobre la importación dentro de un plazo máximo de cinco años a partir de la vigencia de dicho instrumento, declarando en forma explícita que esa equiparación se llevará a cabo de acuerdo con los términos del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación suscrito por los cinco gobiernos. Esta disposición y el hecho de contar ya con un procedimiento establecido entre los cinco países y con un ordenamiento jurídico de alcance centroamericano tiende a facilitar el cumplimiento de un requisito del mercado común que es importante en sí mismo pero que asume una trascendencia aún mayor por sus múltiples vinculaciones con el libre comercio. Por estos motivos puede preverse el cumplimiento de los términos del convenio de equiparación arancelaria entre los cinco países, mediante negociaciones multilaterales frecuentes que permitan establecer a corto plazo el nivel de los gravámenes uniformes a la importación.

## II. REGIMEN DE INDUSTRIAS DE INTEGRACION

### 1. Influencia del Régimen en la integración industrial

El Régimen de Industrias surgió dentro del Programa de Integración para satisfacer un conjunto de necesidades específicas. Tal como fue suscrito por los cinco gobiernos y ratificado por cuatro de ellos, constituye una pieza esencial del Programa de Integración para poder alcanzar tres tipos distintos de objetivos:

a) Proporcionar un impulso decidido para asegurar el establecimiento de industrias que sólo se justifican en escala regional, garantizándoles durante un período inicial la existencia de condiciones favorables a su operación económica, a salvo de posibles acciones de empresas competidoras --tanto internas como de fuera de la región-- que podrían poner en peligro la permanencia misma de la nueva industria creada en Centroamérica.

Ha de pensarse, además, que un número de esas ramas industriales, aquellas que requieren mayor capital, tecnología avanzada, prestigio de marca, complejos sistemas de distribución, personal capacitado, etc., son de una índole enteramente nueva en Centroamérica y entrañan por consiguiente un mayor riesgo que el que habitualmente se corre en inversiones industriales de magnitud más reducida orientadas hacia el mercado nacional de cada país. El hecho de que en las industrias de integración haya que entrar de lleno en sectores totalmente nuevos y de gran complejidad, y sin una base suficiente de experiencia, y que en su mayor parte se requieran inversiones de una magnitud que en Centroamérica sería extraordinaria, tendería a aumentar el riesgo de la inversión. Ese mayor riesgo es el que hay que contrarrestar garantizando un mercado que efectivamente esté disponible para los productos de la planta, y condiciones especiales de apoyo intergubernamental que conduzcan a una oportunidad adecuada de operación económica. No habría que desestimar la posibilidad de que en ausencia de un mecanismo como el previsto en el Régimen, ese tipo de actividades industriales se establezcan en Centroamérica sólo para encontrar condiciones adversas de operación, porque de los dos males en que puede caerse a falta de una protección adecuada y de una política industrial decidida, el mayor no reside en que la creación de dichas industrias se retrase durante un cierto período de años,

/sino en que

sino en que se instalen y, o bien fracasen, o bien operen a niveles de costos que graviten sobre las posibilidades de desarrollo de otras industrias o sectores económicos.

b) En segundo término, el Régimen está orientado a eliminar el fenómeno de duplicación de inversiones en campos en los cuales el mercado centroamericano es capaz de sustentar una sola planta industrial o un número reducido de ellas. Esa duplicación de inversiones está ya presente en Centroamérica en la casi totalidad de las ramas industriales existentes y se traduce en la existencia de un margen considerable de capacidad ociosa, es decir, capacidad cuya producción no podría ser absorbida por los respectivos mercados. Ese derroche de recursos se ha traducido, en el caso de las industrias existentes, en aumentos de costos y precios altos para el consumidor que han repercutido en forma directa en el nivel de consumo y en el ingreso real de los distintos países. Pero de una forma u otra, ése ha sido el precio que se ha estado dispuesto a pagar por una industrialización efectuada sobre bases nacionales.

Lo que preocupa ahora es la posibilidad de que esa misma forma de crecimiento defectuoso se repita en industrias de mayor tamaño, que ya son básicas para la economía de la región, con grave daño para el crecimiento de otras actividades que harían uso de sus productos. En ese grupo de industrias --en su mayoría productoras de bienes intermedios y bienes de capital-- se ha empezado a manifestar ya una tendencia a la duplicación de inversiones, que de alguna manera parece necesario coordinar. Por ejemplo, se sabe que en el caso de la industria de fertilizantes químicos existen proyectos adelantados en dos países centroamericanos y se ha pensado en establecer un tercero en otro país; para la refinación del petróleo existen proyectos en distinto grado de adelanto en casi la totalidad de los países, y en otras industrias que operarían con economía sobre una base regional se han establecido ya plantas en dos o más países.

