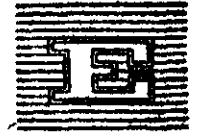


Alfredo Chaves



NACIONES UNIDAS

**CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL**



**LIMITADO
E/CN.12/CCE/327/Rev.1
4 de enero de 1966
ORIGINAL: ESPAÑOL**

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

**Novena Reunión
Guatemala, 25 de enero de 1966**

EVALUACION DE LA INTEGRACION ECONOMICA EN CENTROAMERICA

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	vii
I. La integración como pauta de crecimiento	1
1. La economía centroamericana en la postguerra	1
a) Crisis en el sistema económico tradicional	1
b) Primeros intentos de reconstrucción de la economía nacional	2
c) Continuada insuficiencia de la pauta tradicional de desarrollo	4
2. El movimiento hacia la integración económica	5
a) Evolución del programa	5
b) Efectos económicos generales de la integración económica	6
3. La interdependencia económica entre países y los problemas del mercado común	11
4. La transitoria coexistencia de la integración y de la pauta tradicional de la economía	14
a) La persistente vigencia del sistema económico tradicional	16
b) Implicaciones para la política económica	17
5. Limitaciones y posibilidades en la transición hacia una pauta de desarrollo integrado	19
a) Las restricciones para modificar la estructura de precios relativos	19
b) Logros alcanzados en el sistema de precios	21
c) Posibilidades y necesidades de acción en otros campos	21

	<u>Página</u>
6. El desarrollo equilibrado entre países	23
a) Instrumentos legales e institucionales disponibles	23
b) El concepto de desarrollo equilibrado	24
c) El desarrollo equilibrado en una estructura económica de integración	26
d) El desarrollo equilibrado y la economicidad de las inversiones	28
e) Necesidad de una política activa de desarrollo equilibrado	29
7. Otras consideraciones	31
II. La política económica de la integración en campos concretos	33
1. Consolidación y perfeccionamiento del mercado común	33
2. La política de libre comercio	34
a) Certificado de origen	36
b) Clasificación arancelaria	37
c) Protección a la propiedad industrial	38
d) Normas de sanidad	39
3. La política arancelaria	40
a) Legislación arancelaria	40
b) Flexibilidad del arancel	41
4. Regímenes de excepción al libre comercio y rubros pendientes de equiparación arancelaria	45
a) Restricciones al libre comercio	46
b) Gravámenes a la importación todavía no equiparados	47
5. La organización del comercio intercentroamericano	47
6. La competencia en la zona de libre comercio	51

	<u>Página</u>
7. La armonización de sistemas fiscales	56
a) Antecedentes	56
b) El problema fiscal del mercado común	57
c) Productividad tributaria de las importaciones	58
d) Los impuestos al consumo	62
e) El gasto público de la integración	64
f) Mecanismos de acción	65
8. La política industrial	65
a) La canalización de los recursos hacia la industrialización	66
b) Orientación de la estructura productiva en las manufacturas: el régimen de industrias y el sistema arancelario especial de promoción de actividades productivas	68
c) La inversión extranjera en el sector industrial	73
9. La política agropecuaria	79
a) La especialización de la producción al nivel regional	80
b) Inversión pública en la agricultura y mejoramiento de las condiciones de producción	83
c) Los aspectos regionales de la política de desarrollo	85
d) El perfeccionamiento del mercado común de productos agropecuarios	88
e) El fomento agropecuario dentro del mercado común	91
10. Política comercial	95
a) Hacia una política comercial de desarrollo	95
b) La política comercial y la integración económica	98
c) Alcance y características de la política comercial común	102
d) Modalidades de organización	108

	<u>Página</u>
III. Los programas regionales por sectores	111
1. Los programas regionales y el desarrollo del mercado común	112
2. Estado actual y problemas generales de los programas regionales	113
a) Financiamiento	113
b) Acción unilateral, acción coordinada y acción conjunta	114
c) Participación de los organismos nacionales	116
d) Escasez de personal	117
3. El plan vial centroamericano	119
a) Antecedentes	119
b) Objetivos	120
c) Avances logrados	121
d) Problemas pendientes	121
4. Servicios regionales de transporte por carretera	125
a) El costo del transporte terrestre y el desarrollo del mercado común	125
b) Características de los servicios regionales	126
c) Necesidad de una acción reguladora del transporte intercentroamericano	127
5. Sistema centroamericano de telecomunicaciones	130
a) Antecedentes	130
b) Avances logrados	131
c) Problemas pendientes	132
d) Otros aspectos	134
6. Recursos hidráulicos e interconexión de sistemas eléctricos	136
a) Antecedentes	136
b) Avances logrados	137
c) Problemas pendientes	139
IV. Aspectos institucionales	145
1. Fortalecimiento y coordinación de los organismos ejecutivos	146
2. Reorganización y perfeccionamiento de los organismos directivos	151

PRESENTACION

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la solicitud hecha por el Consejo Económico Centroamericano a la secretaría de la CEPAL, en su Octava Reunión Extraordinaria. En él se examinan las actividades de integración realizadas en Centroamérica entre 1961 y 1965, dentro de una perspectiva económica más amplia y sobre la base de los resultados de numerosos contactos y entrevistas con autoridades nacionales, funcionarios regionales y miembros del sector privado.

No se ha tratado en esta oportunidad de exponer las realizaciones alcanzadas, sino más bien de analizar los problemas y factores críticos que han ido manifestándose conforme avanza el programa de integración. Pero ello no debería oscurecer el hecho central de que el mercado común centroamericano es ya una empresa en marcha cuyas operaciones internas de comercio e inversión ascienden a sumas significativas por su monto y por su clara tendencia de constante crecimiento. Sin duda se trata --y así se ha reconocido internacionalmente-- del movimiento multilateral de integración económica más avanzado entre los países en vías de desarrollo.

En el estudio se pretende dar una visión de conjunto del estado actual de la integración, así como de sus perspectivas y posibles orientaciones, señalando en cada caso aquellos problemas que parecen revestir mayor urgencia e importancia. El análisis detallado que requerirían muchas cuestiones, debe, pues, referirse a los trabajos especializados y algunos de ellos --además de los que se hicieron anteriormente -- se conocerán al mismo tiempo que este informe y podrán servir, por lo tanto, para ilustrar determinados puntos del mismo. Por otra parte, si bien se ha tratado de mantener un enfoque de largo alcance, algunas de las propuestas y sugerencias que aquí se formulan son susceptibles de adoptarse a corto plazo.

Algunos campos de actividad, como la planificación económica y social,^{*} y varias actividades de cierta importancia en el sector de transportes

* Puntos de vista de la secretaría de la CEPAL sobre este asunto, se encuentran en el informe La institucionalización de la planificación en Centroamérica, presentado por el Comité Asesor OEA/BID/CEPAL/SIECA/BCIE al Consejo Económico Centroamericano.

no figuran en el informe. Sin embargo, la mayor omisión radica indudablemente en la falta de un planteamiento a fondo de los problemas de la política social centroamericana y de sus vinculaciones con la integración económica.

Aun cuando dichos problemas frenan poderosamente el crecimiento en estos países --y no es necesario subrayarlo--, desde el punto de vista específico de la integración, no han constituido factores limitantes decisivos en las etapas formativas del mercado común. Pero una vez establecido éste, y ya en crecimiento la actividad productiva dentro de su marco, no sólo es propicio, sino oportuno y necesario, que la integración económica se aboque al estudio y solución de esos problemas. Así lo requiere el adecuado funcionamiento del mercado común y la imperativa necesidad de repartir equitativamente sus beneficios entre los distintos grupos de la población.

La integración económica no es un sustituto de las medidas de distribución del ingreso que es urgente adoptar al nivel nacional. Constituye más bien, si se la orienta en la forma debida, un medio positivo y poderoso de llevarlas a la práctica con mayor eficacia y costos sociales más reducidos.

Sin embargo, algo se ha podido avanzar en los aspectos de investigación, con los estudios sobre costo y productividad de la mano de obra industrial que han venido preparando la OIT y la secretaría de la CEPAL a solicitud del Comité de Cooperación Económica, y cuyos primeros informes se someterán próximamente a consideración de los gobiernos. Por otra parte, la reciente creación del Consejo Centroamericano de Trabajo y Previsión Social es también un paso importante en el sentido indicado. Pero hace falta todavía reconocer y definir formalmente la política social como uno de los campos principales de la integración en su presente etapa, y organizar un programa de actividades más amplio y ambicioso, lo mismo en cuanto a estudios que en lo que toca a medidas concretas de acción.

En ningún sentido podría estimarse como definitiva ésta u otra evaluación. La integración económica es una tarea siempre incompleta, que se transforma y amplía en sus necesidades conforme avanza su propio desarrollo. Así, y dentro de una estrategia cambiante y flexible a largo plazo --adaptada a las necesidades y posibilidades de cada etapa-- se irán incrementando poco a poco los campos de la acción económica multinacional. Conseguida e implantada una pauta de desarrollo integrado, la abolición de las aduanas fronterizas y la formación de la unión aduanera, no serán más que el requisito formal y la consecuencia natural de un proceso que haya alcanzado la meta de una verdadera unión económica entre los cinco países.

I. LA INTEGRACION COMO PAUTA DE CRECIMIENTO

1. La economía centroamericana en la postguerra

a) Crisis en el sistema económico tradicional

Al comenzar la segunda guerra mundial, las economías de los países centroamericanos estaban en franco estancamiento desde hacía ya casi una década. Los precios de los principales rubros de exportación habían bajado sustancialmente, con los consiguientes y desfavorables efectos sobre los ingresos de la economía. Esto se fue reflejando en dificultades cada vez mayores para atender debidamente la producción para el mercado externo y, junto con otros factores limitantes, creó obstáculos al crecimiento de la oferta de exportaciones, limitando la capacidad para importar y la demanda de importaciones. Los países afrontaban, además, un serio problema de desocupación e insuficiencia de las inversiones; no podían absorber el incremento demográfico en forma económica y productiva, y se encontraban imposibilitados para mejorar el consumo por habitante y los niveles de vida de la población.

En cierta medida incidían en el fenómeno las condiciones de crónica inestabilidad que, con el correr del tiempo, habían llegado a afectar las economías de los cinco países. Pero actuaban también otras fuerzas de más largo alcance que, al ampliar la magnitud y prolongar la duración de aquel fenómeno, tendían a hacer de él una condición permanente de falta de viabilidad económica de esos sistemas, más que una crisis periódica y transitoria. En efecto, además de las repetidas fluctuaciones de la economía mundial y de los mercados de exportación, el ritmo de crecimiento de la producción centroamericana de café a largo plazo había empezado a descender desde principios del presente siglo; la actividad bananera había comenzado a sufrir las consecuencias de las plagas y del agotamiento de los suelos a partir de 1915, y la extracción de minerales había perdido casi todo su dinamismo desde mediados de los años veinte.

Así pues, la insuficiencia de la pauta tradicional de desarrollo hacia afuera, basada de modo casi exclusivo en la agricultura de exportación,

/había venido

había venido gestándose desde hacía mucho tiempo, y llegó a manifestarse en todas sus proporciones al producirse la gran crisis económica mundial en los primeros años de la década de los treinta. Desde entonces, el estancamiento fue el signo característico del comportamiento del sistema económico, sin que pudiera plantearse como alternativa un proceso de desarrollo hacia adentro --de industrialización y sustitución de importaciones-- en razón de la reducida extensión de los mercados nacionales, de la existencia de una estructura de precios relativos notoriamente inclinada en favor de los productos de exportación, y de la carencia casi absoluta de dominio sobre la tecnología que, durante más de un siglo, se había venido acumulando en los países más avanzados del mundo.

b) Primeros intentos de reconstrucción de la economía nacional

Esta situación se mantuvo durante la segunda guerra mundial, con las limitaciones adicionales a que ésta dio lugar en el campo del comercio exterior. Sin embargo, empezaron a manifestarse desde entonces nuevos esfuerzos de impulso a la actividad productiva en los distintos países centroamericanos. Por una parte, la relativa escasez de importaciones y el aislamiento de la producción nacional respecto de la competencia de la producción extranjera permitieron establecer diversas industrias ligeras: textiles y alimentos elaborados, por ejemplo. Por otra, se llevaron a la práctica varios programas bilaterales entre los Estados Unidos y algunos de estos países, a fin de fomentar la producción de materias primas --verbigracia, hule y abacá-- cuyas principales fuentes de abastecimiento en el Sudeste de Asia se habían cerrado. Finalmente, la temporal expansión de operaciones en el Canal de Panamá estimuló las exportaciones centroamericanas de determinados productos alimenticios y absorbió apreciables contingentes de trabajadores de la región.

Al terminar la guerra, se inició en Centroamérica un período de notable prosperidad --el primero en veinte años-- que habría de prolongarse durante todo el siguiente decenio. Con la eliminación de los controles externos sobre los abastecimientos, la demanda diferida de exportaciones, que aumentó notablemente entre 1940 y 1945, se tradujo en un alza rápida

/de los

de los precios del café, en tanto que la producción bananera, que se había contraído por la escasez de medios de transporte, se incrementó de modo sustancial. Por su lado, las reservas de divisas extranjeras acumuladas durante el conflicto, permitieron satisfacer la demanda diferida de Centroamérica con un acelerado incremento de las importaciones.

La primera década de la postguerra no puede considerarse simplemente como un período de recuperación. Importantes desarrollos legales e institucionales en el campo de la política económica permitieron aprovechar ese lapso para dar un nuevo impulso al crecimiento de dichos países. Tales medidas respondieron a la necesidad de dotar al estado de un instrumental eficaz para el desempeño de sus responsabilidades de promoción económica, frente a los problemas derivados de la quiebra del multilateralismo en la economía internacional, y a las aspiraciones de mejoramiento en las condiciones de vida de la población que se habían venido sedimentando desde años atrás. Lo propio acontecía con las expectativas a que en este terreno había dado lugar el mismo conflicto bélico mundial y los primeros acontecimientos que siguieron a su terminación, como parte de la tarea de establecer un nuevo orden de cosas en la esfera política y económica.

De esta manera, durante los años cincuenta se consolidó la banca central en los cinco países; se establecieron y fortalecieron las instituciones y programas de obras públicas; se promovió el desarrollo agropecuario e industrial y se entró de lleno en el campo de la política social a través de la legislación obrera, los programas de vivienda y los servicios de salud y seguridad social. Pudo así lograrse un conjunto de realizaciones que abarcaron un rápido y sostenido aumento de las inversiones y de la producción manufacturera; la modernización de la agricultura tradicional de exportación; la apertura de nuevas y muy productivas zonas agrícolas; el desarrollo de la producción algodonera, como una de las principales fuentes de divisas y, en menor grado, de la pesca y de la ganadería de exportación. Se intensificó el proceso de urbanización y, al normalizarse la situación en Europa, se restableció en gran medida la pauta del comercio exterior que prevalecía antes de la guerra.

/c) Continuada

c) Continuada insuficiencia de la pauta tradicional de desarrollo

Los logros alcanzados por los países centroamericanos en la primera década de la postguerra permitieron restablecer un equilibrio dinámico en el sector externo, utilizar en mayor proporción los recursos disponibles y ampliar la base nacional de capacidad productiva en cada país, incrementando el ingreso y mejorando las condiciones de vida de determinadas capas de la población, principalmente entre los grupos urbanos. Con todo, ello no fue suficiente para imprimir a estas economías el dinamismo requerido. La experiencia centroamericana en ese lapso debe entenderse como un mejoramiento funcional de la economía, y no como un cambio de fondo en la estructura del sistema.

En efecto, el producto aumentó más rápidamente que la población, pero esta diferencia no alteró en forma sustancial el cuadro preexistente. De otro lado, ese aumento fue desigual, y se concentró en Nicaragua, en Costa Rica y, en menor medida, en El Salvador, mientras que en los otros dos países apenas si llegaba a cubrirse el incremento demográfico. Además, en el caso de Nicaragua, el proceso de rápido desarrollo que se registró en esa década y en la siguiente respondió de modo principal a la formación de una economía agrícola de exportación establecida ya en el resto de Centroamérica hacía medio siglo.

Siguieron en pie las dificultades para proporcionar ocupación productiva a la población económicamente activa y aumentar la remuneración del trabajo; y quedó pendiente de iniciar la modernización de la agricultura de mercado interno. En efecto, la producción de esta última aumentó con suma lentitud, con lo que aparecieron los primeros síntomas de un alarmante deterioro de la dieta nacional, ensanchándose la disparidad de niveles de bienestar entre los grupos rurales y urbanos. Por su parte, la industrialización no produjo cambios importantes en la composición del producto de cada país ni rebasó la pauta basada en industrias ligeras, a pesar de los avances que experimentaron la inversión y la producción manufactureras.

Al mismo tiempo, las economías centroamericanas continuaron desenvolviéndose dentro de la misma inestabilidad que habían venido padeciendo crónicamente. La caída de los precios de las exportaciones, que se inició en

1954 y que hubo de prolongarse hasta 1960, produjo nuevamente la bien conocida crisis de ingresos y ocupación, limitándose las importaciones y reduciéndose notoriamente el ritmo de crecimiento. Al ponerse a prueba los nuevos mecanismos monetarios, fiscales y de balanza de pagos, enfrentándolos por primera vez a una contracción económica de origen externo, pudo comprobarse su utilidad para atenuar los elementos de desequilibrio exterior, pero también se puso de manifiesto su limitada eficacia para contrarrestar los factores depresivos y mantener por sí mismos, un elevado y creciente nivel de producción y empleo.

2. El movimiento hacia la integración económica

Estas insuficiencias no pasaron inadvertidas en los países centroamericanos, incluso durante los años de auge y prosperidad relativos que siguieron a la terminación de la guerra. Se observaron, sobre todo, las limitaciones que imprimía al desarrollo del sector manufacturero el reducido tamaño del mercado de cada país, así como la imposibilidad de alcanzar la plena ocupación de la fuerza de trabajo a base de acciones puramente nacionales. Todo ello --influido además por la tendencia hacia el establecimiento de agrupaciones económicas en otras regiones del mundo-- condujo a los cinco gobiernos a plantearse en 1951 la posibilidad de una acción conjunta que, fundamentándose en el ideal histórico de la unión centroamericana, impulsara la gradual y progresiva integración de sus sistemas productivos, y facilitase el restablecimiento de la viabilidad económica de estos países a largo plazo.

a) Evolución del programa

En una primera etapa, los trabajos para estrechar y fomentar los vínculos económicos entre los países centroamericanos avanzaron mediante tratados bilaterales de libre comercio. Dentro de ese marco, su intercambio empezó a crecer con rapidez, apoyándose en un mínimo de comunicaciones que ya se había establecido con la construcción de la Carretera Interamericana, y alimentándose de pequeños excedentes de productos agrícolas e industriales. Al propio tiempo, y con la creación del Comité de Cooperación Económica en el

/seno de

seno de la CEPAL y el establecimiento de sus órganos subsidiarios, empezaron a sentarse las bases de un amplio programa de integración económica de alcance enteramente multilateral centroamericano.

Basado en la experiencia práctica adquirida con los convenios bilaterales, en una activa y constante participación de los gobiernos a distintos niveles, y en los resultados de una sistemática labor de estudios técnicos y económicos, este programa entró en la fase decisiva de realizaciones en 1958, con la suscripción de los primeros tratados multilaterales, y culminó en 1960 con la creación del mercado común dentro del Tratado General. De esta manera, la integración económica ha llegado a contar, no sólo con instrumentos legales e institucionales que establecen y regulan el libre comercio generalizado de las mercancías originarias del territorio centroamericano, así como la equiparación arancelaria sobre los productos provenientes del resto del mundo, sino también con un conjunto de convenios e instituciones que actúan regionalmente en el campo del transporte, el financiamiento, la industrialización y la inversión y la administración públicas.

b) Efectos económicos generales de la integración en Centroamérica

Todos estos avances han resultado en un grado de interdependencia económica entre los cinco países que, a pesar de lo incipiente de la integración, hace ya de esta última un elemento orgánico del desarrollo de los sistemas productivos centroamericanos. Cabe distinguir varias etapas en este proceso. Hasta 1950 esos sistemas estuvieron orientados casi por completo hacia afuera y hacia lo nacional. Sus vinculaciones recíprocas habían sido en extremo reducidas, no sólo por el aislamiento resultante de la falta de comunicaciones, ni porque así lo determinaran obstáculos legales --arancelarios o de otra índole-- sino, y de modo principal, por la carencia de una capacidad de oferta de dimensiones y características apropiadas para apoyar en ella un amplio y vigoroso intercambio, y por la ausencia de estímulos adecuados para crearla.

En una segunda etapa --que se inició desde principios de esa misma década, pero que sólo cobró plenas proporciones entre 1955 y 1960-- la integración comenzó a definirse como una actividad nueva de los sistemas

/productivos

productivos centroamericanos. A ello contribuyeron dos factores principales. De un lado, el progreso alcanzado por la política económica nacional en sus aspectos de balanza de pagos, protección arancelaria, obras públicas y estímulo a las actividades agropecuaria e industrial, con lo que empezó a ampliarse y diversificarse la base de capacidad productiva. De otro, a través de la red, cada vez más completa, de tratados bilaterales de libre comercio, una parte de esa creciente capacidad productiva pudo orientarse hacia el resto de la región.

Sin embargo, debe destacarse el hecho de que, al intensificarse entre 1955 y 1960 las actividades de la integración y establecerse una expectativa cada vez más firme sobre la creación del mercado común, el comercio intercentroamericano entró en una fase acelerada y se transformó con rapidez en su composición, para apoyarse de modo principal en el sector manufacturero, y no en la actividad agropecuaria, como había sido el caso tradicionalmente.

Con todo, en ninguno de ambos quinquenios fue la integración elemento condicionante, ni mucho menos autónomo, del desarrollo en Centroamérica. En el primero, de relativo auge, no podía gravitar de modo apreciable --por lo reciente de su iniciación-- en el comportamiento de la economía, comportamiento que determinaba casi exclusivamente el sector exportador y, en la industrialización, la creciente demanda nacional. En el segundo quinquenio, que caracterizó una marcada depresión, tampoco pudo influir la integración de modo general, por el volumen todavía pequeño del intercambio; pero la perspectiva de su avance, junto con la elevación de los aranceles nacionales a la importación y la exención fiscal, debe haber contribuido a que el sector manufacturero --sin escapar a los efectos de la contracción económica-- pudiera mantener ritmos de inversión y de producción más elevados que los del resto de la economía. Así pues, durante los años cincuenta la integración fue un componente nuevo y cada vez mayor del sistema productivo, sin que llegara a ligarse de modo orgánico con este último, ni por su tamaño, que fue siempre reducido, ni por la ramificación de sus efectos, que siguieron siendo limitados.

/Esta situación

Esta situación ha cambiado sustancialmente en los últimos cinco años. A raíz del establecimiento del mercado común --con el libre comercio general, la equiparación arancelaria y la incorporación de la producción de Costa Rica y Nicaragua a las corrientes del intercambio intrarregional-- el comercio intercentroamericano ha crecido a ritmos todavía más acelerados, un 42 por ciento anual entre 1961 y 1964, que en este último año lo situaron en 106 millones de dólares, o sea alrededor de 15 por ciento de las importaciones totales de la región en su conjunto.^{1/}

De esta manera, la integración económica es ya parte del desarrollo de la actividad productiva --principalmente del sector manufacturero y, en menor medida, del sector agropecuario-- y ha llegado a ser elemento condicionante y condicionado del comportamiento general de la economía. En efecto, la demanda regional centroamericana es uno de los elementos que determinan el grado de utilización de la capacidad instalada en la industria, y afecta directamente las decisiones de inversión para ampliarla y para complementarla con nuevas ramas de actividad. Por otra parte, y en razón de las dimensiones que ha alcanzado el comercio intercentroamericano, la integración económica cuenta también entre los factores que influyen de modo general sobre el sistema productivo.

Es verdad que entre 1961 y 1964 esta influencia se ejerció en un clima de renovada prosperidad en el sector exportador. Por haberse detenido --aunque fuera temporalmente-- la crisis de los mercados internacionales, tecnificado la producción exportable y ajustada su economicidad a

^{1/} Aunque sólo sea para recapitular cuantitativamente lo dicho sobre este proceso del intercambio intercentroamericano, conviene comparar estas cifras nuevas con las muy conocidas que corresponden a las distintas fases de ese proceso en la década anterior. Al comienzo de la misma, hacia 1950, el comercio intrarregional sólo llegaba a alrededor de 8 millones de dólares anuales, o sea apenas 3 o 4 por ciento de las importaciones totales de la región. Entre 1950 y 1954 el intercambio creció hasta 13 por ciento por año, y entre 1955 y 1960, con la intensificación de las actividades de integración y la firme perspectiva del establecimiento del mercado común, el promedio anual de aumento subió ya a un 20 por ciento. De las cifras del texto se desprende que ese porcentaje de aumento se duplicó en los primeros cuatro años de la presente década.

niveles de precios inferiores a los de hace diez años, la mayoría de los países centroamericanos ha recuperado su equilibrio externo --siquiera sea en forma precaria-- y ha visto crecer de nuevo sus exportaciones y sobre todo sus importaciones. Pero tales hechos no hubieran bastado para alcanzar los apreciables incrementos que se han registrado en el ingreso nacional, en ausencia de un movimiento en marcha hacia la integración económica. Se observa, por ejemplo, una diferencia apreciable, en cuanto a tasas y tipo de desarrollo, entre éste y el anterior período de auge de 1950-1954. Parecería que el abastecimiento de una demanda multinacional, consolidada, así como la existencia de oportunidades de inversión con que no se contaba antes, han permitido alcanzar ritmos de crecimiento económico superiores a los que se hubieran logrado sin el mercado común.^{2/}

En resumen, en el corto lapso de quince años, Centroamérica ha pasado de una situación en que coexistían fragmentadamente cinco sistemas económicos aislados entre sí, a establecer primero un elemento de integración económica junto a la pauta tradicional del desarrollo y, después, a relacionar dicho elemento con las operaciones del sistema productivo en su conjunto. El cambio cualitativo de una economía sin integración a una economía con integración ha permitido aprovechar mejor los estímulos provenientes del sector exportador para fortalecer aún más el proceso nacional de crecimiento, ampliando las posibilidades de inversión e incrementando la capacidad de absorción de capital del exterior en estos países.

Cabría preguntarse cuáles serían ahora los efectos de una nueva y más aguda crisis en los mercados internacionales. En la medida en que pudiera mantenerse un abastecimiento adecuado de importaciones de bienes de capital, productos intermedios, materias primas y combustibles, es probable que el mercado común y la demanda adicional creada por su propia producción actual, hasta cierto punto, como elementos compensatorios de la contracción económica. Pero en razón de la misma relación que ya se ha establecido entre la integración y el resto del sistema productivo, al aumentar las proporciones de la crisis, ésta habría de repercutir, debilitándolo, en el comercio

^{2/} En efecto, entre 1950 y 1954 las economías centroamericanas crecieron en conjunto a razón de 4.2 por ciento anual, mientras que entre 1961 y 1964 esa tasa se elevó hasta 6.2 por ciento.

intercentroamericano, tanto por las limitaciones que empezarían a surgir para mantener aquellas importaciones, como por la reducción general de la demanda que ello habría de provocar.

El planteamiento de esta última hipótesis sirve para completar el análisis del alcance económico logrado hasta ahora por la integración y para colocarla en la perspectiva que verdaderamente tiene dentro del total de la economía. En este sentido, resulta evidente que el mercado común no es todavía un elemento completamente autónomo dentro del desarrollo de Centroamérica, y que no constituye aún el factor determinante de su crecimiento. Por el contrario, al aumentar sus dimensiones reales, los nexos que se han creado con el resto del sistema tienden a establecer básicamente una relación de dependencia con el comportamiento del sector exportador --y ese es el caso en cada uno de los sectores de la economía-- en tanto que sus efectos correspondientes al conjunto son claramente marginales.

En este sentido, ha de verse que los problemas del desarrollo centroamericano no cambian con la integración sino que ésta constituye el medio para atacarlos y proporciona la base para ampliar y transformar la estructura de un grupo de sistemas productivos que tendrán que seguir desenvolviéndose dentro de una pauta de desarrollo hacia afuera, dado su tamaño reducido incluso en el conjunto. Se cierra así el círculo de una política económica que, habiendo partido de una economía agrícola de exportación carente de suficiencia para llenar las necesidades y aspiraciones de una población creciente, se define primero en términos de la unificación de cinco sistemas nacionales --como vehículo para restablecer esa suficiencia sobre una base productiva distinta, de mayor tamaño y de diferente composición-- y se perfecciona después en función del doble requisito de mantener las exportaciones tradicionales a los niveles más elevados posibles y de incorporar el nuevo sistema ya consolidado a la economía internacional, para servir mercados exteriores más amplios. Y al cerrarse ese círculo, se completa también el cuadro en que debe operar la acción de estos países. En efecto, con ello se aclara que la integración económica constituye un elemento necesario, pero hay otra condición, igualmente determinante, de la forma en que

/habrán de

habrán de seguir creciendo estas economías a largo plazo, la cual radica en la evolución que en el futuro siga la economía mundial.

3. La interdependencia económica entre países y los problemas del mercado común

El perfeccionamiento del mercado común, su desarrollo interno y su adecuada articulación en el cuadro de relaciones económicas internacionales de Centroamérica definen otras tantas normas de acción gubernamental en la presente etapa de la integración económica. Precisamente es en estos campos donde se encuentran los problemas que han surgido con la implantación del libre comercio y de la equiparación arancelaria.

De esta manera, han empezado a preocupar a los gobiernos la falta de flexibilidad para ajustar oportunamente a las cambiantes necesidades del desarrollo la tarifa uniforme a la importación, así como los obstáculos que todavía limitan la fluidez del intercambio comercial dentro de la región. Son también objeto de preocupación las pérdidas fiscales provocadas por la liberalización del comercio, y la posibilidad de que las acciones unilaterales para compensarlas vengan a desvirtuar la unidad del mercado común y a distorsionar su desarrollo.

Por otra parte, el organismo superior del Tratado General --el Consejo Económico Centroamericano-- ha destacado en repetidas oportunidades que es indispensable i) orientar el desarrollo de la estructura industrial dentro del mercado común; ii) atender las necesidades regionales de la actividad agropecuaria; iii) colocar al empresario centroamericano en un pie de igualdad respecto de la inversión extranjera; iv) fortalecer las condiciones de competencia en la zona de libre comercio, y v) dotar a éste de una infraestructura económica adecuada a sus dimensiones y necesidades. Finalmente, los problemas relativos a la eficacia de las instituciones de la integración, el desarrollo equilibrado entre países y las relaciones económicas centroamericanas con el resto del mundo, se han tornado tareas cada vez más apremiantes.

La existencia de todos estos problemas no significa que la integración económica centroamericana esté en crisis ni mucho menos que se encuentre en

/una fase

una fase regresiva. Se trata más bien de problemas de crecimiento y no de estancamiento del proceso, que surgen de los avances alcanzados previamente y no de retrocesos inesperados.

En este sentido, tales problemas deben considerarse como un fenómeno que se deriva lógicamente de la integración, seguros de que habrán de resolverse gradualmente dentro de una tarea continua y ordenada de mejoramiento de sus operaciones. Sin embargo, lo que más puede preocupar es que esa tarea no se lleve todavía adelante en Centroamérica con la decisión y oportunidad que hacen falta. Si bien el mercado común ha funcionado en forma altamente satisfactoria en lo fundamental, la verdad es que, al avanzar el período de transición hacia su perfeccionamiento, se han encontrado obstáculos hasta hoy no superados, y han empezado a surgir ciertas dificultades en la tarea de alcanzar nuevos y mayores grados de integración entre los cinco países.

Ninguna de esas situaciones es lo suficientemente importante en sí misma como para comprometer los progresos ya hechos. Pero al postergarse su solución, y al agregárseles otros problemas en virtud del propio dinamismo del mercado común, es evidente que se podrían estar incubando serias dificultades para la integración, no sólo en cuanto a la consecución de sus nuevas finalidades, sino incluso en lo que toca a la preservación del desarrollo que ha alcanzado hasta la fecha. De esta manera, no se trata aquí de elaborar nuevas y distintas concepciones económicas de la integración centroamericana, sino de enfocar con sentido práctico, y teniendo en cuenta los lineamientos y orientaciones anteriormente establecidos por el Comité de Cooperación Económica, la forma de llevar hasta las fases decisivas de la acción y de la realización concreta un conjunto de actividades, en su mayoría ya iniciadas.

Conviene iniciar este análisis de los problemas del mercado común con una serie de consideraciones de orden general sobre varios hechos que los afectan a todos, antes de examinar las peculiares características y requisitos que presenta cada uno. Hay que tener en cuenta que esos problemas no son independientes entre sí, ni surgen en forma aislada. Muchos de ellos son el producto de un fenómeno nuevo: la creciente interdependencia entre cinco sistemas productivos que hasta hace muy poco carecían entre sí, casi por completo, de toda vinculación económica.

Por lo que hace al libre comercio y a la equiparación arancelaria, esta interdependencia se dejó explícitamente establecida en el Tratado General y en los convenios conexos del mercado común. La forma en que habría de actuar dentro de esa nueva relación cada uno de los países miembros en ambos campos quedó elaborada detalladamente en dichos instrumentos, si bien la experiencia de los primeros años ha puesto de manifiesto la necesidad de efectuar ciertos ajustes para dar flexibilidad al arancel común y mejorar la fluidez del intercambio intrarregional.

Sin embargo, la interdependencia económica tiene un radio de acción mucho más amplio en la práctica. Precisamente en virtud del establecimiento de una unidad regional de mercado, la acción de cada país en otros aspectos del sistema productivo ha dejado de ser del todo independiente, e influye y se ve condicionada de modo recíproco por la acción de los demás. Así, por ejemplo, determinadas medidas tributarias que adopte un gobierno pueden tener un efecto restrictivo sobre las corrientes del intercambio con los otros, de la misma manera que un programa nacional de importaciones provenientes de terceros países y subsidiados por estos últimos puede limitar los abastecimientos procedentes del resto del mercado común. Por su parte, las decisiones de inversión industrial ya no afectan sólo al país en que se toman, sino también a las que se adoptan en los demás y, en general, a la estructura manufacturera que se desarrolla en la región; en tanto que una política nacional sobre inversiones extranjeras puede ser neutralizada o desvirtuada por una política contradictoria de los otros países en ese mismo campo. Por último, el concepto de una política comercial nacional hacia el exterior ha perdido prácticamente toda su significación, y la política monetaria repercute, más allá de las fronteras de cada país, en el comportamiento de las economías vecinas; el avance de los programas sociales, al afectar la posición competitiva de determinadas producciones, puede verse obstaculizado por la lentitud de la acción en algunos de los miembros de la integración. También el desarrollo peculiar de algunos países podría alterar el crecimiento equilibrado del conjunto, ya que esto ha llegado a formar parte del problema que internamente corresponde a cada uno de sus miembros.

/Se trata

Se trata, pues, de una interdependencia de hecho que trasciende las materias objeto de los tratados vigentes de integración y que se manifiesta en casi todos los otros campos principales de la política económica. En ausencia de instrumentos adecuados para orientar y articular la acción de los países miembros en función de las necesidades de la nueva situación que han creado, cada uno de ellos ha tenido que comportarse hasta ahora conforme a sus propios criterios, tomando la iniciativa respecto de los intereses de sus actividades productivas, y reaccionando unilateralmente frente a las acciones también unilaterales que toman los demás. En el fondo, de esta disparidad entre una situación que requiere un adecuado ajuste recíproco de la conducta de cinco países, y de la ausencia de dicho ajuste, es de donde surgen muchos de los problemas del mercado común.

No siempre se reconoce la existencia de esta situación, ni se admite la necesidad de tomar las medidas que hacen falta para atenderla. A veces se piensa y se actúa como si el desarrollo de un país dentro del mercado común sólo pudiera lograrse a expensas de los otros. Se ignora que también estos últimos pueden actuar en igual sentido y que aquéllos que no lo hagan, poco a poco o abruptamente, dejarían de prestar su colaboración voluntaria a la integración económica.

Sería necesario reconocer que, para asegurar el eficaz funcionamiento y ulterior desarrollo del mercado común, la actual interdependencia de hecho, debería transformarse en una interdependencia de derecho, a fin de resolver las frecuentes contradicciones del presente, y consolidar las expectativas de desarrollo que se han creado. Discernir cuál podría ser la naturaleza de esta transformación es precisamente el propósito de los análisis que se presentan en la segunda parte de este informe.

4. La transitoria coexistencia de la integración y de la pauta tradicional de la economía

La afirmación de que a veces hay una contraposición orgánica entre el interés nacional y el interés regional carece por completo de validez. El interés regional no radica en un ente abstracto, ni en una realidad distinta a la de los países que participan en la integración. Es un elemento comúnmente compartido por todos y, en ese sentido, constituye en cada uno un interés

/tan nacional

tan nacional como cualquier otro. Por eso, no es necesario que nadie tenga que sacrificar sus intereses en favor de una integración que en algún sentido le es ajena.

Lo que sí puede surgir en determinadas ocasiones es una contradicción entre el interés de un país dentro de su pauta nacional tradicional de desarrollo y el interés --que también es suyo-- dentro de la nueva pauta que se trata de implantar. Pero tales casos no podrían caracterizarse como conflictos entre países, o entre entidades nacionales y regionales, sino como las naturales contradicciones entre distintos módulos de crecimiento, durante las etapas formativas de uno de tales módulos, de la misma manera que a fines del siglo XIX, al iniciarse el desarrollo de la economía agrícola de exportación, ésta se contraponía al sistema agrario y mercantil establecido en épocas pretéritas.

Con todo, una vez aclarada la verdadera naturaleza de estos conflictos, es evidente que su existencia reviste la mayor importancia, pues el continuado progreso de la integración económica depende de su superación, y en ello estriba la trascendencia de los problemas que tiene planteados el mercado común. De otro lado, tales problemas surgen precisamente en virtud de la necesidad de reconciliar los intereses opuestos que hay en juego, canalizando y orientando la actual estructura productiva hacia su transformación. En efecto, de no existir esas contradicciones y aquellos conflictos, no tendría la política económica por qué ocuparse de las situaciones que reflejan, ni la integración afrontaría estos obstáculos.

El momento actual de la integración centroamericana es, pues, no sólo de aprovechamiento de posibilidades inmediatas, sino, y fundamentalmente, de transición entre dos pautas distintas de desarrollo. Se trata, además, de una transición incipiente, y cuya evolución determina que muchas de las principales medidas de política económica que debe tomarse no se refieran meramente al funcionamiento, sino al cambio en la estructura de la economía.

a) La persistente vigencia del sistema económico tradicional

En este sentido, hay que reconocer que los cambios producidos por el mercado común en el conjunto del sistema son todavía pequeños en cada país, y que sus economías siguen estructuradas en torno a la pauta nacional tradicional. Este es el caso, lo mismo en la infraestructura --energía, transporte, comunicaciones-- que en el sector financiero y en gran parte del marco legal e institucional por el que se canaliza la actividad productiva. Todos estos elementos continúan operando en función de las necesidades del aparato productivo interno ya establecido, cuya participación en el mercado común es todavía marginal, y por lo tanto actúan en direcciones independientes de las que siguen el libre comercio y la tarifa uniforme a la importación. Por ello, sus tendencias son a veces contradictorias, sin que en ningún caso se conjuguen todos estos factores en términos de los intereses y objetivos de la integración.

Así pues, dentro de la interdependencia económica entre países ya mencionada, los problemas del mercado común se relacionan estrechamente con la coexistencia --no organizada ni regulada todavía-- de dos clases de elementos, correspondientes a dos distintas estructuras económicas: unos nuevos y relativamente débiles, y otros ya consolidados y más fuertes, por su tamaño y por el impulso adicional que derivan de la inercia originada en toda actividad tradicional. De esta manera, al elaborar el presupuesto gubernamental, se tiende a asignar prioridades más elevadas a las obras públicas locales que a los proyectos regionales de la infraestructura; al decidir las inversiones industriales se escogen de preferencia --duplicando esfuerzos-- los campos más conocidos, eligiéndose un tamaño de planta que corresponde principalmente a las dimensiones de un mercado nacional, más seguro, y sólo se anticipa una pequeña producción para abastecer a los demás países, y al plantearse las necesidades de la integración en el sector agropecuario, se tiende a sacrificar el libre comercio para conservar determinadas situaciones en cierto segmento de la agricultura nacional. Además, cuando hay que tener en cuenta verdaderamente la existencia del mercado común, esta consideración da lugar a una competencia entre países para aprovechar cada uno sus posibilidades, pero dentro de las modalidades que son características de sus actuales sistemas, como en el caso de las leyes nacionales de incentivos al desarrollo industrial.

/b) Implicaciones

b) Implicaciones para la política económica

En realidad, todos estos son problemas reales, que no podrían ignorarse por un ingenuo prurito integracionista, y sin cuya solución no es mucho lo que se puede avanzar en el desarrollo del mercado común. Después de todo, la supervivencia económica inmediata de los países centroamericanos sigue dependiendo en lo fundamental de sus sistemas productivos nacionales, y no cabría comprometerla en función de un sistema regional todavía inexistente. Una vez que se hayan sentado las bases físicas de este último, y que su desarrollo alcance dimensiones comparativamente mayores que las de aquellos otros sistemas, cambiará la naturaleza de esa coexistencia de pautas distintas de crecimiento y tenderán a desaparecer sus contradicciones en lo que, en definitiva, no es más que un problema de naturaleza transitoria.

Pero la situación inmediata es muy distinta: ahora se trata precisamente de impulsar esa transición, partiendo de los sistemas existentes y aprovechando las oportunidades que se ofrecen para transformarlos dentro del vector --también ya establecido-- del mercado común.

En primer lugar, cabría diferenciar los campos de acción de determinadas políticas internas, a fin de atender los requisitos del mercado común, sin detrimento de los de otras actividades, como es el caso --dentro de la política de crédito-- del financiamiento de las exportaciones intercentroamericanas. En segundo lugar, sería indispensable reconocer que ciertas necesidades de la integración no son sustitutivas, sino adicionales a otras necesidades de tipo nacional --por ejemplo, las obras públicas regionales en relación con las locales-- y ordenar la política financiera de los gobiernos conforme a este criterio. En estos casos el crédito exterior podrá desempeñar un papel importante, y ello se ha puesto de relieve con la creación del Fondo de Integración para Centroamérica.

Estos son quizá los aspectos más sencillos del problema. En otros campos la situación es más complicada y cabe distinguir dos casos particulares. El primero es aquel en que la integración económica tiende a modificar la operación de actividades nacionales ya establecidas o el contenido de políticas ya concebidas en ese ámbito. A manera de ejemplos, pueden citarse las industrias manufactureras tradicionales y ciertas producciones

de la agricultura orientadas hacia el mercado interno. Los ajustes requeridos por la integración necesitan generalmente para realizarse programas específicos de especialización, modernización y expansión de la capacidad instalada, como en la industria textil de los cinco países, o de reorientación del uso de los recursos, como en la producción de granos básicos de ciertas zonas en El Salvador y en Costa Rica. Tales programas no podrían desenvolverse sólo a base del libre comercio y de la equiparación arancelaria; se requeriría llevarlos a la práctica con un sentido de promoción, agregando a dichos elementos el crédito, la asistencia técnica y otras medidas legales y fiscales.

El segundo caso se refiere a situaciones en que hay que reorientar la acción nacional, para realizarla a ese nivel conforme a normas convenidas multilateralmente, como en la armonización de sistemas tributarios y en la unificación de la legislación arancelaria, o para conjugarla y potenciarla al nivel centroamericano, como en la política comercial, el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y la interconexión y desarrollo combinado de sistemas eléctricos. Por una parte, se trata de actividades que por su naturaleza y magnitud pueden continuar desenvolviéndose en los mismos centros nacionales de ejecución y que sólo requieren de una coordinación centroamericana y, por otra, de tareas que rebasan el radio de acción de cada país aisladamente considerado, porque así lo determinan las limitaciones impuestas por los tratados vigentes de integración, porque son insuficientes los medios disponibles al nivel nacional para llevarlas a cabo, o porque son tareas de efectos importantes para la región en su conjunto.

Dichas situaciones darán lugar a nuevos desarrollos legales e institucionales de alcance centroamericano con el fin de orientar la acción gubernamental en algunos casos y, en otros, para impulsar la del sector privado hacia la articulación de los recursos empresariales y la canalización del ahorro interno en empresas y proyectos de dimensiones regionales. Además de los aspectos técnicos y económicos que habrá que esclarecer en cada instancia, esto requerirá implantar procedimientos y modalidades de planeamiento y ejecución que aseguren la vigencia del punto de vista regional en la acción nacional y del elemento nacional en la acción regional, según el caso.

5. Limitaciones y posibilidades en la transición hacia una pauta de desarrollo integrado

Formular y adaptar una política económica con el doble objetivo de atender las necesidades del actual sistema productivo y transformar su estructura dentro de una pauta de integración, es tarea compleja y difícil de realizar. Esto es así, en parte porque el primer objetivo establece una restricción fundamental en cuanto al tipo de medidas que cabría tomar para alcanzar el segundo.

a) Las restricciones para modificar la estructura de precios relativos

Por ejemplo, una de las formas de impulsar la transformación de la estructura productiva consiste, como es bien sabido, en mejorar los precios de los productos manufacturados en relación con los precios de los productos de los demás sectores de la economía. Sin embargo, en Centroamérica la posibilidad de hacerlo se ve limitada por la necesidad de mantener el volumen de las exportaciones tradicionales a los niveles máximos compatibles con las posibilidades de los mercados externos, necesidad que constituye requisito esencial para la buena marcha de la economía y para el desarrollo de la propia integración. En efecto, una vez rebasado cierto punto, el cambio de los precios en esa dirección tendería a un desplazamiento de recursos de esas exportaciones hacia la industria, y ello, por su magnitud, podría comprometer el adecuado funcionamiento y expansión de aquellas actividades productivas.

Por otra parte, el abastecimiento del mercado interno con una oferta de origen también interno --es decir, mediante la sustitución de importaciones-- requiere proteger la producción regional sobre la extranjera, modificando las relaciones de precios a su favor, en vista del escaso dominio de la técnica en Centroamérica y del bajo grado de calificación de su fuerza de trabajo. Sin embargo, la medida en que ello deba hacerse está limitada por la necesidad de ampliar y diversificar las exportaciones, habida cuenta del tamaño relativamente reducido del mercado común. Una disparidad excesiva en las condiciones de costos con respecto a las de otros países habría de reducir la posición competitiva de Centroamérica en la economía internacional.