Si toda esa suma de esfuerzos aislados y a veces opuestos pudiera canalizarse hacia el establecimiento de una organización industrial que operara eficientemente para el mercado conjunto de la región, se lograría no sólo un ahorro considerable de capital sino una mayor garantía de éxito en la operación de las empresas. De otro lado, sería inevitable que

/por sí

por ~~el~~ solo el otorgamiento del libre comercio para los productos de las industrias de tamaño centroamericano, aunado a un nivel arancelario uniforme fundamentalmente proteccionista, tendería a proporcionar un estímulo poderoso a la duplicación de inversiones e impediría en buena medida obtener los beneficios de la especialización industrial en escala centroamericana.

c) Finalmente, el Régimen firmado por los gobiernos centroamericanos en junio de 1958 tiene como objetivo asegurar, junto con la máxima economía de las inversiones, una adecuada distribución de los beneficios del Programa entre todos los países miembros. Es esto lo que se ha acostumbrado designar como principio de reciprocidad, que es central en todo esfuerzo de integración económica. Esa reciprocidad está presente en todos los sectores del Programa. En el libre comercio y la equiparación se ha traducido en la asignación de niveles arancelarios y el otorgamiento del libre comercio sobre bases de igual ventaja y beneficio. En el sector industrial la reciprocidad se ha interpretado como un esfuerzo por compensar las desventajas relativas que en el desarrollo de la industria tienen algunos países, de modo que la aplicación del Régimen pueda conducir, en un período de tiempo razonable, al establecimiento de industrias de integración en toda el área centroamericana. Este objetivo cuya raíz política es evidente, no implica que las consideraciones de reciprocidad hayan de privar sobre las de índole económica y técnica al decidir la localización de distintas industrias. Por el contrario, dentro del conjunto de industrias que Centroamérica podría desarrollar de inmediato con base en un mercado común, es mayor la certeza de establecer localizaciones industriales óptimas atendiendo al principio de reciprocidad que en ausencia de éste. En cierto sentido el principio es, en sus resultados, fundamentalmente económico. De todas las industrias que han sido consideradas de integración hay algunas que por consideraciones de materias primas o de otra índole estarían mejor localizadas en algunos de los países que se encuentran en un estado de desarrollo económico general más incipiente. Sin embargo, la fuerza de la mayor tradición industrial de otros, la existencia en determinados países de grupos de empresarios con mayor sentido de iniciativa y, en último término, la fuerza del uso y aún la rutina, harían que se tendiera a buscar la localización de dichas industrias en los países de mayor grado de desarrollo. El Régimen, al imponer esa conciencia de

reciprocidad y facilitar la movilidad de los factores productivos, tenderá en esos casos a conducir a soluciones económicas no alcanzables si no se dispusiera de un instrumento tan poderoso de industrialización.

## 2. El problema inmediato

En la actual situación es ya de la mayor urgencia la aplicación del Régimen de Industrias, con objeto de facilitar la constitución de una base industrial que ha estado ausente en Centroamérica y cuya existencia constituye un prerrequisito para el crecimiento general de las economías. En efecto, después de muchos años de una política de libre comercio bilateral entre países centroamericanos el proceso de industrialización se ha traducido más en la multiplicación de plantas dentro de las ramas industriales existentes que en el establecimiento de otras ramas nuevas, y es claro que no se podría confiar en que la creación de esa base industrial pudiera lograrse con el solo recurso del libre comercio y la equiparación de aranceles multilateralmente negociados entre los mismos países. Lo que se requiere es un impulso decidido, único, traducido en estímulos de todo orden y en medidas de cooperación regional en el sector de industrias. Hace falta, en ese sentido, el mayor mercado posible, la garantía de ese mercado para los productos de plantas industriales determinadas durante su período inicial de consolidación, y toda la protección y apoyo de los países miembros expresados en una política de industrialización regional centroamericana, que sea perfectamente clara en sus objetivos y no sujeta a modificaciones transitorias desfavorables para las industrias, es decir, una política de largo plazo establecida sobre bases centroamericanas de cooperación y apoyo mutuo. De esa manera, haciendo uso de las disposiciones del Régimen podría pensarse en establecer, en tiempo relativamente breve, no ya esa base industrial completa --tarea que seguirá demandando los esfuerzos de los países durante decenios-- sino un principio de constitución progresiva y acelerada de esa estructura industrial. Si no se actuara así, si se dejara librado al juego del libre comercio y de la competencia todo este proceso, la actual composición industrial de los países centroamericanos caracterizada por la existencia casi exclusivamente de manufacturas ligeras, tendería a ampliarse y a ensancharse, pero no se modificaría en lo sustantivo.