/Finalmente, dentro

Finalmente, dentro del sector manufacturero propiamente dicho es difícil disminuir las condiciones de exagerada protección de que disfrutaban en la región ciertas actividades industriales. Pero mientras esto no se logre, y tales industrias puedan seguir amasando utilidades --a veces cuantiosas-- a base de tamaños ineficientes de planta, técnicas anticuadas y equipos obsoletos, no cabría esperar que el sistema de precios contribuya a la modernización y especialización de dichas actividades, ni al establecimiento de otras industrias de mayores montos de inversión, tecnología más compleja y menor rentabilidad relativa.

Estos hechos conducen a las siguientes conclusiones. Por una parte, queda claro que son hasta cierto punto restringidas las posibilidades reales de actuar en favor del desarrollo integrado a través del sistema de precios relativos. Por otra, es evidente que, cualesquiera que sean esas posibilidades, su aprovechamiento requeriría disposiciones específicas y no sólo medidas de orden general. Entre otras, esas disposiciones abarcarían aspectos concretos de la política monetaria, crediticia y de balanza de pagos tales como controles selectivos sobre el volumen de préstamos, encajes diferenciales y otras medidas destinadas a frenar el crecimiento de determinadas importaciones. Sin embargo, llevar esas disposiciones a la práctica implicaría ahora serias dificultades, dada la reticencia de la banca central a utilizar ese tipo de controles y su marcada y comprensible inclinación a apoyarse, de modo casi exclusivo, en los instrumentos generales de que disponen. Con todo, la insuficiencia de dichos instrumentos y la necesidad de complementarlos con disposiciones selectivas y cuantitativas, se harán cada vez más patentes, conforme se ensanche el aparato productivo interno, se diferencien más y más sus actividades, crezcan las importaciones de bienes de capital y materias primas y aumente la ocupación industrial y agropecuaria.

Finalmente, estas limitaciones determinan --y es ésta la tercera conclusión-- que al formular y adoptar su política económica según el doble objetivo ya señalado, los países centroamericanos tendrán que apoyarse, no sólo en la estructura de precios relativos, sino también en otro tipo de instrumentos, ajustando y graduando todo el conjunto con flexibilidad y de acuerdo con las cambiantes necesidades y oportunidades que en cada etapa se presenten.

/b) Logros alcanzados

b) Logros alcanzados en el sistema de precios

Esta última orientación coincide con algunos aspectos de las realidades vigentes en Centroamérica. Dentro de una política monetaria y fiscal de relativa estabilidad, las relaciones de precios han registrado cambios favorables a la industrialización durante los últimos diez años. Como consecuencia de la baja en los precios de las exportaciones tradicionales, y a través de la exención fiscal y la protección arancelaria, se han podido crear condiciones de estímulo a la producción interna.

En el conjunto, la magnitud de estos cambios debe haber sido más bien pequeña, tanto por las limitaciones que impone la política general de estabilidad, como porque en ningún caso --dado el corto lapso que ha transcurrido y la consideración de las necesidades del sector exportador-- hubieran podido contrarrestarse los efectos que en dirección contraria habían acumulado en décadas anteriores las frecuentes crisis y repetidas devaluaciones monetarias y desequilibrios fiscales. Con todo, es bastante lo que puede y debe hacerse dentro de la situación que se ha establecido, modificándola sólo parcialmente, antes que resulte necesario continuar este proceso mediante nuevos y generalizados cambios en el sistema de precios.

c) Posibilidades y necesidades de acción en otros campos

Por una parte, los logros ya alcanzados en esta materia se han visto sustancialmente reforzados por la notable ampliación de la demanda disponible que se ha obtenido a través de la consolidación de los mercados nacionales en el mercado común y de la unificación de la política arancelaria al nivel regional. Por otra, el aprovechamiento de las oportunidades así establecidas requiere ahora el desarrollo de mecanismos apropiados de captación del ahorro interno, la formación de numeroso personal técnico y empresarial y otras tareas de fomento económico. A diferencia de los países industrializados --en que abundan la técnica y el personal adiestrado y en que hay ya una estructura productiva y un marco institucional desarrollados--, en los países en vías de desarrollo los efectos de los cambios en el sistema de precios se ven reducidos por la ausencia de esos elementos, y deben complementarse con medidas conducentes a crearlos, para que la influencia de tales cambios pueda desenvolverse plena y adecuadamente.

/En este

En este sentido son dos las principales tareas que se plantean hoy a los países centroamericanos, en cuanto a la formulación de su política económica dentro del mercado común: i) perfeccionar la base legal, institucional y administrativa de la integración, y ii) dotar al mercado común de una infraestructura económica proporcionada a sus dimensiones.

La primera no se refiere exclusivamente al perfeccionamiento del marco legal del mercado común, del libre comercio y de la equiparación arancelaria. Consiste también --y de modo principal-- en complementar y reforzar ese marco mediante el fortalecimiento, coordinación y articulación de los instrumentos de promoción, financiamiento y técnica.

Las acciones que ello entraña tendrán que concretarse en una política centroamericana de desarrollo del mercado común que habría de cubrir primeramente las actividades industriales, agropecuarias y de comercio exterior, así como los servicios sociales y, posteriormente, los aspectos fiscales, monetarios, bancarios y de organización y prácticas comerciales. Por su amplitud y complejidad, este proceso sólo podría realizarse en forma gradual, y se llevaría a cabo mediante la decidida y vigorosa aplicación de los instrumentos arancelarios, financieros y fiscales y la acción de las instituciones de fomento con que ya se cuenta al nivel regional --la tarifa común a la importación, el Banco Centroamericano, los incentivos fiscales uniformes al desarrollo industrial, el régimen de industrias de integración, el sistema arancelario especial y el ICAITI-- así como a través de la armonización y modernización de determinadas legislaciones.

Por su parte, la segunda tarea --o sea, la de dotar al mercado común de una infraestructura económica-- no consiste simplemente en seguir desarrollando los sistemas nacionales existentes, sino en ampliarlos, unificándolos al nivel regional y transformándolos simultáneamente en cuanto a su tamaño, escala económica y características técnicas. Para ello se requiere celebrar nuevos convenios de integración y adaptar la acción administrativa de los gobiernos, de forma que pueda darse vigoroso impulso a los programas regionales en los distintos sectores de la infraestructura. Sólo de esta manera podrían crearse las economías externas necesarias para el desarrollo del mercado común en consonancia con sus dimensiones, y sobre la base de volúmenes siempre adecuados de servicios, en condiciones de costos reales decrecientes.

6. El desarrollo equilibrado entre países

Un grado relativamente elevado y creciente de interdependencia económica y la temporal coexistencia de dos distintas pautas de crecimiento imprimen a la integración sus peculiares características en la presente etapa. Pero las tareas a que ello da lugar sólo se perfilan en toda su complejidad cuando se tiene en cuenta el propósito adicional que abrigan los gobiernos de impulsar el desarrollo de la estructura productiva, conforme a orientaciones definidas en lo que toca al grado y clase de participación de todos los países miembros que se pretende lograr en este proceso.

a) Instrumentos legales e institucionales disponibles

En efecto, no se trata en Centroamérica de que, una vez creado el mercado común, el crecimiento integrado avance de modo espontáneo, a base exclusivamente de la acción estimulante que ejercen el libre comercio y la tarifa uniforme a la importación sobre cinco sistemas económicos previamente establecidos. Se ha reconocido desde el comienzo la necesidad de propiciar simultáneamente un proceso de desarrollo equilibrado entre países, y es éste uno de los objetivos cardinales de la integración económica. La equiparación arancelaria y los incentivos fiscales uniformes al desarrollo industrial se formularon en parte con la doble finalidad de prevenir los desequilibrios que podrían surgir de diferencias entre países en cuanto a este tipo de factores, y de asegurar en cambio en ambos campos un equilibrio básico para todos ellos. Por su lado, el Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración se implantó también en parte, con el objeto de garantizar a los miembros de menor desarrollo relativo una equitativa participación en la industrialización regional, y la acción del Banco Centroamericano de Integración Económica quedó definida también desde su establecimiento mismo en términos de fomentar el desarrollo equilibrado entre países. Se ha dotado así al mercado común de distintos instrumentos destinados, de un lado, a garantizar igualdad de condiciones entre países iguales y, de otro, a establecer términos diferenciales para atenuar las desventajas que podrían afrontar los miembros de menor desarrollo relativo.

/Sin embargo,

Sin embargo, lo que se ha podido avanzar prácticamente en la tarea de promover un crecimiento equilibrado dentro de la integración económica es todavía insuficiente. El intercambio intrarregional sigue concentrándose en tres países, y la distancia que separa a los más rezagados de los más avanzados, antes que reducirse, parece que se mantiene inalterada. Además, se da otro agravante: habiéndose establecido ya el mercado común, el reducido progreso alcanzado en aquella tarea contribuye a aumentar las dificultades surgidas en cuanto a la fluidez del libre comercio, y tiende a estorbar el avance de la integración en otros campos, como se verá al examinar el estado actual de los programas regionales por sectores.

El problema del desarrollo equilibrado no se debe a una carencia de instrumentos apropiados para atacarlo, sino a su falta de aplicación en algunos casos, a la forma en que se utilizan en otros y, en general, a la ausencia de un concepto claro sobre la naturaleza de la situación centroamericana en esta materia y a la condición todavía no satisfecha de una acción decidida para resolverla. Por ejemplo, entre los instrumentos promotores del equilibrio, la tarifa uniforme a la importación es casi el único que ha empezado a producir sus efectos. Los incentivos fiscales uniformes no han entrado en vigencia hasta la fecha y el desarrollo de las industrias centroamericanas de integración ha sido más bien lento, en tanto que la acción de fomento del Banco Centroamericano todavía no surte los efectos que de ella se esperan.

b) El concepto de desarrollo equilibrado

Lo primero que habría que reconocer es que el desequilibrio inicial --que es el característico de la situación en la actualidad-- en ningún sentido es producto o resultado directo de las acciones que han tomado los cinco países a fin de promover su integración económica. Por el contrario, se trata de un desequilibrio preexistente, cuyas causas deben buscarse en el proceso histórico de desenvolvimiento de sus sistemas productivos y que, sin trascender el común denominador de relativo subdesarrollo que a todos caracteriza, se manifiesta en apreciables diferencias entre algunos de ellos en cuanto a los niveles de crecimiento que han alcanzado. A su vez, este hecho explica

/el por qué

por qué --al consolidarse los mercados nacionales en un mercado común-- sean los países más avanzados los que se encuentren en mejores condiciones para aprovechar las oportunidades así establecidas.

Sería ilógico esperar que el desequilibrio existente hoy día --resultado de situaciones que han tomado prolongados períodos para producirse y asentarse-- se pudiera superar en el breve lapso de unos pocos años. Por otra parte, el que esta transformación haya de lograrse en función de un proceso de crecimiento económico integrado multinacionalmente, aclara en definitiva el hecho de que el desarrollo equilibrado entre países es un objetivo que sólo podrá alcanzarse a largo plazo. Sin embargo, es necesario tomar de inmediato una serie de medidas que tiendan a acelerar el logro de ese objetivo.

Un concepto de desarrollo equilibrado que, por ejemplo, postulara niveles iguales de crecimiento entre países --en términos de coeficientes iguales de ingreso por habitante-- impondría en general, si fuera viable, una rigidez excesiva al proceso de expansión económica, obligaría a frenar el avance de los países más adelantados y podría resultar artificioso si se tomaran en cuenta las diferencias existentes entre países en cuanto a su dotación de recursos. Por su parte, un concepto alternativo, basado en la igualdad ya no de niveles sino de tasas de crecimiento, sería insuficiente, puesto que tendería a perpetuar las disparidades iniciales.

De la misma manera, la conservación de una balanza comercial equilibrada entre pares de países o con el conjunto de Centroamérica, podría adolecer de idéntico defecto como indicador de un desarrollo equilibrado, y además sólo cubriría una parte del comportamiento del sistema económico. Se dejarían de lado los efectos positivos que pudiera estar produciendo la integración sobre el monto y la composición de las inversiones en un país cuya balanza comercial con el resto de la región fuese desfavorable en un momento dado, así como el incremento en las exportaciones al resto del mundo que ese mismo país pudiese lograr con el apoyo del mercado común. De otro lado, sería difícil fundamentar objeciones de peso a una balanza comercial de ese signo, desde el punto de vista del equilibrio, cuando el saldo desfavorable se originara en una desviación de las importaciones procedentes de terceros países hacia importaciones provenientes del resto de Centroamérica.

/Los comentarios

Los comentarios anteriores sirven para identificar las deficiencias prácticas y conceptuales de ciertas nociones del desarrollo equilibrado, y también permiten esclarecer otros aspectos del fenómeno. El desarrollo equilibrado debe verse, pues, con un criterio amplio en que se tenga en cuenta, de modo principal, el comportamiento de conjunto de la economía, de país a país. Dentro de ese criterio, y en relación con el desequilibrio existente en que se inicia la integración, está dado un primer elemento de un concepto más realista del objetivo perseguido, si se admite que, dinámicamente, el desarrollo equilibrado es, en gran medida, sinónimo de un proceso de crecimiento del que se benefician todos los países miembros, independientemente de su posición comparativa en cuanto a niveles y tasas globales, o a saldos de sus respectivas y recíprocas balanzas comerciales. De esta manera, se justifica la participación en un movimiento de integración y se establece la probabilidad de un desarrollo equilibrado, si el crecimiento económico de un país es mayor dentro del mercado común que fuera de él. En general, es éste el elemento característico de la situación centroamericana en estas primeras etapas de su integración económica, y por ello la idea de que un país deba marginarse de este movimiento en razón de su menor desarrollo relativo, a fin de reincorporarse a él posteriormente en condiciones internas más propicias, además de ser incorrecta, es claramente contradictoria de los propios intereses de los miembros más rezagados del mercado común.

c) El desarrollo equilibrado en una estructura económica de integración

Con todo, la obtención de niveles y tasas de crecimientos más altos con integración que sin ella es sólo una solución parcial y temporal. Siendo el equilibrio una situación relativa, al avanzar la integración hacia nuevas etapas, resulta indispensable asegurar también una razonable y equitativa distribución de sus beneficios entre los países miembros, y propiciar por ese medio la continuada y voluntaria participación de todos en el esfuerzo multinacional.

/Para alcanzar

Para alcanzar estos objetivos, es indispensable descartar desde un principio la idea simplista de desarrollar en cada país una estructura productiva idéntica a la de los demás. Nada podría ser más contraproducente, por los efectos limitativos que ello tendría sobre la expansión del intercambio y sobre el desenvolvimiento de una economía de alcance enteramente centroamericano, si bien la existencia de producciones competitivas es hasta cierto punto saludable para elevar la eficiencia del sistema nacional actual que el avance de la integración requiere.

Lo anterior no quiere decir que la especialización de la producción habría de evolucionar necesariamente conforme a la pauta tradicional ya conocida en el comercio internacional de que unos países --los menos avanzados-- se dediquen a producir artículos agropecuarios y materias primas en bruto, y otros --los más adelantados-- se concentren en la producción industrial. Tampoco significaría que dicha evolución habría de conducir también a la formación de cinco centros de concentración de la actividad manufacturera, uno en cada país. La experiencia latinoamericana indica que incluso en países de mucho mayor tamaño que el total de Centroamérica --por ejemplo Argentina, Brasil y México-- el número de tales centros es muy reducido, sin pasar de uno o dos en ningún caso. De otro lado, un desarrollo manufacturero altamente descentralizado, enfrentaría serias limitaciones, sobre todo en sus primeras etapas, por la escasez de las economías externas que se establecen al concentrarse en puntos determinados los servicios hoy escasos de energía, transporte, comunicaciones y mano de obra calificada.

En última instancia, el crecimiento equilibrado requiere, obviamente, que la expansión de la capacidad productiva y de la producción a que da lugar la integración se propague en proporciones razonables a todos los países miembros, y no sólo a unos cuantos. Ello habría de orientarse en términos del establecimiento de una ancha base de relaciones complementarias que facilite el aprovechamiento de los distintos recursos naturales con que se cuenta en cada país y permita articular diversas actividades productivas al nivel regional. De esa manera la estructura económica resultante, antes que basarse en lazos de una dependencia unilateral, se fundamentaría en relaciones cada vez más firmes de una genuina y orgánica interdependencia entre países
/y, por sus

y, por sus características, serviría de base para que todos ellos apoyen sobre ella nuevos, adicionales y crecientes desarrollos.

Por su parte, una pauta de especialización regional de esa clase debería desenvolverse dentro de un proceso de industrialización que abarque a todos los países y que permita a cada uno transformar en alguna medida su producción primaria e impulsar al máximo su progreso técnico. Esto requiere enfocar la industrialización con un concepto amplio, que se define en términos de una profunda transformación cualitativa de las bases técnicas y productivas de la sociedad y que comprende, además del sector manufacturero propiamente dicho, los sectores agropecuario y de servicios, así como la explotación de los recursos mineros, forestales y pesqueros, el desarrollo de los recursos humanos de la región y las relaciones entre todas estas actividades. Dentro de este concepto resulta evidente que de la industrialización forman parte, por ejemplo, lo mismo el desarrollo de las industrias químicas y mecánicas, que la tecnificación del agro centroamericano y la transformación de su producción, y que los procesos económicos a que dan lugar se encuentran estrechamente ligados entre sí.

Así pues, puede discernirse con facilidad cómo el problema del desarrollo equilibrado entre países --a medida que avanza el proceso de desarrollo-- tiende a adquirir un sentido creciente de equilibrio entre sectores económicos. En efecto, concebida la industrialización como un movimiento geográfica y funcionalmente integral, el punto crítico del equilibrio vendría a centrarse poco a poco en los términos del intercambio entre diferentes actividades productivas, con todas las ventajas que ello habría de proporcionar, al superarse la característica rigidez de los conflictos que se establecen entre países por su doble carácter de entidades política y económicamente distintas.

d) El desarrollo equilibrado y la economicidad de las inversiones

La consecución del desarrollo equilibrado dentro de la integración centroamericana, conforme a los lineamientos que se han indicado, es enteramente compatible con el requisito de evitar la localización antieconómica de la actividad productiva. Todavía más, el equilibrio sólo podría establecerse

/y mantenerse

y mantenerse a base de la aplicación de criterios que aseguren la economía de las inversiones en todos y cada uno de los países, y que permitan consolidar las producciones así obtenidas en términos de una competencia razonable con otras fuentes centroamericanas de abastecimiento, o con la producción importada. Sin embargo, tal economía y tales condiciones no responden a la acción de una mano invisible. Son más bien el producto de medidas y esfuerzos deliberados que se llevan a cabo con el propósito de crearlas, y que son necesarios para evitar que aparezcan nuevas y más hondas disparidades y que se perpetúen las que ya existen.

Esto no entraña necesariamente que tenga que atenuarse o desaparecer la competencia entre países establecida en torno al aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el mercado común. En realidad, ese ambiente competitivo es saludable y debe mantenerse, por cuanto refleja un dinamismo cuya ausencia sería objeto de preocupación. Lo que se requiere es agregarle una dimensión de acción conjunta multilateral que, desde el punto de vista del desarrollo, permita aprovechar oportunidades que rebasan las posibilidades de una acción puramente nacional por su magnitud y complejidad y, desde el ángulo del equilibrio, conduzca a que los países de menor desarrollo puedan superar los obstáculos determinantes de su relativo retraso.

e) Necesidad de una política activa de desarrollo equilibrado

Si bien se ve, el desarrollo equilibrado entre países difícilmente podría ser el resultado de un proceso espontáneo. Por el contrario, las fuerzas económicas ya establecidas en el mercado común probablemente tenderían, como consecuencia natural, a que los núcleos productivos más avanzados consolidaran y fortalecieran la posición de relativa ventaja de que ya disfrutaban en la actualidad.

Cabe destacar que el logro un equilibrio más razonable requiere, como condición indispensable, un intenso esfuerzo de los países que hoy día disponen de menores ventajas. Pero al mismo tiempo debe reconocerse que, en parte por haberse abierto su economía a la competencia de los demás, esos países no podrían quizá superar tales obstáculos en la forma y con la oportunidad que necesita la integración, si para ello tuvieran que depender exclusivamente de sus propios y limitados medios.

Se concreta así en toda su importancia la necesidad de llevar a la práctica, como esfuerzo de alcance centroamericano, una decidida y vigorosa política que, por una parte, conduzca al establecimiento de las obras básicas de infraestructura económica en países y zonas de menor crecimiento relativo y,

/por otra,

por otra, al desarrollo en sus territorios de actividades directamente productivas --agropecuarias, industriales y de servicios-- a fin de impulsar la explotación de sus mejores recursos naturales y el aprovechamiento de las oportunidades mediatas e inmediatas de mercado con que cuentan dentro de la unidad económica regional, tanto para abastecer la demanda de esta última como para apoyar sobre ella nuevas y distintas actividades de exportación al resto del mundo. Esto debería realizarse tomando en cuenta que --si bien se trata de una política que requiere tiempo para producir plenamente sus resultados-- parte de sus actividades habría de orientarse a corto plazo hacia el desarrollo de distintas producciones de tecnología poco compleja y de pequeños montos de inversión, a fin de propiciar la continuada y voluntaria participación de estos países en la integración económica.

Aunque quizá sean insuficientes, los instrumentos de que ya se dispone en el mercado común --sobre todo el Banco Centroamericano y el Régimen de Industrias de Integración-- podrían servir eficazmente en esta tarea. Sólo haría falta utilizarlos con un sentido de promoción y en forma coordinada, a fin de aprovechar al máximo sus posibilidades. Asimismo, sería necesario complementarlos con medidas tendientes a allegar los medios técnicos faltantes para la preparación y ejecución de proyectos de inversión pública, y a proporcionar el capital, el personal especializado y los recursos empresariales adicionales que se requerirían en el caso de los proyectos agropecuarios e industriales.

Finalmente, hay que señalar que --con toda la importancia que tiene-- la política centroamericana de desarrollo equilibrado entre países sólo constituye un elemento parcial en el esfuerzo conjunto de desarrollo dentro de la integración económica. El caso general queda cubierto por las políticas económicas específicas --industrial, agropecuaria, comercial y social-- y por los programas regionales por sectores que se examinan más adelante. En este sentido, no se trata de una política de equilibrio que habría de absorber la mayor parte de los recursos técnicos y financieros disponibles para el mercado común, en función de las áreas de menor desarrollo relativo. Por el contrario, se trata de lograr que una proporción razonable de tales recursos --cuya totalidad tendería a utilizarse de otra manera en distintas

/condiciones-- se

condiciones-- se dedique a atender los especiales problemas de dichas áreas, con objeto de atenuar las diferencias, y de ampliar, dentro de plazos razonables, el alcance geográfico del desarrollo generado por la integración económica. Debe entenderse, además, que la ubicación de las áreas de menor desarrollo relativo habría de cambiar con el tiempo, desplazándose de unos países a otros, como resultado de las cambiantes necesidades y del dinamismo inherente al propio proceso de desarrollo.