/La urgencia

La urgencia de la aplicación del Régimen fue destacada por la iniciativa privada durante la Primera Reunión de Inversionistas Centroamericanos celebrada en octubre de 1959. En esa oportunidad se examinaron varios casos concretos de duplicación de inversiones en industrias que han sido consideradas de integración y se hizo patente que los inversionistas de Centroamérica sienten la necesidad inmediata de resolver ese problema y evitar su propagación a través del mecanismo establecido en Centroamérica con ese fin. Del mismo modo los sectores privados consideraron urgente que el convenio entrara en vigor "para asegurar un proceso ordenado de industrialización con criterio regional".

De otro lado, la pronta aplicación del Régimen no sólo es indispensable para impulsar un desarrollo industrial acelerado, sino aun para facilitar el proceso de liberación del comercio al cual está inevitablemente ligado. Es éste un problema de la mayor importancia en el que conviene detenerse. Ha de verse con la mayor claridad que el Régimen y los instrumentos de política industrial contenidos en el mismo, aplicados con eficacia a corto plazo, constituirían un impulso a la industrialización de una magnitud relativa que no encuentra paralelo en la experiencia de otros países ni agrupaciones de países y que se justifica plenamente por las peculiares condiciones internas y externas de las economías centroamericanas. Pero con igual certidumbre puede apreciarse que el disponer de un instrumento que reserva el libre comercio total al producto de las plantas de integración, localizadas conforme al mismo, en vez de al producto en general, conduce, mientras ese instrumento no se aplique, a frenar las negociaciones de libre comercio. Aunque sea una experiencia remota no está de más recordar que en las negociaciones que precedieron a la firma del Tratado Multilateral los productos de las industrias de integración no fueron incluidos en la lista de libre comercio en espera del tratamiento especial que debiera dárseles conforme al convenio de industrias. Este problema se agrava por el hecho de no haberse establecido ningún acuerdo centroamericano sobre las ramas industriales que han de considerarse como de integración. Sería un resultado inevitable que si esta base de incertidumbre no se eliminara tendería a cercenarse del libre comercio productos en los cuales hay gran necesidad de su otorgamiento inmediato.

### 3. Aplicación del Régimen de Industrias. Posibles soluciones

El convenio sobre el Régimen fue firmado por los cinco países centroamericanos en junio de 1958, ratificado por tres de ellos en 1959 y recientemente por un cuarto. Dado que conforme al convenio, y por el alcance necesariamente centroamericano del mismo, se requieren cinco ratificaciones para su entrada en vigor, el primer paso hacia su aplicación práctica es la pronta ratificación por el país que aún no lo ha hecho. Pero no bastaría con esa ratificación para que el convenio sobre Régimen pudiera, en la práctica, ponerse en aplicación en los cinco países. Para ello sería necesario encontrar fórmulas de compatibilidad entre las disposiciones del convenio de industrias y las que respecto a libre comercio contiene el Tratado de Asociación recientemente suscrito entre Guatemala, Honduras y El Salvador.

La incompatibilidad entre ambos convenios se manifiesta en dos diferentes niveles. Uno que podría denominarse general y un segundo de carácter formal y específico. El primer tipo de incompatibilidad se deriva de los efectos que surtiría el Tratado como medio de unión económica sub-regional a muy corto plazo, ya que si esa unión fuera establecida sin una aceleración paralela del Programa de Integración en su conjunto, se escindiría precisamente el mercado que habría de ser base del desarrollo de industrias de integración y de los complejos industriales asociados con las mismas. Pero es ésta una incompatibilidad que habrá de subsanarse a través de modificaciones en los ritmos de liberalización del comercio e integración entre los cinco países y no mediante cambios en el sector industrial del Programa propiamente dicho.

La segunda incompatibilidad, de carácter específico, se origina directamente en el Artículo IX del Tratado de Asociación que establece el libre comercio total e inmediato para todos los productos excepto los estancados y algunos otros. El Régimen, por el contrario, dispone que el tratamiento de libre comercio se otorgará a los productos de las plantas de integración, con exclusión de los mismos productos procedentes de otras plantas no acogidas al Régimen, los que gozarán sólo de rebajas arancelarias progresivas de 10 por ciento anual.

/Si a falta



Si a falta de acuerdos posteriores entre los cinco países centroamericanos los países miembros del Tratado consolidaran el libre comercio general para productos correspondientes a industrias de integración, el Régimen de Integración Industrial sería inoperante y perdería todo su valor como instrumento de desarrollo industrial. En efecto, todo lo que es básico al Régimen de Industrias, es decir la garantía efectiva del mercado centroamericano para los productos de industrias determinadas, la propia selección de dichas industrias, el prevenir la duplicación de inversiones y asegurar localizaciones económicas y equilibradas entre los cinco países, garantizando condiciones favorables a la operación de las nuevas empresas que sean establecidas, todo ello se apoya en la facultad que conforme al Régimen tienen los gobiernos para otorgar el libre comercio a los productos fabricados en plantas determinadas y no al producto en general.

Por consiguiente, para preservar dentro del marco del Programa de Integración el funcionamiento de un instrumento de fomento y racionalización industrial que en el futuro inmediato puede ser tan decisivo, sería necesario establecer fórmulas que concilien, en cuanto a los productos de industrias de integración, las disposiciones del Tratado de Asociación con las contenidas en el Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración.

Cabría respecto a esto que los cinco países, --considerando que el Régimen de Industrias es un instrumento esencial de la integración económica de Centroamérica por cuanto está destinado a impulsar el establecimiento y desarrollo de industrias en condiciones adecuadas de eficiencia y productividad y a evitar la duplicación de inversiones a través del mejor aprovechamiento de los recursos de capital, en beneficio de todos y cada uno de los países-- se comprometieran mediante un nuevo acuerdo centroamericano, a darle aplicación práctica de modo inmediato, a constituir en el menor plazo posible y con carácter permanente la Comisión Centroamericana de Integración Industrial prevista en el Art. VIII del Convenio, y a negociar entre ellos, --en un plazo no superior, por ejemplo, a cuatro meses-- la asignación de las primeras industrias centroamericanas de integración, declarando su decidido propósito de suscribir en el curso de 1960 los protocolos correspondientes que se requieren para ponerlas en marcha y conviniendo en que el libre comercio para los productos de las industrias de integración se regirá conforme a dichos protocolos y al Artículo IV del Convenio sobre Régimen.

/Un acuerdo

Un acuerdo sobre bases semejantes a las enunciadas sería una forma de solucionar el problema de incompatibilidad entre los dos instrumentos jurídicos. Sin embargo, sería también preciso que los términos del acuerdo contuvieran las disposiciones necesarias para asegurar su cumplimiento a muy corto plazo, de manera que pudiera quedar establecido lo antes posible el carácter exclusivo del libre comercio para un grupo determinado de productos. Si ello no fuera así, sino que por el contrario la formulación y suscripción de protocolos especiales tomara excesivo tiempo, podría tenderse a iniciar proyectos correspondientes a industrias de integración en los tres países miembros del Tratado, sin una base ni garantía de mercado adecuadas, y apoyadas en un libre comercio de carácter general que una vez otorgado no sería posible ni conveniente restringir.

Por todas las razones enunciadas se requeriría una decisión gubernamental sobre pronta aplicación del Régimen de Industrias, así como una intensa acción pública y privada para la selección de industrias y el otorgamiento de los estímulos y privilegios del convenio. Sobre esas bases, podría esperarse que en el curso del año 1960 quedarán decididas las localizaciones y demás características de al menos cinco plantas industriales importantes; convenidas las garantías de protección, libre comercio y otras ~~que~~ sea conveniente otorgarles; constituidos los grupos de interés que elaborarían proyectos de creación de plantas en otras ramas industriales consideradas como de integración, y despertado en Centroamérica un interés general muy poderoso hacia el establecimiento de industrias de alcance centroamericano.

Cabría, por último, para permitir la aplicación completa del Régimen, eliminar toda duda respecto a cuáles son las industrias de integración y sus productos y establecer acuerdo respecto a la determinación de aquel corto número de ramas industriales —no comprendidas en las cinco primeras— que por sus características merezcan ser consideradas de integración y cuyos productos recibirían el tratamiento de libre comercio pre visto en el Convenio sobre Régimen de Industrias.