7. Otras consideraciones

Los análisis efectuados en párrafos anteriores ponen de relieve la creciente magnitud y complejidad de la tarea a que se enfrentan los gobiernos centroamericanos en su esfuerzo por impulsar la gradual y progresiva integración de sus economías. En este sentido, el hecho más significativo en esta materia durante los últimos cinco años es acaso la extraordinaria ampliación que la integración ha experimentado en cuanto al número y dimensiones de sus campos de actividad.

Hasta 1960 los esfuerzos de los gobiernos estuvieron principalmente centrados en el establecimiento de la política comercial que habría de regular las relaciones entre los países centroamericanos y entre éstos y el resto del mundo.

Al lograrse ese objetivo, se incrementaron en forma súbita las actividades a que habían de abocarse conjuntamente los cinco gobiernos, y de inmediato surgió toda una gama de problemas nuevos, lo mismo en lo que se refiere al funcionamiento del propio mercado común, que al desarrollo agropecuario e industrial, al establecimiento de otras y servicios regionales de infraestructura, los aspectos fiscales y las relaciones económicas con terceros países.

Los avances en cuanto al perfeccionamiento de los tratados y la creación y fortalecimiento de los órganos de la integración han permitido atender muchos de esos nuevos problemas. Con todo, ello ha sido todavía insuficiente para superar la ampliación de las actividades resultantes del creciente número y magnitud de las oportunidades y necesidades que se han creado con la integración, las cuales rebasan el tamaño y capacidad de los medios disponibles actualmente para aprovecharlas y satisfacerlas.

/Resolver esa

Resolver esa disparidad es, en gran medida, la finalidad de la política de la integración económica, y por ello resulta indispensable orientar la acción centroamericana conjunta conforme a una estrategia cuidadosamente diseñada.

En primer lugar, es indispensable utilizar un criterio altamente selectivo al definir las actividades que habrán de impulsarse en el futuro inmediato. No todos los campos revisten la misma importancia, e incluso muchas de las propuestas que se formulan a diario fuera de los centros directivos del mercado común, sólo se relacionan remotamente con los principales problemas planteados.

En segundo lugar, el número de instituciones y de funcionarios nacionales y regionales que tienen a su cargo las tareas de la integración debe ampliarse en proporciones congruentes con el incremento que ha experimentado el radio de acción de este movimiento.

Asimismo, sería de la más alta conveniencia que los países centroamericanos continuaran utilizando en el perfeccionamiento de la integración, los métodos y procedimientos que les permitieron progresar en este campo durante las etapas iniciales del programa. Tales métodos y procedimientos presentan cuatro elementos esenciales, a saber:

- a) Enfoque pragmático, y no dogmático ni doctrinario, de los asuntos de la integración, permanente y estrechamente referido a los problemas y necesidades que presenta ese proceso en Centroamérica;
- b) Obtención de experiencias previas en campos o actividades específicos antes de generalizar o multilateralizar --cuando ello sea posible-- la aplicación de nuevas medidas, como ocurrió en el caso de algunos de los tratados vigentes;
- c) Estrecha y constante participación y orientación de los gobiernos en todas las tareas, y
- d) Cooperación técnica externa para la realización de estudios básicos y la investigación de problemas concretos.

II. LA POLITICA ECONOMICA DE LA INTEGRACION EN CAMPOS CONCRETOS

1. Consolidación y perfeccionamiento del mercado común

El éxito de la integración económica de Centroamérica debe juzgarse sobre la base de un cotejo constante con el diario comportamiento del mercado común --entendido éste en el ámbito estricto del libre comercio y la equiparación arancelaria--, ya que las decisiones políticas que son el origen de su existencia sólo podrán consolidarse mediante el continuo cumplimiento de sus orientaciones y la repetida comprobación de los efectos positivos que con ellas se persiguen. Y aun las metas que se alcancen de tiempo en tiempo, --por ejemplo, la eliminación de las aduanas fronterizas entre los cinco países y la generalización del libre comercio para incluir todas las mercancías, lo mismo las centroamericanas que las importadas, así como la movilidad total de los factores de producción-- dependerán del modo en que fructifiquen en los años próximos las medidas que hoy apenas comienzan a aplicarse.

Así pues, mantener en la práctica el eficaz funcionamiento del mercado común --de sus instrumentos básicos y de sus convenios conexos-- sigue siendo el primer requisito a llenar en la presente etapa de la integración, ya que este último constituye el marco general en que habrá de seguir evolucionando todo el proceso de crecimiento integrado.

Reside aquí, en parte, la explicación de por qué la integración económica está empezando a adquirir esa creciente complejidad a que antes se ha aludido: no sólo es necesario ahora que los nuevos progresos sean eficientes para alcanzar objetivos adicionales; es también indispensable que sean compatibles con el libre comercio y la equiparación arancelaria, de forma que éstos, antes que debilitarse, se vean continuamente fortalecidos. Esto reviste particular importancia en el momento en que los tratados económicos centroamericanos empiezan a pasar por sus primeras pruebas, y en que surgen el choque y las presiones de nuevos y antiguos intereses.

Por otro lado, perfeccionar el mercado común debería verse como el objetivo acaso más importante de la política económica en el futuro inmediato. Esto se refiere, no tanto al otorgamiento del libre comercio para los productos sujetos a restricciones de duración indefinida ni a la equiparación

/arancelaria de

arancelaria de los rubros que todavía están pendientes, como al establecimiento de conexiones adecuadas con otros instrumentos y a la adopción de nuevos convenios y medidas administrativas.

Es probable que esta tarea sea más grande y más compleja que la que hubo de afrontarse en el siblo XIX para tener acceso a los centros mundiales de exportación, puesto que no consiste sólo en abrir las puertas de un mercado establecido, sino más bien en crear una nueva entidad --el mercado regional-- y en integrarla con mercados nacionales e internacionales pre-existentes. Para ello el comportamiento de las diversas partes que intervienen en las transacciones económicas debe ajustarse de acuerdo con los tratados, orientándolo de manera que no obstaculice, sino que propicie la integración económica. La confianza de los gobiernos miembros y los sectores privados dependerá de que ese comportamiento sea permanente, de que los procedimientos para modificarlo en el futuro sean eficaces y conocidos, y --sobre todo en estas etapas iniciales-- de que previamente se determine de modo explícito cómo habrán de actuar los funcionarios públicos, tanto nacionales como regionales, en situaciones concretas relacionadas con el mercado común en particular. Surge así la necesidad de complementar los principales tratados con normas operativas y de trabajo más detalladas y específicas.

2. La política de libre comercio

En términos generales, el libre comercio y la equiparación arancelaria han funcionado satisfactoriamente hasta ahora. Sin embargo, lo positivo de la experiencia inicial, si bien importante, no es suficiente, pues ese funcionamiento debe proyectarse a una larga corriente de transacciones futuras que irá en continuo aumento. Se requeriría encauzar esa corriente por medio de reglas que faciliten dichas transacciones y prevean las soluciones necesarias cuando surjan conflictos o dificultades. Con ello se evitará caer en improvisaciones siempre peligrosas en este campo. La formulación de esas reglas debe surgir de las operaciones reales del mercado común, y desarrollarse conforme a los métodos que han contribuido al buen éxito logrado hasta ahora por el programa de integración económica.

/La condición

La condición básica que debe cumplirse con respecto al libre comercio es asegurar su continuidad en el tiempo. Los países miembros del mercado común, lo mismo que los productores individuales, necesitan esa continuidad. El propio Tratado General (artículo XI) establece que el libre movimiento de mercancías continuará sin obstáculos --sujeto solamente al otorgamiento de una fianza-- aun en los casos en que surjan problemas en cuanto a su origen, o en cuanto a la existencia de prácticas de competencia desleal. La experiencia indica que sería conveniente reglamentar esta cláusula y, en su caso, todo el capítulo III del Tratado, que se refiere a subsidios a la exportación y comercio desleal, en lo que toca a procedimientos, a fin de garantizar su eficaz aplicación.

Por lo que hace al grueso de las transacciones del comercio intrarregional, la existencia de condiciones estables de libre comercio depende de la forma en que se efectúen la clasificación arancelaria y la comprobación del origen de las mercancías, así como de la aplicación de los reglamentos sobre cuarentenas y de otro tipo. Actualmente estas operaciones están a cargo de las autoridades nacionales y, a falta de procedimientos uniformes y de mecanismos comunes para normalizar su aplicación, a veces provocan controversia entre esas autoridades y distintos intereses privados, o bien entre ellas y otros Gobiernos miembros. Una vez que surgen, los conflictos se turnan a la Secretaría Permanente, al Consejo Ejecutivo o al Consejo Económico del Tratado General.

En términos generales, la solución de los casos que se han presentado ha sido satisfactoria hasta la fecha, en el sentido de que se ha logrado concluir arreglos aceptables para las partes interesadas. Sin embargo, esto no basta para garantizar un proceso continuo y expedito de libre comercio. Cualesquiera que sean sus fuentes y naturaleza, los conflictos son siempre costosos e implican desperdicio de tiempo y recursos, aparte de crear incertidumbres que restringen los estímulos a la inversión y al establecimiento de compromisos económicos en una empresa de esta clase. Por esta razón, la continuidad del libre comercio debe basarse en la prevención de los conflictos más que en solucionarlos cuando aparecen, y la atención de los gobiernos debería enderezarse a ello.

/Cabría aproximarse

Cabría aproximarse a esta meta mediante la aplicación de tres tipos de medidas, a saber: a) el certificado de origen; b) la clasificación de productos al nivel multilateral dentro de la tarifa uniforme a la importación, y c) la unificación y aplicación conjunta o uniforme de las legislaciones sobre protección a la propiedad industrial, sanidad animal y vegetal y normas sanitarias para productos manufacturados.

a) Certificado de origen

El artículo V del Tratado General prevé que "el Consejo Ejecutivo establecerá, mediante reglamento, el procedimiento a seguir para determinar el origen de la mercancía". El Consejo ha examinado esta cuestión en diversas ocasiones, y ha decidido diferir la adopción del reglamento, con el fin de obtener experiencia previa sobre la materia. Entre tanto, ha dis puesto tratar los casos que puedan surgir sobre una base ad hoc y llevar a cabo estudios que cubran las reglas de origen que podrían aplicarse a deter minados productos del mayor y más inmediato interés para el desarrollo industrial de la región.^{3/}

En general, la determinación del origen de las mercancías todavía no ha ofrecido serias dificultades en la práctica. Como las autoridades han enfocado el asunto con criterio amplio y flexible, el número de casos dudo sos que se han presentado es relativamente reducido. Casi todos se han podido resolver en forma bilateral y son contados los que han tenido que llevarse a la decisión del Consejo Ejecutivo. Con todo, éste sigue siendo un problema latente en el mercado común, no sólo por la carencia de medios técnicos y administrativos en cada país y al nivel centroamericano, sino también porque da lugar a manipulaciones que pueden limitar o restringir el libre comercio.

Sería de la más alta conveniencia seguir tratando los asuntos de origen con la misma amplitud y flexibilidad, y mantener el procedimiento actual de decisiones o fallos ad hoc del Consejo Ejecutivo, como principal modalidad de acción en esta materia. Ha de verse que, dado el desarrollo todavía

^{3/} Cabe señalar que en la SIECA se está preparando un proyecto de reglamento de origen de las mercancías.

incipiente de la industrialización centroamericana, los criterios a emplear deben ser sencillos y de carácter mínimo, a fin de evitar limitaciones y entorpecimientos nocivos al intercambio intrarregional.

Dentro de este enfoque de orden general, la solución del problema latente mencionado podría lograrse mediante la implantación de un procedimiento especial, de carácter optativo y no obligatorio. En virtud de ese procedimiento se expedirían certificados de origen para determinados productos a solicitud expresa de los productores interesados. Otra medida que podría producir también efectos positivos, sería que los organismos de la integración completasen el catálogo de productos de origen centroamericano, y lo pusieran a disposición de las autoridades nacionales y regionales.

De otro lado, sería aconsejable que la solución de los problemas de origen en cada país se asigne como responsabilidad de las oficinas nacionales de integración económica. El desempeño de esta función no sería necesariamente costoso o complicado desde el punto de vista técnico, pues en general, aun una simple pero genuina labor de inspección --en el caso, por ejemplo, de los productos agropecuarios, cuyo origen es el más difícil de determinar-- habría de contribuir muy apreciablemente a la prevención de estos conflictos.

b) Clasificación arancelaria

En el artículo XI del Convenio básico sobre equiparación de gravámenes a la importación se instruye a la Comisión Centroamericana de Comercio --ahora Consejo Ejecutivo-- para que estudie y presente propuestas destinadas a lograr y mantener la aplicación uniforme de la nomenclatura arancelaria centroamericana (NAUCA). El tiempo, la experiencia y el propio desarrollo de la producción interna y del comercio exterior han puesto de relieve la necesidad de revisar y modernizar este instrumento --cuya formulación data de hace más de diez años--, a fin de satisfacer las nuevas necesidades que han surgido, facilitar la aplicación uniforme del arancel común, y relacionar la nomenclatura más eficazmente con los avances que entre tanto se han logrado en otros países.

Cabría considerar asimismo la adopción de otro procedimiento especial similar al que se señaló en cuanto al certificado de origen, pero referido ahora a la clasificación arancelaria. Consistiría este procedimiento en determinar, al nivel regional --para los cinco países--, y a solicitud de parte interesada, la fracción arancelaria en que habrían de clasificarse productos determinados dentro de la tarifa común. Dicha clasificación vendría /a fortalecer

a fortalecer la práctica actual de consultas ante la SIECA, y se aplicaría no sólo en el caso de un productor regional o de un embarque en particular, sino en forma generalizada al producto mismo, independientemente de su origen. Ello contribuiría a hacer efectivo el diferencial arancelario respecto de las importaciones, además de asegurar la continuidad del libre comercio del artículo centroamericano dentro del mercado común.

Tanto la clasificación arancelaria de productos al nivel centroamericano, como los certificados de origen, podrían ser expedidos por el Consejo Ejecutivo, y hacerse obligatorios para las autoridades aduanales en todas las fronteras. Administrativamente, ésta podría ser una de las funciones que la SIECA realice por delegación, de acuerdo con el artículo XXIV del Tratado General, excepto en situaciones de conflicto, en cuyo caso se someterían al Consejo.

Para adoptar estos instrumentos sería necesario formular procedimientos concretos en materia de clasificación de las mercancías de acuerdo con la nomenclatura arancelaria común^{4/} y sobre determinación de su origen. A la vez, su utilización en la práctica requeriría el establecimiento de una unidad técnica en la SIECA y la instalación de equipos en el ICAITI, debiendo en ambos casos establecerse conexiones con las instituciones foráneas especializadas.

c) Protección a la propiedad industrial

Las leyes nacionales de protección a la propiedad industrial --marcas de fábrica y nombres comerciales-- que se aplican también a ese nivel dentro del mercado común, hacen posible que empresas fabricantes de productos sucedáneos en un país dado, registren a su nombre marcas comerciales competitivas provenientes del territorio de otros países miembros. Por fortuna, esta práctica no se ha difundido mucho en Centroamérica, pero son obviamente desfavorables sus efectos sobre la fluidez y expansión del comercio intrarregional, así como sobre el grado general de confianza de los sectores comercial e industrial en la integración.

Estos problemas han venido preocupando a empresarios y autoridades casi desde que se estableció el mercado común. Para resolverlos se necesita un convenio centroamericano sobre protección a la propiedad industrial, en que

^{4/} El Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su reglamento obligan a las autoridades nacionales a enviar a la SIECA las clasificaciones arancelarias que hayan sido objeto de apelación al nivel nacional.

se unifiquen y modernicen las principales disposiciones de las leyes nacionales y se establezcan, al nivel regional, normas y modalidades de acción para atender las situaciones que trascienden los límites de cada país. La SIECA ha realizado trabajos con este propósito, y dispone ya de un anteproyecto que convendría examinar --junto con los antecedentes acumulados-- en un grupo de trabajo de nivel intergubernamental, con vistas a formular un proyecto de convenio que pudiese someterse al Consejo Ejecutivo y al Consejo Económico para su aprobación y suscripción.

d) Normas de sanidad

En lo que se refiere a cuarentenas y otras normas y reglamentos sanitarios, la experiencia ha mostrado que su aplicación por las autoridades nacionales puede constituirse en factor de interferencia del libre intercambio, por razones distintas al control de plagas y enfermedades, o a la protección de la salud pública. Por lo tanto, parece recomendable adoptar una legislación uniforme sobre sanidad animal y vegetal y normas sanitarias para productos industriales, y aplicarla, en lo posible, a un nivel enteramente regional. En este sentido --y por lo que hace a las primeras-- se pronunció el Subcomité de Desarrollo Económico Agropecuario en su primera reunión, habiendo solicitado a la Organización internacional Regional de Sanidad Animal (OIRSA) y a la SIECA la preparación de los trabajos previos necesarios.

El Consejo Económico aprobó oportunamente una resolución en el sentido de encargar al ICAITI la preparación de las normas industriales. Esta disposición debiera ser objeto de la legislación necesaria para evitar la duplicación de funciones entre el ICAITI y otras autoridades como sucede en la actualidad. De esta manera, por ejemplo, el ICAITI fijaría la norma industrial para un determinado producto incorporando en ella la norma técnica de carácter sanitario que le suministrarían las autoridades nacionales o internacionales en materia de salud pública.

La inclusión de estas medidas en el área de la acción centroamericana debería ser relativamente sencilla. En cambio, su contribución no sería desdeniable para proteger el libre comercio de la aplicación arbitraria de ese

tipo de disposiciones y, en forma más general, de reforzar las condiciones de seguridad y confianza en las operaciones del mercado común. A la vez, ello podría conducir a nuevos e interesantes desarrollos institucionales de la integración económica, incrementando además la eficacia y el campo de actividad de entidades existentes --como en los casos-- de la OIRSA y el ICAITI-- y mejorando las condiciones técnicas y administrativas de las funciones que se llevan a cabo en cada país.

3. La política arancelaria

a) Legislación arancelaria

La necesidad de elaborar una legislación arancelaria uniforme que facilite la aplicación --también uniforme en los cinco países-- de la tarifa común a la importación se reconoció desde hace varios años. Posteriormente, en el artículo XIX del Protocolo de San José al Convenio Básico de Equiparación Arancelaria, los gobiernos decidieron abocarse a esta tarea y suscribir un convenio sobre la materia.

Los trabajos realizados desde entonces han permitido hacer apreciables progresos, que se han concretado en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, por lo que hace, por ejemplo, a envases, muestrarios y muestras comerciales, averías y algunas transacciones especiales de comercio. Sin embargo, todavía no se ha llegado en Centroamérica a unificar la legislación arancelaria, ni se ha preparado ni suscrito el mencionado convenio.

Es mucho lo que podría avanzarse en este sentido con la revisión de la NAUCA a que antes se hizo referencia, así como mediante la incorporación en la legislación uniforme del Manual correspondiente, como base para efectuar la clasificación y los procesos de asimilación arancelaria de las mercancías. Haría falta establecer normas comunes en materia de valoración de productos importados, no sólo para facilitar la aplicación uniforme del arancel, sino también para combatir las prácticas de la subvaluación y eliminar los efectos de políticas discriminatorias de ventas y de comercio que pudieran aplicar terceros países en sus exportaciones a la región.

/Asimismo,

Asimismo, sería necesario formular diversas disposiciones sobre otros extremos, por ejemplo los casos y formas de aplicación de rebajas en los gravámenes uniformes y el tratamiento propiamente arancelario a los rubros de la NAUCA correspondientes a transacciones especiales y valores. Para ello habría que preparar primero algunos estudios técnicos, y aprovechar la experiencia acumulada por otros países e instituciones, como el Consejo Aduanero de Bruselas, la Nomenclatura de Bruselas, la ALALC y el GATT.

Además de contribuir a la aplicación uniforme de la tarifa común a la importación, cabe destacar que la legislación arancelaria uniforme, una vez en vigencia, podría facilitar la ejecución y control de otros elementos de la política económica centroamericana. Este sería el caso, verbigracia, del control de franquicias otorgadas dentro del convenio sobre incentivos fiscales uniformes, las sanciones al comercio desleal y, en general, distintos aspectos de la política comercial de la región respecto de terceros países.

b) Flexibilidad del arancel

A pesar de la importancia que reviste la aplicación uniforme de la tarifa común a la importación, debe reconocerse que el problema fundamental de la equiparación arancelaria radica ahora en la necesidad de establecer procedimientos más flexibles para modificar los gravámenes uniformes, ajustándolos a las nuevas y cambiantes condiciones que van surgiendo como resultado del mismo proceso de desarrollo económico. Este es el problema que hasta hoy ha preocupado más a los gobiernos en cuanto al funcionamiento del mercado común, por lo prolongado del período que usualmente transcurre para renegociarlos, y para que entren en vigor los nuevos gravámenes así convenidos.

Hasta ahora, esta falta de flexibilidad parece ser crítica principalmente en relación con el aspecto de la política arancelaria que trata de la protección de las actividades industriales de Centroamérica. Se sostiene que bajo las disposiciones actuales no es improbable que las empresas que necesitan de esta protección la obtengan demasiado tarde, si es que acaso

llegan a recibirla, afirmándose que la dificultad surge en el proceso de la ratificación legislativa. Sobre esta base, se ha propuesto eliminar este requisito para los protocolos al convenio básico de equiparación arancelaria que en adelante se celebren por concepto de renegociación de los gravámenes uniformes ya acordados.

Sin embargo, la experiencia centroamericana indica que la lentitud de la renegociación de gravámenes arancelarios no radica sólo en los trámites del congreso. También se producen retrasos --y acaso más prolongados-- en otras etapas, y concretamente a) entre la suscripción de los protocolos respectivos y su presentación al poder legislativo, y b) entre la ratificación legislativa y el depósito de los instrumentos correspondientes.

A su vez, estos retrasos no siempre se derivan a de la rigidez de los procedimientos de equiparación. Surgen, además, de la acumulación de trabajos pendientes en la agenda del Consejo Ejecutivo --debido a lo limitado de los medios de que éste dispone en su organización actual-- y en parte también de problemas ajenos y distintos, que se relacionan principalmente con otras cuestiones, como el desarrollo equilibrado entre países y determinados aspectos de la política industrial. Queda claro, pues, que en estos casos la solución del problema no se encuentra en el campo arancelario. Por el contrario, depende y debe buscarse en otras circunstancias, a las que todavía no se ha dado la prioridad que verdaderamente merecen. De otro lado, hay aspectos adicionales de primordial importancia aparte de los de protección industrial, que deben tratarse en relación con el arancel común, tales como sus efectos sobre los ingresos del gobierno, la balanza de pagos y el bienestar de los consumidores.

Parece así aconsejable partir del principio de que los gravámenes uniformes a la importación no deben estar sujetos a cambios repentinos, y que, cuando

surja la necesidad de ajustes, las modificaciones se hagan de acuerdo con procedimientos conocidos y específicos. Justifican esto dos consideraciones distintas. En primer lugar, si lo que se busca es el respaldo de cinco estados para que una actividad productiva pueda desarrollarse con un determinado nivel de protección, debe demostrarse y comprobarse que hay una razón auténtica para conceder tal protección. En segundo lugar, ahora que se han alterado los procedimientos y las líneas de acceso a los procesos de la política arancelaria, es justo que aquéllos que pudieran ser afectados dispongan de la posibilidad de presentar sus puntos de vista propios, conforme a procedimientos establecidos al efecto.