### III. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO INTEGRADO DEL ISTMO CENTROAMERICANO

#### 1. La Corporación Centroamericana de fomento

La necesidad de crear una institución encargada de orientar y ejecutar la política de financiamiento del desarrollo económico centroamericano, ha sido reconocida casi desde el comienzo del Programa de Integración. Ya en 1953 el Comité de Cooperación Económica conoció un "Estudio Preliminar sobre Problemas de Financiamiento del Desarrollo Económico y la Integración en Centroamérica" (Doc.E/CN.12/AC.17/30), en el cual se plantearon algunas de las modalidades que podría asumir lo que en esa ocasión se llamó un Instituto Centroamericano de Fomento. Sin embargo, como el Programa de Integración todavía no se concretaba en sus instrumentos esenciales para lograr la creación del mercado común, el Comité no consideró necesario tomar decisiones acerca de este problema, el cual, sin embargo, continuó siendo objeto de atención por parte del Comité y condujo a incluir en el primer proyecto de régimen de industrias de integración un capítulo especial sobre constitución de un Fondo de Desarrollo que habría de jugar un papel importante en la industrialización de Centroamérica.

Más adelante, una vez que fueron instituidos los principales instrumentos legales del Programa, tales como el Tratado Multilateral de Libre Comercio, el Régimen de Industrias y el Convenio sobre Equiparación Arancelaria, el problema de financiamiento surgió nuevamente, esta vez ya como una necesidad inmediata para impulsar a ritmo rápido el proceso de integración económica de los cinco países. Así el Comité de Cooperación Económica, en su Sexta Reunión, tomó la iniciativa de crear una institución regional de financiamiento, habiendo adoptado al efecto la Resolución 84(CCE), en la que se encomienda a la Secretaría que, "en colaboración con expertos de la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, y en consulta con el Banco Internacional, el Banco Interamericano... y otros organismos de financiamiento, así como los bancos centrales y las instituciones financieras de los países centroamericanos, elabore un proyecto para el establecimiento de una institución centroamericana de financiamiento y promoción de desarrollo económico integrado, en el que se tenga en cuenta la necesidad de otorgar una especial prioridad a las zonas menos

/desarrolladas

desarrolladas de la región. Los resultados de este estudio serán dados a conocer a los gobiernos en cuanto se finalicen y serán presentados al Comité durante su próxima reunión."

En cumplimiento de este mandato la Secretaría ha venido estudiando la materia con ayuda de un experto y ha efectuado consultas con diversos organismos, entre otros con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento al que, recogiendo las sugerencias de la Primera Reunión de Inversionistas Centroamericanos, inició un estudio preliminar sobre la factibilidad de un banco privado centroamericano de crédito industrial.

Cuando los cinco gobiernos tomaron la decisión de crear este organismo tuvieron especialmente en cuenta la necesidad de dotar al Programa de Integración de un mecanismo de promoción y financiamiento que sirviera como instrumento de la política centroamericana de desarrollo económico integrado, ya que este proceso plantea necesidades de carácter peculiar y de interés común a varios países que se pueden satisfacer de modo más adecuado mediante acción conjunta de los mismos.

Según la orientación dada por el Comité al examinar el problema de financiamiento de la integración económica y esbozar las líneas y objetivos principales de una corporación financiera, ésta debería cumplir funciones vinculadas estrechamente al Programa de Integración y relacionadas con el curso de este último. La corporación tendría, así, tres tareas principales que cumplir: una propiamente de financiamiento, una segunda de promoción del desarrollo económico y una tercera de compensación y equilibrio, conforme a la cual la institución otorgaría especial prioridad en sus actividades a las zonas menos desarrolladas de la región. Desde otro punto de vista la creación de una institución centroamericana de fomento estaría destinada a asegurar la inmediata asignación de fondos de inversión única y exclusivamente para satisfacer las necesidades de la integración económica, completar el cuadro institucional de ésta y fortalecer la vigencia efectiva

de los otros instrumentos del Programa. Existe aquí una diferencia entre esos otros instrumentos institucionales del Programa y la propuesta corporación centroamericana de Fomento que es necesario destacar. En tanto que el Tratado Multilateral y los demás convenios centroamericanos juegan el papel principal de crear un marco de posibilidades adicionales de acción económica y estimular decididamente su realización, la corporación sería en gran medida un organismo ejecutor, a través de su función de promoción y financiamiento. Es así un complemento necesario de los demás instrumentos del Programa y, de modo directo, del Régimen de Industrias.