Cabría entonces modernizar los procedimientos que se utilizaban hasta hace poco en cada país, y complementar los que ahora se emplean a nivel regional, especificando los diversos procesos de investigación que deben efectuarse en la renegociación de gravámenes a la importación, y los plazos en que esta última se llevará a cabo en sus distintas etapas. Tales plazos podrían referirse, por ejemplo, a) al período comprendido entre la presentación formal de la petición y su consideración por el Consejo Ejecutivo; b) al término para que el Consejo Ejecutivo se pronuncie y adopte una decisión sobre la solicitud; c) al tiempo que debe transcurrir, una vez concluida la renegociación, hasta la firma del protocolo respectivo al Convenio de equiparación arancelaria; d) al lapso que media entre la firma del protocolo y su presentación al poder legislativo, y e) al intervalo entre la ratificación legislativa y el depósito de los instrumentos correspondientes por parte de cada gobierno.

En cuanto a la acción legislativa, no parecería haber razones de peso para que los congresos no pudieran ajustar sus reglamentos internos en forma tal que se asigne prioridad a los protocolos, con dispensa incluso de los trámites y procedimientos establecidos para otros casos. Además, sería útil que el Consejo Ejecutivo tenga contacto frecuente con los respectivos comités legislativos, no sólo para mantenerlos informados de la marcha de estos asuntos, sino también, y de modo general, para propiciar que se conviertan, dentro de su propia esfera de actividades, en participantes activos de los procesos de la integración económica.

/El Consejo

El Consejo Ejecutivo ha venido tratando estos problemas desde hace más de dos años, centrandó su atención, primeramente, en los aspectos relativos a los elementos de juicio de que debería disponerse para las renegociaciones. Algo se ha avanzado ya en este sentido con el auxilio de la SIECA. Sería útil además diferenciar con toda claridad la función consultiva e informativa de los intereses privados en las tareas de la renegociación --así como en otras principalmente relacionadas con distintos aspectos de la política industrial-- de la función deliberativa y ejecutiva de los organismos públicos del Tratado General. Además de las medidas que internamente adopte el propio Consejo sobre esta materia --por ejemplo, la formación de un grupo de trabajo exclusivamente dedicado a renegociar gravámenes-- a ello habría de contribuir el fortalecimiento de los procedimientos de tipo regional, comprendidas la canalización de las solicitudes de renegociación a través de la SIECA, y la celebración de audiencias públicas y periódicas para oír y auscultar a las distintas partes interesadas.

Estas disposiciones deberían bastar para hacer más flexible el arancel uniforme a la importación en la mayoría de los casos, sin comprometer la estabilidad que se requiere mantener en este instrumento. Con todo, se podrían necesitar otros procedimientos temporales, ya que las normas generales posiblemente no permitirían una acción lo bastante rápida en la presente fase de la equiparación arancelaria. No debe ignorarse que, durante el proceso de equiparación, los gravámenes uniformes se fijaron a partir de cinco políticas arancelarias diferentes, a veces con base en datos económicos insuficientes. En estas circunstancias, podría suceder --y esto ya ha ocurrido en algunas ocasiones-- que cuando algunos de los gravámenes entran en vigor, su aplicación resulta en perjuicio de determinadas actividades productivas o compromete sus mismas posibilidades de supervivencia.

Para corregir oportunamente tales situaciones, el Consejo Ejecutivo y la Primera Reunión de Ministros de Economía y Hacienda han dispuesto elaborar un protocolo al Convenio sobre equiparación arancelaria, en que se faculte al poder ejecutivo de cada gobierno para modificar los gravámenes uniformes dentro de ciertos límites, y para poner en vigor los nuevos niveles sin mediar la ratificación legislativa, con base solamente en las

/decisiones que

decisiones que al respecto adopte el Consejo Económico Centroamericano. De esta manera, el aspecto constitucional de la delegación de facultades legislativas quedaría salvado, estableciéndose un procedimiento eficaz para hacer correcciones en el arancel a su debido tiempo.

Sería aconsejable que dicho instrumento tuviese carácter temporal, con el objeto de ajustar el arancel uniforme negociado hace cinco años a las nuevas condiciones de competencia y de grado de industrialización alcanzado por el mercado común. Parecería que después de corregir esta situación y, una vez transcurrido un período prudencial --de unos dos o tres años--, no sería necesario mantener este procedimiento especial, toda vez que, desde el punto de vista del desarrollo industrial, los cambios en las condiciones económicas que requieren modificaciones en los aranceles tampoco tienen lugar repentinamente.

Después de ese período las disposiciones generales volverían a aplicarse en su integridad, por lo que hace a la intervención de las legislaturas nacionales en la ratificación de cada protocolo adicional de equiparación arancelaria, o bien de los mecanismos legislativos centroamericanos que entre tanto se podrían haber creado. La necesidad de estos últimos mecanismos se está haciendo sentir cada vez más, pues si la tarifa a la importación ha de mantener su uniformidad en el futuro, resulta difícil que al nivel nacional una o varias legislaturas dejen de aprobar los gravámenes acordados por los poderes ejecutivos de los cinco gobiernos.

4. Regímenes de excepción al libre comercio y rubros pendientes de equiparación arancelaria

El funcionamiento y administración eficaces del libre comercio y de la equiparación arancelaria facilitará en gran medida la tarea de perfeccionar la zona de libre comercio y el arancel común. Es importante suprimir las restricciones temporales al libre intercambio de bienes y eliminar las diferencias arancelarias en el caso de tarifas que siguen rigiéndose por la ley nacional, a fin de avanzar en la tarea de establecer la unión económica de la región.

/a) Restricciones

a) Restricciones al libre comercio

Es cierto que el Tratado General establece la eliminación automática de la mayoría de las restricciones con respecto al libre comercio. Pero en algunos casos, para que esto se lleve a la práctica, será necesario el auxilio de otras medidas. El período de transición se estableció precisamente con el propósito de facilitar el ajuste de las industrias existentes a las nuevas condiciones del mercado, de manera que se avanzara en la especialización de la producción por plantas y en la adopción de mayores escalas de operación, lo mismo que en la realización de las nuevas inversiones, la integración adicional de las industrias y la modernización de sus equipos. La dificultad estriba en que la capacidad financiera, la experiencia tecnológica y la aptitud de organización son escasas y no surgen automáticamente con el establecimiento del libre comercio; es necesario articular regionalmente los medios disponibles, y desarrollar otros por medio de nuevos instrumentos de política económica.

En la medida en que los ajustes se difieran, la generalización del libre comercio podría afectar desfavorablemente diversas actividades productivas que vienen funcionando en condiciones de capacidad ociosa y duplicidad de instalaciones, y que comienzan además a enfrentarse dentro del mercado común a la competencia de las inversiones extranjeras. De otro lado, las dificultades que se presentan con respecto a los principales productos agrícolas indican que es imposible a veces establecer un libre comercio eficaz cuando dejan de satisfacerse otros requisitos, como son, en este caso, las medidas uniformes de precios mínimos, financiamiento y almacenamiento que permitan lograr una distribución ordenada de estos productos.

La evolución de las restricciones temporales hasta llegar al libre comercio total debe continuar sin obstáculos, según se estipula en el Anexo A del Tratado General. De los comentarios anteriores se desprende que tales disposiciones deberán complementarse con una serie de medidas de tipo arancelario, técnico y financiero, como en efecto se prevé en el Tratado General para rubros determinados, en que el libre comercio depende de la equiparación de gravámenes a la importación, o del estímulo y la regulación de convenios especiales.

/b) Gravámenes a

b) Gravámenes a la importación todavía no equiparados

Lograr una cobertura completa del arancel común sobre las importaciones provenientes del resto del mundo depende también de la aplicación de otras medidas de política económica que habría que adoptar al nivel centroamericano. Se distinguen aquí varios casos. Algunos de los rubros pendientes de equiparación son muy importantes desde el punto de vista de su aportación a los ingresos del gobierno. Por ello, la equiparación bien puede depender en estos rubros de la creación de mecanismos alternos, flexibles y eficientes para cubrir de modo adecuado los intereses fiscales de los distintos países.

En otros casos, el libre comercio depende de la equiparación arancelaria. Cuando ésto se logre, varias industrias que ahora se están estableciendo con la mira de abastecer el mercado común --por ejemplo, algunos bienes de consumo duradero-- habrán de beneficiarse directamente. Los obstáculos que se presentan en la determinación de gravámenes uniformes para estos rubros se relacionan con el problema de crecimiento equilibrado entre países, con las posibilidades de supervivencia de actividades productivas específicas en algunos países miembros en las condiciones competitivas que prevalecerían al liberalizarse el comercio, y con la forma en que las fuentes regionales de abastecimiento habrían de reemplazar a los artículos que tradicionalmente se importan de otros países. El caso del petróleo y de sus derivados es un ejemplo de esto último: las dificultades que se han presentado para equiparar los gravámenes sobre estos productos radican parcialmente en la incertidumbre acerca de las condiciones en que las numerosas refinерías establecidas en años recientes habrán de satisfacer la demanda centroamericana, en cuanto a precios, regularidad y calidad.

5. La organización del comercio intercentroamericano

La integración económica ha planteado la necesidad de ajustar y ampliar la organización comercial y de distribución de productos en cada país, a fin de estructurar y consolidar las corrientes de mercancías entre ellos, hacer posible la extraordinaria expansión y rápida diversificación registrada en

/los últimos

los últimos años, y propiciar su incremento futuro. En una primera etapa, esta tarea se ha desenvuelto dentro de los sistemas establecidos, como respuesta al estímulo inicial provocado por la creación de la zona centroamericana de libre comercio. Pero a medida que avanza el desarrollo de la actividad productiva en el mercado común, se empieza a afrontar necesidades que rebasan la simple ampliación de tales sistemas, y que requieren una gradual y más clara diferenciación entre las fases de producción y las de comercialización y distribución propiamente dichas, así como un proceso tendiente a modernizar y tecnificar estas últimas.

En general, se ha partido de una estructura productiva en que estas funciones sólo se habían logrado delimitar de modo rudimentario, si se comparan con las de otros países de mayor desarrollo relativo. Normalmente, el uso que se ha hecho de los medios modernos de promoción de mercados es más bien limitado; el conocimiento de las características y extensión geográfica de la demanda se ha ido perfeccionando con los años, a través de los resultados de la experiencia directa, y los márgenes de distribución --monto de comisiones, porcentajes de descuento y otorgamiento y condiciones del crédito-- se han fijado teniendo en cuenta el grado de competencia que prevalece y dentro de las limitaciones impuestas por la escasez de capital de trabajo.

Se trata, pues, de un sistema adaptado a las características de una base productiva de incipiente desarrollo y a las limitadas posibilidades de los mercados nacionales, poco propicios a la ampliación, modernización y diferenciación de las funciones aludidas. Son éstos, precisamente, los aspectos que cambian al establecerse el mercado común, y los que han inducido algunas modificaciones en los sistemas de comercialización. Sin embargo, debe reconocerse que tales modificaciones no alcanzan todavía mayores proporciones en Centroamérica, debido al poco tiempo que ha transcurrido desde que se creó dicho mercado, y a que hasta ahora es poco el volumen --entre 15 y 30 por ciento de la producción de la empresa exportadora típica-- que se comercializa al nivel regional. Por eso en este tipo de industrias, que producen generalmente alimentos elaborados, vestuario y envases, la modalidad principal de sus actividades de distribución ha seguido siendo el agente individual, que en la mayoría de los casos es un empleado de confianza de la empresa, y por cuyo medio también se empieza a conocer empíricamente los nuevos mercados potencialmente disponibles.

/Con todo

Con todo, el hecho de que se trata con frecuencia de artículos similares a los que se elaboran en casi todos los países, ha producido de inmediato un cambio en las condiciones que prevalecían anteriormente. Al intensificarse la competencia, ha resultado muchas veces necesario ampliar los montos y facilidades de crédito a los distribuidores y en general incrementar el capital de trabajo. Por su parte, los rasgos que temporalmente caracterizan al mercado centroamericano --un aparato productivo física y técnicamente limitado, una competencia más aguda y un conocimiento imperfecto de la demanda regional-- han impulsado a algunas empresas a diversificar todavía más la estructura de su producción, incrementando la variedad y tipo de sus artículos, para intentar enfrentarse a las nuevas condiciones que se han creado.

También han ocurrido otros cambios, todavía de menor importancia relativa. Las empresas que han podido aumentar la producción con rapidez con miras al mercado común e incluso ampliar la capacidad instalada en fechas recientes, utilizan indistintamente el agente individual --a veces independiente-- o un distribuidor local de reconocido prestigio. Además, son empresas que por su tamaño y capacidad económica, realizan o contratan pequeños estudios de mercado y pueden ampliar y mejorar sus facilidades de crédito interno o externo.

Finalmente, se da el caso de empresas que se han establecido en fechas recientes con miras a abastecer el mercado común con un sentido por entero regional, y cuya exportación al resto de Centroamérica representa 80 por ciento o más de su producción total. Invariablemente, tales empresas utilizan el sistema de representantes o distribuidores propios y permanentes en estos mercados. Pero ello no se debe de modo principal a lo elevado de su relativo volumen de exportaciones, ni a que así lo determinen la escala de su producción o el tamaño del mercado centroamericano. En la mayoría de los casos, se trata de empresas subsidiarias de entidades foráneas que cuentan con una vasta organización de ventas y con una amplia capacidad de financiamiento, o que, habiendo exportado tradicionalmente a Centroamérica, emplean en cada país el sistema nacional de distribución que ya habían establecido.

/La organización

La organización comercial que habría de desarrollarse a medida que se incremente y transforme la actividad manufacturera, tenderá probablemente a apoyarse en un sistema ampliado, tecnificado e independiente de distribución. Es difícil concebir que --alternativamente y como caso general-- las empresas industriales puedan establecer sus propias organizaciones para realizar esta función, tanto por el alto monto de las inversiones en equipo y los elevados gastos de mano de obra que ello requeriría, como por lo difícil que sería satisfacer los complejos requisitos de organización que se les plantearían.

Surge así como un nuevo factor limitante el número relativamente limitado de empresas distribuidoras mayoristas, modernas en cuanto a organización y técnica, con que se cuenta en estos países. El productor industrial se enfrenta entonces a una estrecha gama de alternativas para canalizar su producción, con las consiguientes desventajas en cuanto a márgenes de distribución y descuento que tiene que otorgar, dificultades para controlar el precio final de sus productos, y para recuperar sus gastos e inversiones.

Es poco lo que se ha hecho hasta ahora dentro de la integración económica para estudiar y resolver estos problemas. Convendría ahondar en la investigación de sus distintos aspectos, empezando por examinar en detalle las prácticas y fórmulas más generalizadas y, sobre esa base, adoptar medidas concretas de tipo público o gubernamental con el propósito de a) adaptar la política crediticia, robusteciendo las facilidades que se han creado recientemente y armonizando las condiciones en que se otorga el financiamiento del capital de trabajo a las empresas industriales y a las firmas exportadoras de sus productos; b) fomentar la modernización de los servicios de comercialización y distribución, y c) proporcionar asistencia técnica de carácter pragmático y concreto para facilitar la investigación y la ampliación del conocimiento del mercado regional, y para modernizar y tecnificar las presentes prácticas comerciales.

6. La competencia en la zona de libre comercio

En general, la apertura de los cinco países al libre comercio intercentroamericano ha mejorado las condiciones de la competencia. De esta manera han empezado a manifestarse las primeras expresiones de un dinamismo e iniciativa empresarial que hasta ahora habían estado ausentes en la región y que, al fortalecerse, habrían de estimular el desarrollo de la capacidad de inversión y ejecución de proyectos, propiciando así el pleno aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el mercado común. Esto ha contribuido a la creación de condiciones razonablemente satisfactorias de abastecimiento de la demanda regional de bienes de consumo en cuanto a volumen y calidad, aunque la falta de estudios no permite determinar todavía la evolución de los precios en relación con los que prevalecían antes de la integración económica.

Sin embargo, han surgido ciertos problemas. En el caso de algunos productos intermedios y materias primas de origen centroamericano, parecen existir --como ha sido el caso de otros países en sus primeras fases de industrialización-- condiciones que dejan que desear en cuanto a su calidad y a la regularidad y oportunidad del abastecimiento al nivel regional. En general, esto refleja deficiencias técnicas por lo que hace al control de la calidad, fallas en las especificaciones, deficiencias en el sistema de transporte y, en varios casos, existencias insuficientes y una inadecuada estimación de la demanda futura por parte de los productores. Cuando a tales condiciones se aúna una política proteccionista que limita las importaciones de fuera del área --ya sea por el nivel de la tarifa o porque no se disfrute de exenciones fiscales-- esto tiende a afectar de modo desfavorable los procesos manufactureros de las industrias usuarias y, por ende, la calidad del producto final.

Asimismo, ya desde los primeros años de funcionamiento del mercado común ha empezado a manifestarse una apreciable tendencia entre los productores a adoptar acuerdos destinados a limitar la competencia dentro de la región, y que no favorecen ni la reducción de los precios, ni la mejora de la calidad y otras características del abastecimiento. Tales acuerdos, al eliminar por completo la competencia, resultan en algunos casos en la

/desaparición de

desaparición de las corrientes de intercambio de determinados productos entre países. En otros casos, parece que consisten en permitir la exportación de ciertos tipos específicos del producto, eliminando la de otros, a cambio de un tratamiento recíproco de parte de los productores de los demás países. Los análisis también iniciales de la situación en otras industrias dejan la impresión de que hay modalidades adicionales, referentes a acuerdos sobre niveles de precios e incluso a la distribución de mercados por cuotas.

En su Tercera Reunión Extraordinaria, el Comité de Cooperación Económica se ocupó por primera vez de estos problemas. Considerando que los arreglos tendientes a limitar la competencia y restringir el intercambio intercentroamericano son contrarios a los fines de la integración económica, decidió formular (véase la resolución 115 (CCE)) un proyecto de protocolo al Tratado General para delimitar prácticas restrictivas y dictar las sanciones aplicables cuando se constate su existencia y, con ese objeto, solicitó a la SIECA y a la CEPAL los estudios necesarios.

Desde entonces se ha puesto de relieve la necesidad de contar con un instrumento legal que contribuya a asegurar un clima razonablemente competitivo dentro de la unidad económica regional. Al mismo tiempo, se ha podido concluir que un instrumento de esa naturaleza debería estructurarse sobre la base de un conocimiento más detallado de los procesos económicos centroamericanos --para definir su campo de aplicación-- y que, además, sería necesario complementarlo con distintas medidas de tipo técnico, legal y financiero.

En los países avanzados las tendencias monopólicas generalmente se dan en industrias de elevados montos de inversión, de técnica compleja y altamente dinámica y que producen para satisfacer una demanda de vastas dimensiones por el tamaño y por el nivel de ingresos de la población consumidora. De allí que sea relativamente reducido el número de empresas y difícil el acceso de nuevas entidades competitivas a estos campos de actividad. Ello explica los referidos acuerdos para regular precios y abastecimientos, aunque en muchos casos se mantiene una vigorosa competencia entre tales empresas, basada en otros factores: promoción de ventas, apertura de nuevos mercados, diferenciación y mejoramiento de sus productos y, sobre todo, una intensa y costosa labor de investigación científica.

/En cambio,

En cambio, no se da en Centroamérica ninguna de estas condiciones como factor determinante de las prácticas restrictivas que se han implantado. Como se trata de una estructura industrial basada en plantas de pequeño tamaño y técnica poco desarrollada, las raíces del problema deben buscarse en otras causas, que se derivan de la ampliación del número de unidades competidoras dentro de un mismo mercado merced al establecimiento de la zona centroamericana de libre comercio. Es probable que esa ampliación haya venido a alterar el equilibrio a que se había llegado en cada país como resultado del carácter monopólico que ya tenían algunas industrias a ese nivel, o porque todas las empresas, a pesar de la reducida extensión de su mercado, podían sobrevivir económicamente al amparo de la protección de que disfrutaban.

De esta manera, las resistencias del sector privado al libre intercambio en gran medida reflejan una primera reacción defensiva de los productores frente a la intensificación de la competencia, sin que ello apareje ventajas generales en cuanto a precios, calidad o condiciones de los abastecimientos. En algunos casos, esa reacción se debe a que los productores centroamericanos no están dispuestos a trabajar en ese nuevo clima de competencia ni a efectuar los ajustes necesarios y, en otros, a que carecen de la capacidad y de los medios indispensables para ampliar, especializar y tecnificar sus instalaciones para competir con ventaja en las nuevas condiciones que se han creado.

Las reflexiones que preceden pueden servir de fundamento a la necesidad ya aceptada en Centroamérica de un convenio regional sobre esta materia y para aclarar un tanto los aspectos relativos al tipo de medidas que cabría incorporar al convenio a fin de combatir eficazmente dichas prácticas. En algunos países industrializados --los Estados Unidos, por ejemplo-- tales medidas suelen ser decisiones de tipo judicial destinadas a impedir la absorción de nuevas empresas por parte de entidades más grandes, obligar a estas últimas a fraccionarse en empresas más pequeñas e independientes entre sí, o forzarlas a deshacerse del control que ejercen sobre otras mediante la venta de parte de sus acciones. Ninguna de estas medidas se justifica en el caso de las industrias de Centroamérica, dado que en la región no existen empresas de esa naturaleza, ni se originan en la misma clase de factores las situaciones que se pretende corregir.^{5/}

^{5/} Quizá sí cabría pensar en la adopción de algunas de estas modalidades en casos de absorción de empresas centroamericanas por parte de compañías extranjeras, cuando ello resulte inconveniente al interés regional.

En todo caso, el asunto es complejo, porque además de ser eficaces, viables y fáciles de administrar, tales instrumentos deberían hacerse compatibles con la fluidez del intercambio y la uniformidad de la tarifa a la importación, así como garantizar el tratamiento adecuado de los legítimos intereses en juego. Cabría considerar inicialmente la posibilidad de restablecer y fomentar las condiciones de competencia en el mercado común a través del manejo de las importaciones. Podría lograrse a) mediante una disminución temporal o permanente --según el caso-- del nivel de protección arancelaria de que disfrutaban las industrias afectadas; b) por la autorización de importar los mismos productos con el pago de gravámenes inferiores a los ya establecidos, mientras subsista la práctica restrictiva de la competencia, o c) por la revocación o suspensión del otorgamiento de franquicias concedidas conforme al convenio sobre incentivos fiscales uniformes al desarrollo industrial.

No parece difícil aplicar este tipo de medidas, manteniendo en todo momento la uniformidad de la equiparación arancelaria, pues las prácticas restrictivas corresponden, en la generalidad de los casos, a acuerdos en que participan la casi totalidad de los productores de la industria de que se trate. Tales medidas tendrían también la ventaja de no depender en su aplicación de trámites legales engorrosos. Una vez en vigencia el protocolo respectivo al Tratado General, podrían ejecutarse administrativamente, con procedimientos que ganarían bastante en sencillez sin mengua de equidad.

Es posible que las dificultades que se presenten para formular el protocolo sean mayores en lo que toca a la delimitación legal de las prácticas que se pretende corregir, y a la configuración también legal de las situaciones económicas originarias. No se trata de intensificar la competencia como un fin en sí mismo, sino como un medio para propiciar el desarrollo de la actividad productiva, su especialización y modernización en el ámbito del mercado común. La creación de un clima de competencia destructiva podría ser tan perjudicial como su total ausencia.

/Así pues,

Así pues, con la implantación de las aludidas disposiciones legales, se trata de agregar una consideración de tipo público en estos asuntos, y evitar que las limitaciones a la competencia se establezcan simple y exclusivamente como resultado del carácter monopolístico de industrias determinadas. Pero en los casos en que tales limitaciones surgen por la carencia de medios adecuados para adaptarse a las condiciones que ha creado la integración, esas disposiciones deberían establecer plazos razonables para la eliminación de los acuerdos privados vigentes, y complementarse con medidas de otra clase --técnicas, financieras, fiscales y legales--, que suministren dichos medios y faciliten los ajustes económicos requeridos.

Debe tenerse en cuenta que el problema objeto de estos comentarios es excepción a lo que constituye el caso general en el mercado común centroamericano, y que la mayor parte de las situaciones en que hoy día se manifiesta son probablemente de carácter transitorio, en el sentido de que tenderían a desaparecer a medida que se avance en el proceso mismo de desarrollo de la actividad productiva. De allí la importancia que revisten los programas de ampliación, especialización y modernización con criterio regional de las industrias establecidas, como base para lograr una solución real y definitiva a dicho problema.

Ello no significa que el protocolo al Tratado General sea innecesario o haya de perder virtualidad una vez resueltos los problemas ahora existentes. Por el contrario, ese convenio parece indispensable no sólo como elemento para estimular el crecimiento y la transformación de la economía industrial de los cinco países, sino también para corregir algunas prácticas ajenas a ese proceso de desarrollo y que sólo se explican en función del ejercicio ilimitado del poder económico de determinados intereses. Dadas las características técnicas y económicas de la actividad productiva moderna y el tamaño relativamente limitado del mercado común, es probable que las tendencias monopolísticas se mantengan en Centroamérica como un fenómeno crónico.

7. La armonización de sistemas fiscales

a) Antecedentes

Conforme a las orientaciones establecidas por el Comité de Cooperación Económica, la secretaría de la CEPAL preparó en 1956 un estudio^{6/} en que por primera vez se examinaron sistemática y comparativamente los sistemas tributarios de los cinco países y se identificaron sus principales problemas. Más recientemente, en 1964-65, la OEA y el BID prepararon estudios detallados sobre la estructura tributaria de cada país, que presentaron en forma resumida a la Primera Reunión de Ministros de Economía y de Hacienda de Centroamérica.^{7/} En esta conferencia se establecieron lineamientos para los trabajos de alcance regional que deberán realizarse en el futuro con el auxilio de un Comité Asesor integrado por diversos organismos centroamericanos e internacionales.

Asimismo, se han empezado a identificar los requisitos a que daría lugar en este campo el movimiento hacia el mercado común, para postular como condición de una reforma tributaria la armonización de los sistemas nacionales conducente a) a la neutralidad de los sistemas nacionales, con referencia a sus efectos sobre la ubicación de la actividad productiva de país a país; b) al logro de un financiamiento adecuado del gasto público, habida cuenta de sus crecientes necesidades y del papel complementario que habrá de desempeñar el crédito exterior, y c) al estímulo a la inversión productiva para fomentar el desarrollo de la economía regional.

Todo esto constituye un primer marco de referencia. Falta ahora analizar los problemas fiscales que específicamente han surgido en Centroamérica en relación con el establecimiento y puesta en marcha del mercado común. Interesa hacer este análisis para deslindar los aspectos de integración en el conjunto de cuestiones que requieren acción gubernamental en este campo, por una parte y, por otra, para ordenarlos conforme a su importancia y orientar así los trabajos pendientes.

6/ Véase La política tributaria y el desarrollo económico de Centroamérica (E/CN.12/CCE/486).

7/ Véase Resumen preliminar de conclusiones y recomendaciones sobre reformas tributarias en Centroamérica.

b) El problema fiscal del mercado común

La necesidad de armonizar al nivel regional determinados aspectos de los sistemas tributarios nacionales no surge en Centroamérica de la existencia de grandes disparidades entre ellos, que puedan afectar desfavorablemente la fluidez del libre comercio, la uniformidad de la equiparación arancelaria o la pauta de localización de las inversiones. Por el contrario --aunque distintos en ciertos aspectos--, los cinco sistemas son básicamente similares al iniciarse la integración. En este sentido, la situación difiere de la de otros movimientos de cooperación económica en países más avanzados, en los que la necesidad de la armonización fiscal radica en la existencia de sistemas nacionales mucho más diferentes entre sí.

En Centroamérica trátase más bien de modificar las estructuras tributarias vigentes para subsanar el debilitamiento de las fuentes tradicionales de ingresos, y hacer frente a las crecientes necesidades de financiamiento del desarrollo económico. En este proceso de reforma, ya iniciado en los países del área con la creación o modificación de algunos impuestos internos, surgen elementos nuevos derivados directamente de las acciones de integración que se han tomado. De un lado, la acción unilateral de los gobiernos puede agravar las disparidades existentes entre países en cuanto a carga tributaria. Por otro, cada uno, actuando aisladamente, tratará de evitar cambios en el sistema tributario que limiten sus exportaciones al resto del mercado común o tiendan a desviar las inversiones hacia los demás países miembros. Constituye esto una rigidez adicional en el manejo de la hacienda pública que, dada la imposibilidad de manipular unilateralmente la tarifa a la importación, podría entorpecer la ejecución de la política fiscal de corto plazo, y retrasar reformas de mayor alcance en la dirección trazada por los estudios antes citados. Tal es el caso, por ejemplo, de los impuestos directos en los que no cabría prever que país alguno introduzca ahora modificaciones de fondo, en forma de aumentos apreciables de la tributación de la renta y las utilidades de empresas, si al mismo tiempo no lo hacen los demás miembros del mercado común.

/Lo mismo

Lo mismo en este campo que en el de los impuestos indirectos --donde quizá se requieran soluciones a más corto plazo-- parece conveniente fortalecer el esfuerzo conjunto de estudio, negociación y decisión coordinadas de los cinco países. Sería ésta una nueva actividad de la integración, de alcance general, y de carácter permanente, destinada a armonizar gradualmente los sistemas tributarios en sus aspectos principales y a facilitar el financiamiento del sector público en cada país. Los resultados de dicha actividad no podrían producirse cabalmente de inmediato, aunque hay varias cuestiones que podrían quedar superadas en un futuro más próximo.

c) Productividad tributaria de las importaciones

Los gravámenes a la importación han sido siempre la principal fuente de ingresos de los gobiernos centroamericanos. Mucho se ha hablado sobre las desventajas de una estructura tributaria de esta clase, en cuanto se refiere a la vulnerabilidad del fisco respecto de las fluctuaciones del comercio exterior. Pero debe reconocerse que dicha estructura no resulta de decisiones caprichosas, sino que es consecuencia de la pauta tradicional de desarrollo de la economía agrícola de exportación, del escaso grado de diversificación del sistema productivo y de la peculiar distribución de la riqueza y el ingreso prevalece.

Como resultado de la política de desarrollo y de integración económica, esta fuente de ingresos fiscales ha tendido a debilitarse en términos relativos durante los últimos años, en tanto que han permanecido inalterados sus rasgos de inestabilidad, siguiendo en general la tendencia de la capacidad para importar generada por las exportaciones. Este debilitamiento se ha empezado a registrar en un período --1961-1964-- de recuperación del sector externo y, por esa razón, no se manifiesta en una disminución o estancamiento de las recaudaciones, sino en un incremento más lento de estas últimas en relación con el rápido crecimiento experimentado por el total de importaciones.

/Por una

Por una parte, ello refleja una incipiente tendencia al cambio en su composición, al comenzar a aumentar las compras exteriores de bienes gravados a niveles relativamente bajos --maquinaria y equipo y materias primas-- con la mayor celeridad que las de otros productos sujetos a impuestos de tipo proteccionista, como los bienes de consumo duradero y no duradero. Por otra, también ha influido la expansión acelerada de las importaciones libres de gravámenes de origen centroamericano.

A base de la experiencia de otros países, cabría pensar que esta tendencia al debilitamiento del comercio exterior --y en particular de las importaciones, como fuentes de ingresos fiscales-- marca el inicio de un fenómeno de tipo permanente en Centroamérica, que además tenderá a agravarse con el tiempo. Sin embargo, no sería éste exactamente el caso si se admite que, a largo plazo, Centroamérica tendría que seguir apoyando su crecimiento en una pauta de desarrollo hacia afuera, aunque basada en una estructura productiva más diversificada que se establecería como resultado del proceso de integración económica regional. Así, en ausencia de un desarrollo fincado exclusivamente en la sustitución de importaciones, tanto las compras exteriores como las exportaciones podrían crecer a ritmos similares o superiores al conjunto de la economía. De esta manera, el comercio exterior bien podría seguir constituyendo una productiva fuente de ingresos tributarios.

Acaso cambiarían, por otras consideraciones, las modalidades de captación de tales ingresos, para depender menos de los gravámenes aduaneros y más de los impuestos directos y de los tributos generales sobre las ventas o el consumo. Pero incluso esto podría ocurrir sin afectar decisivamente el valor fiscal de las importaciones, si en su composición siguieran gravitando proporciones importantes de bienes de consumo, al no llevarse la sustitución de aquellas hasta sus últimas consecuencias como ha sido el caso en otros países latinoamericanos. En estas circunstancias, se justificaría también un continuado énfasis en la tributación de las compras exteriores, no sólo por razones de tipo administrativo, sino como medio para fortalecer la protección a la producción centroamericana destinada al mercado común, y para atenuar los efectos regresivos de la estructura distributiva del ingreso, cuyos grupos más poderosos son los que consumen más productos importados.

En un plazo corto o intermedio, es evidente que las recaudaciones aduaneras sobre las importaciones son y seguirán siendo en Centroamérica una de las principales fuentes de ingresos gubernamentales. Esto explica en parte las dificultades con que se ha tropezado en los últimos años para perfeccionar el arancel común. Si bien reducidos en número, los rubros pendientes de equiparación son de los más importantes por su significación fiscal. Por ello, en ausencia de modalidades regionales que aseguren una acción efectiva y expedita, los gobiernos no han estimado prudente perder su flexibilidad de maniobra para mover discrecionalmente los aranceles en los rubros no equiparados, de acuerdo con las necesidades de cada país.

De allí que la posibilidad de convenir gravámenes uniformes para dichos rubros se encuentre estrechamente vinculada con la adopción de nuevas medidas destinadas a imprimir esa mayor flexibilidad a la tarifa común a la importación. Pero esto no sería suficiente. Parece además indispensable introducir modificaciones en los procedimientos de renegociación arancelaria. Durante los últimos años, los criterios de fomento industrial han tendido a cobrar precedencia en esas renegociaciones, habiéndose relegado a un segundo plano las consideraciones de tipo general sobre la eficacia del conjunto del arancel desde el punto de vista fiscal.

Sin descartar los procedimientos en vigor ni las consideraciones de política industrial, convendría volver periódicamente a un examen y revisión global del arancel a fin de restablecer su validez o vigencia operativa desde el ángulo tributario, dentro de la orientación de buscar soluciones coordinadas a los problemas fiscales que afrontan los cinco gobiernos. Ese examen y revisión global podría realizarse conjuntamente por el Consejo Ejecutivo y los funcionarios de los Ministerios de Hacienda de acuerdo con las directivas que fijase la Reunión de Ministros de Economía y de Hacienda.

Además, el Consejo Ejecutivo podría abocarse a corto plazo a la tarea de revisar la política arancelaria aplicable a determinados bienes de capital, productos intermedios y materias primas --para los cuales rigen bajos gravámenes uniformes-- a fin de examinar las posibilidades que ofrecen desde el punto de vista tributario. El problema se planteó desde hace

/tiempo en

tiempo en el Subcomité de Comercio, en relación con ciertos aspectos de la política comercial regional, y con el propósito de fortalecer el poder de negociación de Centroamérica frente a terceros países.

La adopción de medidas como las que aquí se sugieren no tendería a desalentar el desarrollo de actividades productivas de interés para el mercado común, por cuanto el fomento de estas últimas podría facilitarse mediante la concesión de incentivos fiscales uniformes. En este sentido, ese ajuste de la política arancelaria conduciría más bien a un saludable fortalecimiento de la exención fiscal como instrumento de orientación del desarrollo de las actividades productivas en la región, incrementando su efectividad para estimularlas o desalentarlas según el caso y conforme a los requerimientos de una estructura manufacturera dinámica y equilibrada.

Por último, cabe señalar un problema difícil de superar, pero cuyo estudio y solución no deberían posponerse por mucho tiempo. Se trata de la elevada proporción de importaciones provenientes del resto del mundo que ingresan al territorio centroamericano al amparo de franquicias, y de la consecuente necesidad de regular esta actividad y de armonizar su legislación a nivel centroamericano, a fin de reducir las pérdidas fiscales y de impedir que se desvirtúen la equiparación y los mismos propósitos de las políticas arancelaria e industrial. En efecto, análisis muy preliminares para 1962 indican que la proporción de importaciones exoneradas fluctuó de país a país entre 20 y 30 por ciento del total, y representaron magnitudes parecidas de pérdida fiscal en relación con el conjunto de las recaudaciones teóricas.

Este asunto preocupó a los gobiernos desde que se negociaba el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana y se formulaban sus textos preliminares. En el artículo V de ese instrumento y en el artículo IX del Tratado General se introdujeron disposiciones tendientes a proteger a la producción centroamericana de los efectos desfavorables que podría ocasionar el uso de franquicias aduaneras.^{8/}

^{8/} En cumplimiento de este último artículo el Consejo Ejecutivo ha venido adoptando resoluciones a fin de prohibir o armonizar la concesión de franquicias para la importación de productos específicos, con base en solicitudes de los países interesados. Ha acordado, además que los países intercambien toda la información disponible sobre producción de materias primas, artículos semielaborados y envases.

De otro lado, en el artículo VII del Régimen de industrias los gobiernos se comprometieron a no otorgar exenciones o rebajas arancelarias a la importación de mercancías iguales, similares o sucedáneas de las elaboradas por plantas declaradas de integración.

Sin embargo, debe reconocerse que, por lo que hace a sus implicaciones fiscales, el problema todavía no se ha podido resolver satisfactoriamente. La unificación de incentivos al desarrollo industrial constituyó un avance en esta dirección, pero las cifras disponibles indican --también para 1962-- que las exenciones por este concepto apenas representaron alrededor de una tercer parte del valor total de las exoneraciones concedidas en los cinco países.

Sería aconsejable completar y poner al día la información sobre esta materia, así como compilar y examinar comparativamente las leyes nacionales vigentes. Una vez elaborados los trabajos del caso por los gobiernos con el auxilio de la SIECA, el Consejo Ejecutivo y los Ministerios de Hacienda, se contaría con un punto de partida para establecer primeramente un mínimo de criterios uniformes de administración de dichas leyes y --después de un período razonable de experimentación y comprobación de su eficacia y viabilidad-- para formular un convenio centroamericano que pueda al menos limitar las pérdidas fiscales e impedir que se desvirtúen los acuerdos de quiparación y los propósitos mismos de la política de desarrollo.

d) Los impuestos al consumo

Frente a los problemas y necesidades esbozados antes, se ha iniciado ya la transformación de las estructuras tributarias nacionales con la implantación de impuestos sobre las ventas o el consumo. Estos se establecen al amparo del artículo VI del Tratado General, que tiene como finalidad crear un mecanismo compensatorio destinado a evitar que en la práctica se limite la vigencia del libre comercio general.

No es mucho lo que hay que decir de momento sobre este aspecto de la cuestión fiscal en la integración, ya que la vigencia y fluidez del libre intercambio quedan garantizadas al recaudarse los impuestos al consumo en

/el país

el país de destino de las mercancías, cobrarse también sobre la producción nacional, y no aplicarse cuando ésta no exista en el territorio de uno de los miembros pero sí en el de alguno o todos los demás, salvo que medie una decisión del Consejo Ejecutivo que así lo autorice. Con todo, la experiencia sugiere que es conveniente reglamentar el mencionado artículo VI del Tratado General, con el doble propósito de uniformar su interpretación, especificando su campo de acción, y de comprobar la aplicación idéntica de los impuestos en la práctica, lo mismo a la producción proveniente del resto de Centroamérica que a la producción de cada país.

Así como en los aspectos arancelarios se destacó la necesidad de tener en cuenta consideraciones generales de tipo fiscal, en el caso de los impuestos al consumo se requeriría introducir criterios más específicos acerca de sus efectos sobre las inversiones y el desarrollo industrial. Ello permitiría evitar consecuencias desfavorables sobre determinadas actividades productivas de interés para la región, y restar estímulos al establecimiento de producciones de artículos suntuarios de escasa importancia para el desarrollo económico, estímulos que se derivan de la aplicación --por razones de balanza de pagos-- de gravámenes elevados sobre sus importaciones.

De otro lado, convendría impedir la proliferación de impuestos al consumo sobre productos específicos, y sustituirlos y unificarlos en tributos de incidencia general, no sólo atendiendo a consideraciones de tipo puramente fiscal, sino también por las crecientes dificultades que crearía su multiplicidad frente a un proceso de armonización al nivel centroamericano. Dentro de los estudios, negociaciones y decisiones conjuntas de que se hizo mención, convendría incorporar también el examen de los problemas y la forma de modificar el actual sistema de recaudación de estos impuestos, en el país de destino, para cuando hayan de abolirse las aduanas fronterizas y crearse la unión aduanera. Se trataría, entonces, de convertirlo en un sistema de recaudación en el país de origen de las mercancías, o bien de transformar aquellos en impuestos sobre las ventas, por ejemplo o, en ciertos casos, de adoptar instrumentos de recaudación de carácter regional centroamericano.

e) El gasto público de la integración

Los problemas fiscales que tiene planteados la integración económica no se circunscriben a aspectos puramente tributarios. Como ya se señaló en la Primera Reunión de Ministros de Economía y de Hacienda, hay también importantes cuestiones relacionadas con el monto y la composición del gasto público. Muchas de estas cuestiones no se han dilucidado todavía, pero puede anticiparse que los gastos gubernamentales que demanda el financiamiento y perfeccionamiento del mercado común habrán de aumentar sustancialmente, tanto para ampliar y fortalecer sus instituciones, como para cubrir --entre otras cosas-- el financiamiento local de los programas regionales de infraestructura. Como primera medida práctica --y mientras se terminan los estudios básicos que hace falta llevar a cabo-- cabría elaborar y mantener al día un presupuesto de la integración --por países y consolidado para el conjunto de Centroamérica-- en el que figuren detalladamente las aportaciones que efectúan los gobiernos. Podría utilizarse la técnica de presupuesto por programas, que permitiría, no sólo cuantificar la magnitud del esfuerzo público de financiamiento centroamericano en el mercado común, sino también evaluar los resultados en función de los gastos hechos, facilitándose acaso de esa manera la acción necesaria para jerarquizar e incrementar las aportaciones de los países en los años venideros.

Asimismo, con base en estimaciones de las necesidades futuras, sería conveniente establecer fuentes permanentes de ingresos tributarios destinadas a cubrir el financiamiento de las instituciones centroamericanas --SIECA, BCIE, ICAITI y ESAPAC-- el Fondo de Integración y otros mecanismos de la acción regional de integración. Una vez diferenciadas dentro de los presupuestos nacionales, e implantadas en lo posible con modalidades regionales de recaudación, estas primeras experiencias, además de ser eficaces para eliminar retrasos e incertidumbres y asegurar el financiamiento de dichas entidades, tendrían también gran valor como antecedente para lograr en el futuro un sistema de recaudaciones adecuado a una unión aduanera de alcance enteramente centroamericano. De hecho, esas experiencias desempeñarían un papel similar al de los tratados bilaterales que facilitaron en el decenio anterior la apertura de los cinco países al libre comercio general.

/f) Mecanismos

f) Mecanismos de acción

La constitución de la Reunión de Ministros de Economía y de Hacienda como una entidad permanente, el establecimiento de frecuentes contactos entre los Ministros de Hacienda para tratar asuntos regionales, y la creación del Comité Asesor de Tributación, constituyen los primeros pasos en la tarea de impulsar de una manera efectiva las actividades reseñadas. Para completar la organización y articular mejor las labores de los distintos organismos, cabría agregar el establecimiento de una comisión técnica integrada por los funcionarios gubernamentales que tienen a su cargo en cada país los asuntos tributarios y presupuestarios.

Esta comisión técnica, con la asesoría de la SIECA, podría trabajar independiente o conjuntamente con el Consejo Ejecutivo, según la materia de que se trate; también podría actuar como órgano de este último, dentro de la reestructuración que seguramente habrá de propiciarse a fin de hacer más eficaz su funcionamiento. De aceptarse esta sugerencia, la Comisión podría dedicarse de inmediato al estudio y discusión de los trabajos ya disponibles, al examen de los problemas antes señalados y a la formulación de recomendaciones concretas a los ministros de Hacienda y a su Reunión conjunta con los de Economía, así como a orientar directamente los trabajos del Comité Asesor de Tributación. Debe reconocerse desde un principio que se trata de organizar en el campo fiscal una actividad permanente, tendiente a lograr el mismo tipo de resultados alcanzados por el Subcomité de Comercio Centroamericano en la fase formativa del marco legal e institucional del mercado común.

8. La política industrial

La marcha de la industrialización centroamericana va dejando un saldo positivo. La apertura del libre comercio ha sido elemento acelerador en ese proceso y el sector empresarial ha respondido en forma dinámica a las nuevas oportunidades. En realidad, las principales limitaciones radican en la insuficiencia del proceso para sentar las bases de un continuado y

/satisfactorio

satisfactorio desarrollo manufacturero en el futuro. En manera alguna se trata de frenar los avances que se están efectuando, sino de suplir carencias y fortalecer los primeros esfuerzos a fin de cambiar la pauta de industrialización de la región.

Con todo, vigorizar la aplicación de la política industrial centroamericana es quizá --después de la política de fomento en los sectores de infraestructura-- el problema principal y más urgente que afronta hoy día la integración económica. En general, el problema no reside en la ausencia de enunciados claros sobre objetivos regionales, ni en la carencia de instrumentos legales para alcanzarlos. Más bien se finca en la aplicación poco vigorosa de esos instrumentos, en la falta de ajustes de los mismos o en la insuficiente articulación de las distintas acciones de política, así como en la debilidad de los cuadros técnicos centroamericanos.

En el documento Los problemas de la política industrial centroamericana (E/CN.12/CCE/311) presentado conjuntamente por la SIECA y la Secretaría de la CEPAL a la Sexta Reunión Extraordinaria del Consejo Económico, se plantearon en detalle los elementos de la estrategia industrial en Centroamérica, así como la forma de aplicar los convenios vigentes y coordinar la acción de las instituciones regionales. Por ello, el presente informe se limita ahora al señalamiento de varios problemas nuevos y a la formulación de recomendaciones sobre ciertos ajustes que cabría introducir en algunos de los convenios de integración, y sobre acciones concretas de carácter nacional y regional que convendría adoptar.

a) La canalización de los recursos hacia la industrialización

Las posibilidades de intensificar la canalización de los recursos internos hacia la industria manufacturera mediante cambios en los precios se analizaron en la primera parte de este documento. Desde otro punto de vista, el clima que han creado las políticas arancelarias, de exención fiscal y de libre comercio, ha estimulado la producción industrial, añadiéndose a ello la ampliación y diversificación de las fuentes de financiamiento.