La forma en que habría de capitalizarse el organismo centroamericano de financiamiento del desarrollo económico es uno de los puntos que se requiere estudiar con gran detenimiento. En todo caso ha de suponerse que independientemente de cualquier otra fuente de capital que sea utilizable con ese propósito, la base del capital de la institución tendría que constituirse con aportaciones gubernamentales de los cinco países, lo cual tendría las siguientes ventajas.

En primer lugar, permitiría crear una institución respetable en los medios financieros nacionales, regionales e internacionales, dotada de recursos técnicos y de organización de primera calidad. Cabe señalar que sólo así podría lograrse un aprovechamiento eficiente de este tipo de recursos, cuya escasez en Centroamérica es notoria.

En segundo lugar, lo anterior, unido a la concentración en un organismo de los medios de financiamiento disponibles, tendería a aumentar las posibilidades de obtener crédito exterior y de canalizar el ahorro centroamericano hacia los fines de la integración económica, en cantidades mucho mayores que las que podrían obtenerse si los países buscasen por sí mismos el financiamiento de proyectos aislados, cada vez que éstos se presentaren.

Además, el ahorro público incorporado mediante las referidas aportaciones gubernamentales al acervo de capital de la corporación, permitiría a ésta operar con la debida autonomía, en forma que constituyera un instrumento eficaz de la política centroamericana de desarrollo económico. Expresión de esta autonomía sería la posibilidad de cubrir la totalidad de las necesidades de financiamiento de ciertas obras, de efectuar las inversiones necesarias en

/las primeras

las primeras etapas de ciertos proyectos y, de manejarse con una razonable independencia en los mercados internacionales de capital.

## 2. El problema inmediato

El establecimiento de un Fondo de Desarrollo y Asistencia en el Tratado de Asociación Económica recientemente celebrado entre Guatemala, El Salvador y Honduras introduce un nuevo elemento en la situación previamente reseñada. De acuerdo con los lineamientos estipulados en el Capítulo IV del Tratado, dicho Fondo se capitalizará a base de aportaciones gubernamentales, y complementará sus recursos con el crédito que obtenga en los mercados de capital y con los ingresos provenientes de instituciones públicas o privadas nacionales, extranjeras o internacionales a cualquier título legal.

El Fondo de Desarrollo y Asistencia ha sido previsto para financiar la creación de una infraestructura económica equilibrada en los tres países y la construcción, ampliación y mejoramiento de carreteras que los comuniquen, así como para corregir los desajustes que puedan resultar de la creación del mercado común tripartita y fomentar el desarrollo industrial, mediante el financiamiento de la ampliación y mejoramiento de empresas existentes, y del establecimiento de nuevas empresas.

Dada la escasez de recursos que en general se observa en Centroamérica parecería difícil llevar a buen fin la doble tarea de organizar, capitalizar, y poner en funcionamiento una institución financiera de alcance regional y otra de alcance subregional, ambas con funciones similares y apoyadas en gran parte en las mismas fuentes de capital. En primer lugar, la necesidad de hacer aportaciones substanciales para constituir el capital de dos organismos financieros podría resultar demasiado onerosa para algunos países y, desde luego, no sería la forma más eficaz de emplear los recursos relativamente escasos de que se dispone. En segundo término, la existencia de dos instituciones tendería a dificultar la obtención del financiamiento exterior indispensable para alcanzar y mantener una tasa elevada de inversión en sectores de desarrollo económico integrado, ya que el volumen de fondos disponibles podría verse limitado

/por la

por la competencia que se estableciera entre ambas instituciones para proyectos que en muchos casos habrían de ser similares, dada la similitud de las funciones que les cabría cumplir a ambos organismos. Por último, podría dificultarse también la tarea de organizar los cuadros técnicos, administrativos y directivos necesarios para que ambas instituciones pudieran desenvolverse con eficacia a todos los niveles de sus respectivos campos de actividad.

### 3. Posibles soluciones

Todo lo anterior, —necesidad de orientar las inversiones industriales y de infraestructura de acuerdo con las necesidades y posibilidades de toda la región, requisitos de un proceso equilibrado de desarrollo entre los cinco países, dificultades de capitalizar dos instituciones separadas, problemas de financiamiento exterior y necesidad de buscar la eficiente utilización de los recursos técnicos y humanos disponibles— sugiere la conveniencia de una sola institución de fomento de alcance verdaderamente centroamericano.