/Hasta hace

Hasta hace poco los recursos estaban limitados a la reinversión de utilidades del propio sector industrial y a la transferencia de ahorros provenientes del sector exportador. En cambio, en la actualidad el Banco Centroamericano, el BID y las sociedades financieras privadas recientemente establecidas en la región, han dado los primeros pasos para el financiamiento de las inversiones. Asimismo, el propio Banco Centroamericano ha abierto líneas de crédito para el financiamiento del capital de trabajo, y las instituciones bancarias nacionales han acrecentado los recursos crediticios para la producción manufacturera y las exportaciones al resto del mercado común.

No quiere esto decir que el problema del financiamiento industrial haya quedado resuelto. Hace falta fortalecer sustancialmente los créditos de inversión y ampliar y liberalizar las condiciones de los préstamos de corto plazo, aun cuando resultase necesario ajustar la política de estabilidad para superar las limitaciones impuestas por los topes generales al volumen total de crédito. Asimismo, sería aconsejable buscar otras fuentes de financiamiento externo --organismos internacionales y entidades gubernamentales-- para obtener recursos adicionales a los del Banco Centroamericano utilizables en programas y proyectos de inversión industrial.

El problema no podría resolverse plenamente en ausencia de medidas complementarias encaminadas a desalentar la inversión en campos de baja prioridad para el desarrollo, como por ejemplo la construcción residencial de los grupos de altos ingresos. Obsérvese que la afluencia de recursos a la inversión industrial no sólo depende de los incentivos que ofrezca esta actividad, sino además de los estímulos y alicientes que se dan en otros campos.

La canalización de recursos a la inversión industrial requiere establecer estímulos nuevos y la creación de un clima de seguridad, así como mecanismos que propicien la movilidad interna y regional de los ahorros privados. A corto plazo podría avanzarse en forma muy considerable a través de la acción combinada del Banco Centroamericano y los institutos nacionales de fomento, en lo que hace a promover y participar directamente en determinados proyectos y a ejecutar programas de captación de ahorros.

/Por su parte

Por su parte, lograr la movilidad de los ahorros privados entre países constituye una tarea de largo plazo. Esto sólo irá lográndose a medida que se establezcan condiciones uniformes y propicias para invertir, lo mismo en el país propio que en cualquiera otra parte del territorio del mercado común, atendiendo sólo a la existencia de factores técnicos y económicos. Los estudios sobre la unificación de la legislación de títulos de crédito y valores, al igual que los relativos a leyes y reglamentos bancarios y los vinculados a la armonización de los sistemas tributarios, contribuirán a esclarecer los problemas básicos y a que se logren algunos avances a corto plazo.

De igual manera, la modernización de otros aspectos de la legislación mercantil y de los regímenes de las sociedades anónimas, podría estimular la formación de empresas de alcance regional con financiamiento de inversionistas de los distintos países miembros. La empresa industrial sigue apoyándose principalmente en las modalidades de tipo familiar y, aunque hay ya grupos nacionales de inversionistas que actúan colectivamente, su gravitación es todavía reducida, y no se han establecido hasta ahora vinculaciones recíprocas de importancia entre grupos de más de un país, en torno a proyectos concretos de inversión de magnitud regional.

Por último, no debe pasar inadvertido el hecho de que las disponibilidades de ahorro no siempre constituyen el factor limitante de la inversión industrial. Con frecuencia, el imperfecto conocimiento de las oportunidades que ofrece el mercado común y la falta de experiencia técnica o de organización son los verdaderos obstáculos que entran la iniciativa centroamericana.

b) Orientación de la estructura productiva en las manufacturas: el régimen de industrias y el sistema arancelario especial de promoción de actividades productivas

La preocupación inicial por el problema de la duplicación de inversiones y otras características del desarrollo del sector tiende a modificar su perspectiva. Cada día se ve más claro que las ventajas de un crecimiento industrial más competitivo son en general un elemento nuevo en los países

/centroamericanos

centroamericanos, que conviene fomentar, entre otras cosas, con el propósito de abatir los precios al consumidor de los productos industriales, y trasladar así al grueso de la población parte de los beneficios originados por la creación de una estructura productiva más eficiente y racional.

Pero de la misma manera se ha hecho evidente la necesidad de crear estímulos especiales a las industrias básicas, que difícilmente se desarrollarían en forma espontánea, dadas las características y limitaciones de las economías centroamericanas. En otros términos, parece indispensable una activa promoción de los gobiernos y los organismos de integración para asegurar la creación de este tipo de industrias en condiciones de alta eficiencia, así como su adecuada localización en función de consideraciones técnicas y del desarrollo equilibrado entre países.

Hasta ahora se dispone de muy pocos instrumentos generales y específicos para orientar el desarrollo de la estructura industrial desde un punto de vista regional. Los incentivos fiscales uniformes tendrán efectos de signo positivo. Sin embargo, en algunos casos su influencia sobre las decisiones de inversión es marginal, entre otras razones por la magnitud relativa de la exención respecto al monto de la inversión. Además, esos efectos pueden neutralizarse con los que se derivan de la aplicación de la política arancelaria uniforme. Así, mientras el convenio de incentivos fiscales trata de fomentar la producción de bienes de capital, productos intermedios y bienes de consumo con un alto contenido de materias primas centroamericanas, la tarifa común a la importación propicia principalmente el desarrollo indiscriminado de las industrias productoras de bienes de consumo, favoreciendo la importación de maquinaria y equipo y de otros insumos para la producción agropecuaria e industrial.

No obstante lo anterior, son significativos los avances que pueden lograrse en el perfeccionamiento y ajuste de los instrumentos generales de política económica. Así, por ejemplo, la revisión general del arancel sugerida en páginas precedentes podría aprovecharse para examinar sus elementos de protección industrial y darles coherencia con respecto a la ley de incentivos fiscales y otras medidas de fomento a la industrialización.

/Es evidente

Es evidente que esto no bastaría para lograr una armonización plena entre las políticas arancelaria y de exención fiscal. Por más que se eleven, los gravámenes a la importación de bienes de capital, productos intermedios y materias primas, tendrían de hecho que mantenerse a niveles relativamente bajos, en tanto no se cuente con suficiente capacidad interna de oferta. En tales circunstancias, podría pensarse en utilizar el sistema arancelario especial que se convino en 1963, en virtud del cual se fijarían por anticipado gravámenes uniformes proteccionistas que entrarían en vigencia al crearse una capacidad productiva suficiente.

La necesidad de contar con instrumentos de orden específico surge de la frecuente insuficiencia de los convenios de carácter general para lograr la creación de ciertas actividades estratégicas, o bien para asegurar su establecimiento en condiciones que, sin comprometer la rentabilidad de las inversiones, sirva de apoyo a nuevas actividades, ya sea en el sector manufacturero o en otras ramas de la producción. Nace así uno de los problemas más complejos y difíciles de política económica que afrontan hoy día los cinco países. En efecto, tratándose de una etapa enteramente nueva de su desenvolvimiento, los instrumentos tradicionales resultan inadecuados para atacarlo y resolverlo. Los problemas que se planteaban en otras épocas en cuanto a orientación pública de la estructura productiva hacia la agricultura de exportación eran relativamente simples comparados con éste. En cambio, se trata ahora de impulsar la producción, no de uno sino de una diversidad de productos, con procesos de producción técnicamente más complicados y con una división del trabajo mucho más amplia y costosa.

En tales circunstancias los gobiernos tendrán que adoptar nuevos instrumentos de política para estar en condiciones de orientar la clase de estructura industrial que se desarrolle. Cabría idear diversos tipos de medidas con ese fin. Por ejemplo, podría pensarse en establecer un sistema de licencias para las inversiones, reglamentando las disposiciones constitucionales sobre libertad de comercio. Con esta práctica, que ha dado excelentes resultados en algunos países de Asia y América Latina podrían

/implantarse

implantarse permisos previos a la importación, generalizando el mecanismo establecido en el protocolo arancelario centroamericano sobre productos lácteos. Sin embargo, antes de decidir la adopción de medidas de ese tipo, habría que estudiar detenidamente los problemas que surgirían de su inserción en el funcionamiento del sistema económico. Pero, sobre todo, habría que explorar las posibilidades de llegar al objetivo que ahora se persigue utilizando los instrumentos de que se dispone.

Todo parece indicar que el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y el sistema arancelario especial permitirían avanzar sustancialmente en la dirección apuntada. Sólo se requeriría superar el estancamiento que ha tendido a paralizar la aplicación de ambos instrumentos, y perfeccionarlos además en varios aspectos.

En primer lugar, sería aconsejable delimitar el campo de acción de cada uno mediante la elaboración de sendas listas de las industrias que caerían en sus respectivas jurisdicciones. La elaboración de las listas se haría con carácter estrictamente selectivo, y con base en los estudios que han venido preparando diversos organismos. Podrían tenerse también en cuenta algunos de los procedimientos propuestos por la Segunda Reunión de Directores de Planificación.

En segundo lugar, convendría perfeccionar el Régimen de Industrias sentando el principio de clasificar como de integración a las plantas que se desee establecer en una determinada rama industrial, una vez que se haya aceptado a la primera dentro del Convenio. Con ello quedaría definitivamente superada la vieja cuestión de si el status de integración se refiere a la planta o a la industria, estableciéndose que tal status cubriría a ambas, si bien su aplicación se iría haciendo planta por planta. Se daría así plena vigencia práctica al Régimen, resolviéndose de paso problemas como los surgidos hace poco en torno al establecimiento de una segunda planta productora de llantas al margen del propio Régimen.

De otro lado, conviene insistir en la conveniencia de reglamentar este instrumento a fin de establecer plazos para el estudio y trámite de las solicitudes que permitan la presentación de proyectos alternativos

y la selección de aquel o aquellos que mejor sirvan a los intereses de la región. Ello daría además una oportunidad a otros empresarios centro-americanos --así como a los abastecedores externos del mercado que pudieran quedar desplazados-- de competir por los privilegios del Régimen, previa la satisfacción de las garantías necesarias, y acaso facilitaría el financiamiento parcial de algunas industrias básicas con ciertos fondos exteriores de que hoy día no se dispone para estos fines.

Por su parte, el sistema arancelario especial de gravámenes que se fijan anticipadamente con fines de promoción, quedaría desvirtuado si se tratara ahora de incorporarle otros requisitos --además del de una capacidad instalada de al menos el 50 por ciento de la demanda regional-- para que la protección que brinda entre en vigor. En este sentido de lo que se trataría es más bien de delimitar su campo de aplicación. En efecto, dicho sistema ofrece ciertas ventajas que convendría aprovechar usándolo cuando se trate de productos intermedios, materias primas y bienes de capital, en cuya producción las consideraciones de localización y tamaño de planta no revisten la importancia decisiva que en cambio tienen en el Régimen. De acuerdo con este criterio, el requisito esencial para asegurar el establecimiento de las correspondientes actividades productivas en condiciones económicas adecuadas para Centroamérica residiría en la disponibilidad de suficientes elementos de juicio sobre las características de la industria a fin de poder establecer un grado adecuado de protección que no lesione la consecución de otros objetivos de la integración.

Si a lo anterior se añaden los protocolos sobre industrias de ensamblaje y productos farmacéuticos que falta elaborar y suscribir, se tendría un cuadro mínimo de requisitos --suficientes a corto plazo-- para fortalecer el instrumental de los gobiernos e imprimir una nueva orientación al desarrollo del sector manufacturero.

No es ocioso insistir en la acusada deficiencia de cuadros técnicos y en la impostergable necesidad de ampliarlos y fortalecerlos. Sólo de esa manera podría asegurarse la aplicación de la política industrial. Esto demanda, en primer término, completar el sistema de institutos nacionales de fomento industrial, creándolos en los países que todavía no los han

/establecido,

establecido, y diferenciando y separando esta función de las relativas al fomento agropecuario y a las operaciones normales de crédito. En segundo lugar, sería necesario ampliar los recursos financieros de esas instituciones y, sobre todo, los de personal técnico, propiciando a la vez sus vinculaciones con los sectores privados. Todo esto les permitiría desempeñar mejor sus propias responsabilidades, así como prestar una colaboración eficaz a los organismos públicos nacionales que tienen a su cargo otros aspectos de la política industrial; prestar servicios de asesoramiento a las financieras privadas que se están estableciendo y participar activamente en las tareas de fomento que habrían de impulsar las entidades centroamericanas de la integración.

Por lo que hace a las actividades de nivel regional --además de las disposiciones que podrían tomar el ICAITI, el Banco Centroamericano y la SIECA-- convendría crear un pequeño grupo asesor en evaluación y preparación de proyectos concretos de inversión industrial. Ubicado, por ejemplo, en el ICAITI, ese grupo habría de integrarse con expertos de alto nivel profesional y de amplia experiencia en construcción y manejo de plantas manufactureras, especializadas en industrias textiles, químicas, mecánicas, etc. Sus servicios podrían obtenerse dentro de programas de cooperación técnica externa y servirían también para impulsar en el terreno, y sobre la marcha, la formación de personal centroamericano. Pero sus tareas fundamentales consistirían en a) asesorar a los organismos de la integración en tareas de promoción; b) aconsejar a los institutos nacionales de fomento en las fases de preparación de proyectos determinados, y c) suministrar elementos de juicio a las autoridades encargadas de la administración de los incentivos fiscales.

e) La inversión extranjera en el sector industrial

La experiencia y los antecedentes acumulados han permitido definir un punto de vista centroamericano sobre la política a seguir en materia de inversiones extranjeras. Se postula en él que el ahorro externo desempeña un papel complementario respecto del ahorro nacional, y que es necesario asegurar su eficacia como vehículo para asimilar la tecnología moderna

/en la

en la región, así como la condición de que sus características y modalidades se ajusten a los requerimientos de las políticas de industrialización, asignación de recursos y defensa de la balanza de pagos. Además, los avances de la integración económica han hecho evidente la necesidad de imprimir un alcance regional a esa política para hacerla verdaderamente eficaz.^{9/} Así pues, en Centroamérica no existe desacuerdo acerca de la necesidad de una política común sobre inversiones extranjeras y las finalidades que habría de perseguir, ni se desconocen los medios con que podría llevarse a la práctica. En cambio, han surgido dificultades para lograr un consenso semejante en lo que se refiere a los aspectos operativos de esa política y, concretamente, en relación con los instrumentos alternativos a emplear y la relativa rigidez o flexibilidad con que habrían de aplicarse.

Se ha propuesto la concertación de un convenio centroamericano sobre inversiones extranjeras que norme la política de los cinco países en este campo. No se ha llegado a acuerdos sobre esta materia, por considerarse que el convenio podría ser contraproducente a los objetivos de promoción de las inversiones y, sobre todo, que podría crear rigideces perjudiciales para el tratamiento expedito de los múltiples problemas y circunstancias que tendrían que atenderse en la práctica.

^{9/} Dicho punto de vista ha quedado planteado de manera detallada, con especial referencia a la inversión extranjera industrial, en los siguientes documentos: Centroamérica: lineamientos para una política de desarrollo regional, (Septiembre de 1964), de la Misión Conjunta de Programación; Bases para la formulación de una política regional en materia de fomento de inversiones (Marzo de 1965), del Banco Centroamericano, y Nota de la Secretaría (Sobre inversiones extranjeras) (Junio de 1965), de la SIECA. Los enunciados de política que figuran en esos documentos fueron acogidos en general por la Primera Reunión de Directores de Planificación y por la Primera Reunión de Ministros de Economía y de Hacienda, y sirvieron como elementos de juicio a los Ministros de Economía para la declaración oficial que formularon sobre este tema, en junio de 1965. Como en ellos se incluye una amplia serie de medidas específicas, no se estima pertinente ahondar aquí en esta materia.

Por las mismas razones, tampoco se ha podido lograr acuerdo en cuanto a la aplicación uniforme de ciertas medidas específicas en la región. En esta situación se encuentran, por ejemplo, las propuestas sobre la participación mayoritaria centroamericana en la composición del capital de toda nueva empresa y la concesión de las opciones correspondientes en favor de los inversionistas locales; la delimitación de funciones al financiamiento del BCIE de empresas centroamericanas exclusivamente y la aplicación de la ley de incentivos fiscales y de los privilegios del Régimen de Industrias sólo a dichas empresas.

La complejidad del asunto sugiere proceder gradualmente y con el máximo de flexibilidad a configurar las bases de la política regional sobre inversiones extranjeras, a medida que se vayan acumulando antecedentes y estudiando detenidamente los distintos problemas. Ello entrañaría posponer la suscripción de un convenio regional, pero al mismo tiempo subraya la necesidad de contar con medios legales que puedan implantarse a través de acciones sucesivas de los gobiernos.

La delimitación de los campos de aplicación del Régimen de Industrias y su administración en la forma indicada, permitirían atacar el problema de la inversión extranjera en el campo de las industrias básicas. En realidad, es ésta una de las posibilidades del Convenio cuya importancia práctica no empezó a perfilarse sino hasta fecha reciente, cuando se hicieron notorios los inconvenientes de establecer fuera del Régimen plantas manufactureras correspondientes a industrias declaradas de integración.

Con referencia a las industrias establecidas, en los acuerdos o convenios de especialización y modernización, podrían incorporarse disposiciones específicas que normen la participación de la inversión extranjera en términos, por ejemplo, de proyectos conjuntos con empresas centroamericanas existentes. Por último, en materia de industrias extractivas convendría perfeccionar y armonizar al nivel centroamericano las leyes sobre explotación de reservas forestales y de yacimientos minerales. Al dividir los problemas por campos distintos de actividad, un procedimiento de este tipo tendría la ventaja de su propia flexibilidad y de facilitar la aplicación de soluciones específicamente referidas a cada uno de ellos.

Por otra parte, la eficacia de la política que establezcan los gobiernos en materia de inversiones extranjeras dependerá también de otros requisitos de carácter interno. A este respecto se observan deficiencias en la tarea de satisfacer dos de ellos: a) la adecuada evaluación, desde el punto de vista técnico, de los proyectos específicos de inversión extranjera que se presentan a los gobiernos y b) la coordinación de la acción que respecto de tales proyectos toman los organismos técnicos, financieros, fiscales y de fomento en cada país y al nivel regional.

No es del caso insistir sobre el primer requisito, salvo para destaacar que uno de los problemas frecuentes del inversionista extranjero en Centroamérica reside en la falta de organismos y personal especializados para evaluar sus propuestas y articularlas en el marco de la politica económica, así como en los dilatados trámites a que a veces se someten las solicitudes. En materia de coordinación se requeriría por lo menos unificar la acción de las autoridades nacionales encargadas de aplicar los incentivos fiscales y las medidas de fomento industrial, el Consejo Ejecutivo, en los aspectos de tipo arancelario, el Banco Centroamericano, en los de financiamiento, y la SIECA y el ICAITI por lo que hace a sus estudios y dictámenes técnicos. Además, esas instituciones, mediante la organización de grupos técnicos, podrían adoptar criterios uniformes para evaluar los proyectos de inversión extranjera y establecer procedimientos

/de consulta

de consulta y estudio que les permitan tomar decisiones congruentes con los principios de la política de integración e industrialización regionales.

Las consideraciones hechas hasta aquí corresponden al propósito de orientar las corrientes de inversión extranjera directa. Hay otro aspecto --de igual o parecida trascendencia-- referido a fomentar la expansión de esas corrientes. En este sentido, y a pesar del moderado incremento registrado en los últimos dos años, la situación en Centroamérica no es de exceso, sino --por el contrario-- de escasez de inversiones industriales directas de origen externo.

A fin de incrementar las aportaciones de capital, es de particular importancia cambiar esa situación. Esto se relaciona especialmente con la explotación de algunos recursos naturales y el establecimiento de ciertas industrias de exportación, por ejemplo bauxita (alúmina), níquel, pulpa y papel, en vista del elevado monto de las inversiones que representan, y, en algunos casos, de la necesidad de contar con procesos técnicos y medios de transporte y distribución que sería difícil obtener de otra manera.

Así pues, la política sobre inversiones extranjeras habría de operar en forma selectiva, señalando campos específicos de colaboración en vez de establecer normas de tipo general que favorezcan la afluencia indiscriminada de capital exterior. Esto es una consecuencia inmediata de la estrategia del desarrollo en la región que implica poner el acento sobre determinadas actividades o modalidades de acción y desalentar otras perjudiciales en sus efectos económicos o de menor jerarquía relativa.

Aunque parezca que ello podría reducir las posibilidades de canalizar ahorro del exterior, en realidad, los atractivos para el inversionista extranjero dependerán de las oportunidades que ha creado el mercado común, y de las perspectivas que se deriven de la construcción de una red de obras regionales de infraestructura. Dentro de estos límites, las transferencias de capital a Centroamérica estarán en función de las condiciones que prevalezcan en cada sector de actividad económica así como

de la labor de promoción que lleven a cabo los organismos nacionales y regionales. Aparte de las medidas generales de divulgación, esta labor debería encauzarse en forma permanente y vigorosa para establecer contactos con distintas entidades privadas y grupos de inversionistas foráneos, y promover e impulsar conjuntamente aquellos proyectos que revisten mayor interés para Centroamérica.

Finalmente, en lo que toca a la defensa de los intereses del empresario centroamericano, debe tenerse en cuenta la necesidad de eliminar la posición de desigualdad que guarda respecto al inversionista extranjero, ya sea para competir o para asociarse ventajosamente con él. De nuevo surge aquí el imperativo de adoptar las medidas legislativas mencionadas anteriormente sobre monopolio y competencia, para tratar, por ejemplo, los casos de absorción por entidades extranjeras de empresas centroamericanas. Asimismo parece conveniente fomentar sistemas de préstamos y asistencia técnica para que las empresas de la región puedan fortalecer su posición competitiva mediante la especialización, tecnificación y ampliación de instalaciones y el mejoramiento de los sistemas de distribución. Por lo que hace a industrias nuevas, sería necesario además allegar recursos de financiamiento que hagan viable la participación del capital privado regional en proporciones convenientes. Incluso debe pensarse en la participación de fondos públicos para crear determinadas empresas, siguiendo en esto la experiencia de varios países latinoamericanos en lo que toca al establecimiento de algunas industrias básicas.

9. La política agropecuaria

Los problemas de la agricultura no se han planteado con la importancia que verdaderamente tienen dentro de la integración económica. A pesar del lento crecimiento de las actividades que producen para el mercado interno, y del deterioro del consumo por persona de determinados artículos importantes en la dieta de la población, se ha podido mantener una situación básica de autosuficiencia regional en los abastecimientos de productos agropecuarios. En cambio, la agricultura de exportación ha crecido de modo sustancial, alentada por precios favorables en los mercados internacionales y por una eficaz labor de tecnificación de sus principales líneas de producción.

A diferencia del sector manufacturero, el margen disponible de sustitución de importaciones agrícolas es reducido, e incluso muchas de las posibilidades existentes podrían cubrirse en ausencia de una demanda multinacional, puesto que en la agricultura no se dan las limitaciones de escalas de producción y tamaño del mercado características de la actividad fabril.

Sin embargo, con el establecimiento del mercado común, el desarrollo agropecuario tiende a cobrar un significado cada vez mayor para la integración. En efecto, siendo ésta en gran medida un medio para impulsar la industrialización, no cabe desconocer que el crecimiento y progreso técnico de la agricultura y de la ganadería constituyen una condición esencial en el proceso de expansión de las manufacturas.