En las actuales circunstancias, el establecimiento de una sola institución centroamericana de financiamiento —aisladamente considerado— dependería, de la orientación básica que se hubiere deseado imprimirle a la política del Fondo de Desarrollo y a la de la Corporación Centroamericana de Fomento y de los plazos previstos para la creación de una y otra. Desde el punto de vista formal, resulta claro que el Fondo y la Corporación podían ser perfectamente compatibles en cuanto a formas de constitución del capital, obtención de recursos de crédito exterior y otros de igual índole. En esto se conoce el criterio general de los países miembros de la Asociación Económica, expresado en el capítulo IV del Tratado, y las orientaciones dadas con igual carácter por el Comité de Cooperación Económica durante su Séptima Reunión.

En lo que respecta a la orientación básica de las actividades de ambas instituciones parece existir un margen considerable de coincidencia entre las funciones fijadas al Fondo de Desarrollo en el Tratado tripartita y las que fueron consideradas por el Comité de Cooperación Económica al solicitar los estudios necesarios para su creación. En efecto, el Comité asignó especial importancia al papel de la Corporación como instrumento de fomento industrial integrado que, además, operaría en otros sectores complementarios de éste

y en general en actividades que de modo común son necesarias al desarrollo integrado de la región. Las mismas o parecidas funciones de fomento industrial, especialmente en cuanto a empresas nuevas que por su amplitud o naturaleza se establezcan con vistas al mercado común, han sido asignadas al Fondo de Desarrollo en el capítulo IV del Tratado. El Fondo es concebido además como un instrumento importante en el financiamiento de carreteras y otros sectores de la infraestructura económica, en los que, conforme a los primeros resultados del estudio que viene realizando la Secretaría, sería también necesario que operara la Corporación Centroamericana de Fomento. En resumen, y sin prejuzgar sobre una decisión que el Comité deberá tomar en el futuro, no parece existir ninguna discrepancia fundamental entre la orientación que ha sido fijada a las actividades del Fondo de Desarrollo y la de aquéllas que en el futuro estará llamada a realizar la Corporación Centroamericana.

Por lo demás, dada la magnitud de las inversiones que se necesitan para proyectos de infraestructura, parece natural suponer que en su financiamiento una institución centroamericana actuaría más bien como intermediaria de créditos que se obtengan en el exterior que como organismo que otorgue créditos directos a los gobiernos. Si se tiene esto en consideración se ven claramente las ventajas de incluir entre las funciones de la Corporación Centroamericana la del financiamiento de obras de infraestructura.

Lo anterior no implicaría necesariamente que las aportaciones de capital para obras de infraestructura y las aportaciones para el fomento industrial tuvieran que ir a un fondo común. Si así se juzgare conveniente bien podrían segregarse las aportaciones, manejándose separadamente los recursos destinados a una y otra actividades e incluyendo dentro del fomento industrial la función encaminada a corregir los desajustes que podrían sufrir empresas determinadas a causa de la competencia establecida en virtud de la ampliación del libre comercio intercentroamericano. Al mismo tiempo que se conservarían las ventajas inherentes a una sola institución, la referida segregación de fondos y funciones

/estaría



estaría justificada ya que, intrínsecamente considerados, los problemas de la infraestructura económica y del desarrollo industrial son de naturaleza distinta en cuanto a la magnitud y período de maduración de las inversiones y las fuentes, modalidades de financiamiento y su solución podría requerir un tratamiento separado.

Una vez que fueran resueltos los problemas antes indicados, los gobiernos deberían tomar una decisión con respecto a la fecha de la creación de la Corporación Centroamericana de Fomento.

De acuerdo con la decisión que se adoptare, la Secretaría presentaría a la próxima reunión ordinaria del Comité un proyecto completo de Corporación, previas las consultas señaladas en la resolución respectiva y previa consulta con los gobiernos, así como con un grupo de expertos centroamericanos en materia de financiamiento cuyas opiniones también serían tenidas en cuenta para hacer la formulación final del documento. La Secretaría ha pensado en este procedimiento de consulta con personalidades centroamericanas de reconocida autoridad en la materia como una forma muy eficaz de basar el proyecto de corporación en las situaciones y realidades financieras de cada país.