La experiencia en otras partes de América Latina es altamente significativa a este respecto: en los países en que el desarrollo industrial se produjo junto a una agricultura estancada, ésta se constituyó enseguida en un freno importante al crecimiento de aquél. De un lado, el abastecimiento de maquinaria, equipo y materias primas procedentes de otros países, llegó a verse limitado por una insuficiente capacidad y por la necesidad de dedicar cada vez mayores cantidades de divisas a las compras exteriores de productos alimenticios. De otro, las posibilidades de ampliar la demanda de artículos manufacturados se redujeron por lo exiguo de los ingresos de la

/población rural

población rural y, en lo que toca a los grupos urbanos, por la elevada proporción del ingreso familiar que siguieron absorbiendo las compras de productos alimenticios.

Aunados a otros factores, estos fenómenos no tardaron en configurar una nueva situación de estancamiento general de la economía que todavía se mantiene en algunos casos. Una situación similar podría producirse en Centroamérica, si junto a la rápida expansión de las manufacturas, continuase la tendencia al estancamiento de la agricultura de consumo interno, y si en los próximos años las exportaciones de productos agropecuarios no pudieran apoyar el crecimiento de la capacidad para importar.

a) La especialización de la producción al nivel regional

La existencia misma del mercado común cambia los términos en que se plantea el problema del desarrollo agropecuario en estos países, y ofrece mayores posibilidades para resolverlo. En primer lugar, permitiría impulsar un amplio proceso de zonificación de la producción en el ámbito regional, al establecerse una relación más estrecha entre la estructura productiva y las características y potencialidades de los recursos.

Es evidente la diferencia que existe entre cubrir la totalidad de las necesidades de cada país con base en los recursos nacionales o satisfacerlas partiendo de la producción de un territorio varias veces mayor. La importancia de este hecho se acrecienta si se tiene en cuenta la necesidad de ampliar la producción actual y, sobre todo, de crear o fortalecer numerosas líneas nuevas de producción en el futuro, a fin de servir una demanda mucho más diversificada que la actual.

Por otra parte, las posibilidades de zonificar la producción aumentan con la diversidad de climas, la variedad de condiciones físicas y de fertilidad de las tierras y la distribución de las aguas, así como con las notables diferencias existentes de país a país en cuanto a las relaciones entre el tamaño de la población rural y la cantidad y calidad de los recursos de que se dispone para la producción agropecuaria. Todo ello permitiría reestructurar el uso económico de las áreas menos productivas, y facilitar la intensificación de actividades en las tierras más aptas para distintos cultivos, que estén con frecuencia subutilizadas técnica y económicamente hoy día.

/Dado que

Dado que la distribución de los recursos naturales de la agricultura no sigue en general las líneas de las fronteras políticas, es probable que esos procesos dieran lugar a una pauta de especialización por zonas que podrían extenderse al territorio de más de uno de los países centroamericanos. En una primera etapa, cabría pensar que el grueso de la tarea se centrara en el desarrollo de la costa central y occidental del norte de Honduras, así como en la intensificación y modernización de la actividad productiva en las llanuras del Pacífico que se extienden de norte a sur hasta el área septentrional de Costa Rica. Se podría concebir así el desarrollo de las tierras altas de Guatemala, Honduras y Costa Rica, de la costa oriental situada al norte de Honduras y de la vertiente atlántica de Nicaragua y Costa Rica, como una tarea de largo plazo, aunque sin desconocer la necesidad de emprenderla de inmediato. Acaso se justificaría este enfoque, tanto por la naturaleza de los problemas que presentan los núcleos de fuerte concentración demográfica y la necesidad de reestructurar producciones muy arraigadas, como por el elevado monto de las inversiones regionales y los obstáculos técnicos que habría que vencer.

La posición geográfica favorable y las excelentes posibilidades productivas de la costa norte de Honduras, bien podrían aprovecharse para convertirla en una zona productora de nuevos artículos de exportación y en una fuente importante de abastecimiento de productos agropecuarios para el mercado común al perfeccionarse la red vial centroamericana. Por su parte, las llanuras del Pacífico se cuentan entre las áreas mejor comunicadas de Centroamérica y, en algunos países, han sido siempre la base de los principales asentamientos de la agricultura y la ganadería. En vista de ello, muchos de los esfuerzos debieran acaso orientarse hacia la plena incorporación a la agricultura comercial de las áreas menos desarrolladas, como las de Guatemala y la zona sur de Honduras, y hacia la intensificación de la producción en la costa nicaragüense.

Con todo, la especialización por zonas --antes que eliminarla-- sería más bien una modalidad de la especialización por países como un proceso que habrá de transformar la estructura de la producción agropecuaria en cada uno de ellos. Así por ejemplo --y a reserva de los resultados que arrojen estudios más detenidos-- cabría pensar en que El Salvador siguiera produciendo los artículos tradicionales de exportación e incrementar los /productos de

productos de alto valor, pero que probablemente habría de depender en forma creciente del resto de Centroamérica para el abastecimiento de los productos básicos en la dieta de su población.^{10/} A su vez, sería de esperar que Nicaragua y Honduras mantuvieran y fortalecieran su posición como principales abastecedores de alimentos esenciales, mientras que Guatemala podría consolidar y ampliar la producción de artículos de zona templada, todo ello sin perjuicio de lo que pudiera lograrse en otras actividades agropecuarias, incluidas las de exportación fuera de Centroamérica.

En cuanto a la ganadería, cabría prever, a corto plazo, que Costa Rica, Honduras y, sobre todo, Nicaragua, probablemente seguirán exportando los mayores volúmenes, tanto dentro como fuera de la región. Sería éste el punto de partida para impulsar dicha actividad en el futuro, pero el problema de largo plazo sería de todos modos mucho más complejo. Se requeriría aclarar previamente la forma en que habrían de desenvolverse la producción de carne y artículos lácteos, así como la manera en que se complementarían la agricultura y la ganadería, en lo que hace a la producción de forrajes y otros insumos, y prever los efectos de esas interrelaciones sobre la organización y localización de ambos sectores. Sin embargo, podrían anticiparse desde ahora ciertas modalidades de integración multinacional referidas no sólo al intercambio intercentroamericano de productos ganaderos, sino también al desarrollo de zonas complementarias de producción ubicadas en distintos países --así sucede hoy en cierta medida entre Honduras y El Salvador-- y la utilización conjunta de recursos escasos, como podría ser el caso entre Costa Rica y Nicaragua en relación al uso de las aguas.

Los comentarios que se acaban de hacer no son más que primeras reflexiones sobre un tema que casi en su totalidad aguarda todavía los resultados de una investigación a fondo. Asimismo se trata de un proceso complejo cualquiera que sea la orientación geográfica que siga. Hay que destacar que la especialización referida es entre zonas y que, por lo tanto, nada se dice sobre el grado de diversificación que internamente se desarrolla en cada una y al nivel de la unidad de explotación. La importancia de estos últimos aspectos se hace evidente, si se considera que en muchas áreas de Centroamérica, el problema más agudo acaso sea la excesiva especialización --el monocultivo-- y no la falta de ella.

^{10/} La proporción que representa El Salvador en el total de importaciones intercentroamericanas de productos agropecuarios aumentó de 57 por ciento en 1955 a 70 por ciento en 1963.

b) Inversión pública en la agricultura y mejoramiento de las condiciones de producción.

Un proceso de especialización y reestructuración de la producción agropecuaria del tipo que se acaba de esbozar es requisito indispensable para facilitar el desarrollo económico integrado. Dificilmente podrán cubrirse sus necesidades con base en las posibilidades de los sistemas nacionales presentes.

La realización de dicho proceso entraña un fuerte esfuerzo de inversión pública y mejoramiento de las condiciones técnicas de la producción. El monto de la inversión pública destinada a la agricultura ha sido por tradición relativamente pequeño, habiéndose concentrado en el desarrollo de facilidades de transporte y comunicaciones para la producción exportable. En estas circunstancias, habría que aumentar sustancialmente los recursos orientados a la producción de consumo interno y a dotar al conjunto del sector de una red de obras de infraestructura. Aparte de los proyectos y servicios generales que figuran en los programas regionales por sectores, cabe mencionar, de modo principal, la construcción de obras de riego y de caminos de penetración y el fortalecimiento de los programas de enseñanza, extensión y experimentación agrícola.

El mejoramiento de las condiciones técnicas de la producción agropecuaria plantea también importantes requisitos de formación de capital relacionados estrechamente con el proceso de industrialización. El primero se refiere a aumentar y extender el uso de los insumos manufacturados característicos de la agricultura moderna. Además de los problemas referentes a la generalización de tales prácticas, este requisito plantea la necesidad de asegurar el abastecimiento de dichos insumos a través del desarrollo de la producción centroamericana, por ejemplo, herramientas e implementos agrícolas, y productos químicos como fertilizantes y pesticidas. Aún cuando los precios sean inicialmente un poco más altos que los de importación, ello podría compensarse con creces, si el establecimiento de tales industrias se apoya en el uso de recursos y materias primas de la región y da lugar a un sistema de abastecimiento adecuado e independiente de las fluctuaciones de la capacidad para importar.

/De allí

De allí la importancia de establecer las industrias productoras de insumos agrícolas en las mejores condiciones de economicidad y atendiendo no sólo a consideraciones aisladas de rentabilidad, sino también a sus interrelaciones con los sectores y actividades que abastezcan. Si a la vez se avanza en el terreno de la investigación biológica aplicada, la creciente utilización de insumos manufacturados habrá de contribuir poderosamente al mejoramiento de las condiciones técnicas en que se desenvuelve la producción agropecuaria en Centroamérica.

El segundo requisito que se presenta en esta tarea --y uno de los menos atendidos hasta ahora-- radica en el desarrollo y modernización de los sistemas de comercialización de productos agrícolas y ganaderos. Este proceso entraña inversiones en vías de comunicación y medios de transporte así como en plantas de almacenamiento y conservación de productos, industrias elaboradas y mercados mayoristas y minoristas. Aparte de lo ya logrado en cuanto a carreteras y transporte, los países centroamericanos han realizado primeros proyectos en esta materia durante los últimos años con la construcción de plantas lecheras, plantas industriales de sacrificio de ganado, frigoríficos, instalaciones de silos y bodegas, empresas enlatadoras de frutas y legumbres, y unidades de congelación de productos pesqueros.

La inversión en instalaciones físicas modernas no basta para racionalizar el sistema de mercados, si al mismo tiempo se persiguen modificaciones de fondo en las estructuras e intereses intermediarios, a fin de lograr una mayor participación del productor en el margen comercial y niveles de precios razonables para el consumidor. Todo esto requiere la activa participación de organismos públicos especializados que investiguen y promuevan mejoras físicas y reglamentarias en los sistemas tradicionales; participen en el abastecimiento de productos y en la regulación de precios, y proporcionen servicios de información, de pesas y medidas, y una clasificación tipificada de productos.

/El propósito

El propósito central de todo esto es ordenar la distribución de los productos geográficamente y en el tiempo, incrementar su calidad relativa en el mercado y disminuir los costos comerciales. De esta manera podría satisfacerse una de las exigencias esenciales para hacer posible la tecnificación, zonificación y diversificación de la estructura productiva que antes se mencionó.

La experiencia de la agricultura de exportación pone de manifiesto que cuando se dispone de mercados bien organizados y prevalecen márgenes razonables de comercialización --conjuntamente con el apoyo del sistema de crédito y de la asistencia técnica--, el agricultor centroamericano no tarda en aprovechar las oportunidades productivas existentes. Pero cuando esa organización es defectuosa y da lugar a amplios márgenes comerciales y a una distribución ineficiente y desordenada --con violentas fluctuaciones estacionales de precios y en los volúmenes que abastecen los mercados-- se anulan o aminoran grandemente las medidas de fomento adoptadas por las instituciones gubernamentales para estimular la iniciativa de ese agricultor.

c) Los aspectos regionales de la política de desarrollo

Especializar regionalmente la agricultura y la ganadería, ampliar y perfeccionar sus obras de infraestructura, y mejorar las condiciones técnicas de la producción, son objetivos que implican un cambio radical en la política agropecuaria centroamericana. Sin embargo, éste es uno de los casos que ofrece menores posibilidades para impulsar el desarrollo a base de la elevación de los precios. De un lado, las perspectivas de los mercados de exportación no son halagüeñas. De otro, los precios de los artículos de consumo interno son ya elevados en relación con los ingresos de la población y no cabría pensar en aumentarlos si ha de fortalecerse la demanda regional de bienes manufacturados y atenuarse la tendencia inicial al encarecimiento de la producción interna que caracteriza a todo proceso de sustitución de importaciones.

El desarrollo de un sistema eficiente de mercados, tendería a crear ciertos estímulos a la producción por el lado del ingreso agrícola y de los precios, no por cuanto tiendan a elevar de modo general a estos últimos sino como resultado de la creación de condiciones estables de demanda al productor, el ordenamiento de la distribución, la disminución de los márgenes de comercialización y la reducción de las cuantiosas pérdidas que se registran hoy día. Pero dentro de estos límites, el abatimiento de los costos y la elevación de la productividad dependerán directamente de la eficacia de las medidas gubernamentales para incrementar los recursos del crédito y --en torno a éste-- ampliar la asistencia técnica y mejorar el suministro de los insumos modernos.

La clave del desarrollo agropecuario radica en gran medida en la eficaz utilización de estos tres elementos que, paradójicamente, son acaso los puntos más débiles de la política agropecuaria en la actualidad. Salvo en un país, la organización de los sistemas de crédito agrícola es incipiente; los servicios técnicos --incluida la extensión agrícola-- son escasos así como la investigación aplicada, y son reducidos y costosos la producción y el abastecimiento de semillas y productos químicos. Además, los programas respectivos marchan de modo independiente, dentro de la característica fragmentación de la acción pública en los campos de interés para el sector agropecuario.

Remediar esta situación es condición esencial para alcanzar los objetivos que se han esbozado y requisito básico para que la integración económica pueda avanzar en este campo. En efecto, ahora es necesario desarrollar los sistemas nacionales en forma que se logre su gradual integración a través del intercambio de productos, la transferencia de determinados recursos y la realización de inversiones con un sentido centroamericano, dentro de la pauta de especialización señalada. Esto requeriría un mínimo de coordinación de la política agropecuaria regional, y del desenvolvimiento de las actividades productivas en las más amplias condiciones de competencia.

/Algo se

Algo se ha avanzado en esta dirección con los estudios que se han realizado con el auxilio de la FAO y de otros organismos. También se han establecido contactos iniciales entre técnicos y ejecutivos centroamericanos en las reuniones del Subcomité de Desarrollo Económico Agropecuario y de Ministros de Agricultura que se celebraron en 1964, y se han logrado algunos progresos con los trabajos efectuados por la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios en Centroamérica.

A pesar de las limitaciones impuestas por lo imperfecto de los sistemas existentes, el mercado común ha permitido incrementar en proporciones apreciables la producción de diversos artículos agropecuarios y ha estimulado las inversiones en plantas industriales conexas.

El comercio intercentroamericano de productos agrícolas llegó así en 1963 a más de 22 millones de dólares, habiéndose casi triplicado el ritmo de su crecimiento desde 1955, sin contar el intercambio de productos procesados del mismo origen, que no es nada desdeñable.

Por lo que hace a las tareas planteadas y en particular las referentes al mejoramiento de las condiciones técnicas de la producción, las ventajas que ofrece la integración se derivan, en general, de la posibilidad de utilizar más eficazmente los recursos escasos de la región. Esto comprende la creación de sistemas regionales de financiamiento en combinación con los de nivel nacional, así como el intercambio y coordinación de cuadros técnicos, utilizados en función de programas concretos, convenidos multinacionalmente. También comprende la realización de actividades conjuntas en materia de enseñanza agrícola y formación de personal especializado, la coordinación y orientación de las tareas de investigación y experimentación agronómica y pecuaria con criterio centroamericano --en cuanto se refiere a la identificación de campos y a la división de labores-- y la ejecución de proyectos de sanidad animal y vegetal.

Podrían lograrse así importantes economías de recursos y mejorar sustancialmente la eficacia de la acción pública en esos campos. Con esta

/orientación en

orientación en el Consejo Superior Universitario Centroamericano, se ha planteado la especialización de la enseñanza agrícola superior y los ministerios de Agricultura han impulsado los primeros esfuerzos para coordinar los trabajos de investigación básica con el apoyo del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

d) El perfeccionamiento del mercado común de productos agropecuarios

La magnitud de los problemas y la escasez de recursos hacen indispensable una estricta jerarquización de las tareas que habrán de emprenderse de inmediato. Una de las más urgentes se refiere al perfeccionamiento del libre comercio y de la equiparación arancelaria de los rubros agrícolas y pecuarios, como requisito indispensable para impulsar posteriormente el desarrollo y racionalización de la producción. El problema se analizó en sus distintos aspectos en un estudio que presentaron conjuntamente la secretaría de la CEPAL y la FAO a la primera reunión del Subcomité de Desarrollo Económico Agropecuario en 1964.^{11/} A base de él, el Subcomité formuló al Consejo Ejecutivo del Tratado General varias recomendaciones cuya adopción permitirá abolir las actuales restricciones al intercambio de algunos de los productos sujetos a regímenes de excepción.

En todo caso, el número de estos regímenes es relativamente restringido, y muchos habrán desaparecido automáticamente al concluir el período de transición en 1966. De allí en adelante los problemas de cobertura y fluidez del intercambio intercentroamericano de productos agropecuarios habrán de circunscribirse principalmente a las restricciones que ahora recaen sobre los rubros tradicionales de exportación --en los que no se han fijado períodos para su eliminación-- y a la coordinación regional de la política reguladora de precios y abastecimientos en el caso de los granos básicos. Estos problemas rebasan el campo de la política de libre comercio y su solución depende de la aplicación de medidas en materia de política comercial externa y de política de crédito y producción.

11/ Véase El mercado común de productos agropecuarios en Centroamérica (E/CN.12/CCE/SC.6/4)

En efecto, para llegar al intercambio irrestricto de los artículos tradicionales de exportación se requeriría adoptar medidas coordinadas de regulación de la producción frente a las limitadas posibilidades del mercado internacional, impulsar programas conjuntos para sustituirlos en ciertas áreas y armonizar las políticas nacionales de crédito. De esta manera, establecer el libre comercio de tales productos no surge de la necesidad inmediata de aumentar las corrientes regionales del intercambio, sino como condición para formular una política comercial común respecto de terceros países y actuar en forma unitaria en la negociación de convenios internacionales por productos, así como para dar los pasos previos a la constitución de la Unión Aduanera Centroamericana cuando se trate de eliminar las aduanas fronterizas entre los cinco países.

Pero el problema más importante radica sin duda en la normalización del comercio de los productos básicos de consumo interno. La falta de coordinación de las políticas nacionales de regulación de precios y abastecimiento podría desvirtuar el libre comercio y la equiparación arancelaria, obstaculizando el desarrollo, relocalización y tecnificación de estos productos. Los trabajos que se han venido realizando desde hace varios años han llevado a identificar los campos en que debieran centrarse los esfuerzos de coordinación, a saber: a) fijación conjunta de precios mínimos o de garantía sobre la base de un sistema uniforme de clasificación de los productos y de la estructura de los costos del transporte en Centroamérica, así como dentro de una relación razonable con el precio de los productos importados; b) construcción de una red regional de instalaciones de almacenamiento; c) financiamiento --interno y externo-- de esas instalaciones y posteriormente de los programas de compra ejecutados por las entidades públicas nacionales, y d) control conjunto de la importación y exportación de estos productos.

La Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios ha realizado las primeras experiencias en cuanto a fijación conjunta de precios mínimos. Se ha avanzado también en el programa de construcción de silos, y en la primera reunión de Ministros de Economía y de Agricultura, celebrada en 1965, se firmó el protocolo especial previsto en

/el Tratado

el Tratado General para "regular el intercambio, coordinar la política de abastecimiento y asegurar la más amplia libertad de comercio". Las principales disposiciones de ese instrumento tienen el propósito de dar status legal a la Comisión Coordinadora, delimitar sus funciones, y regular el comercio exterior de los alimentos básicos.

La dificultad de establecer un acuerdo sobre los términos de este protocolo se debía, en parte, a la falta de unanimidad en cuanto al alcance que debería tener la acción pública en este campo, y también a la divergencia de posiciones de los países importadores y exportadores de los productos comprendidos en el proyecto. Sin embargo, se trataba de divergencias menores en relación con el conjunto de los acuerdos logrados, que pudieron superarse en breve plazo, y conviniéndose por los cinco países las medidas de control de exportaciones e importaciones que son esenciales para el buen éxito de toda la política regional reguladora de precios y abastecimiento.

De otro lado, y como parte de la política de comercialización y fomento, cabría considerar la creación de una reserva de alimentos básicos, constituida y administrada regionalmente, aprovechando programas internacionales de abastecimiento fuera de las operaciones normales del mercado. Las ventajas de un mecanismo de ese tipo podrán ser: a) facilitar la coordinación y administración de los programas nacionales, particularmente durante los períodos de escasez; b) facilitar el control del comercio exterior de dichos productos; c) contribuir a atenuar las fluctuaciones de los precios, y d) atenuar las presiones sobre la balanza de pagos en épocas de escasez de alimentos.

Finalmente, cabe hacer notar que la aplicación eficaz del protocolo aludido requeriría reglamentación detallada en cuanto a los procedimientos para fijar precios de garantía al productor y las operaciones de compra y almacenamiento y protección al consumidor. De igual o mayor importancia sería mejorar la organización y el funcionamiento de los institutos nacionales de estabilización de precios. En varios casos pueden observarse acusadas limitaciones de personal técnico y ejecutivo, y en otros la falta de medios financieros entorpece la ejecución de los programas de compra y, por lo tanto, sus efectos sobre los precios del mercado.

e) El fomento agropecuario dentro del mercado común

Actualmente los trabajos del programa de la integración en este sector se concentran en el perfeccionamiento del mercado común, sin tocar todavía el campo del fomento agropecuario, excepción hecha de algunos avances en la coordinación de las actividades de investigación y en la especialización de la enseñanza agrícola.

La elaboración de programas de alcance regional podría constituir un mecanismo útil para dar mayor impulso a las actividades directas de promoción. Ello permitiría reorganizar y usar con mayor eficacia los medios técnicos y financieros disponibles en función de objetivos concretos y realistas.

Los estudios de la FAO y la secretaría de la CEPAL, lo mismo que los efectuados recientemente por la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, contienen informaciones y elementos de juicio útiles para orientar estos trabajos. Si además se toman en consideración las experiencias y los esfuerzos que se llevan a cabo en algunos de estos países, cabría sugerir la concentración de los esfuerzos en el futuro inmediato en la formulación y ejecución de tres programas regionales: a) diversificación de las líneas agrícolas de exportación; b) expansión y modernización de las actividades productoras de granos básicos para cubrir las necesidades centroamericanas, y c) fomento de la producción de carne con vistas a la exportación y de productos lácteos para el abastecimiento del mercado común.

A reserva de tocar los aspectos de la política comercial en la siguiente sección, conviene hacer algunas reflexiones en torno a las medidas de fomento a la producción que se incorporarían a esos programas. En los últimos años ha surgido la posibilidad de diversificar las exportaciones agrícolas, mediante la producción de tabaco y determinadas frutas y legumbres destinados al mercado norteamericano. Ya se han iniciado algunos trabajos, pero si se ha de dar un impulso decisivo al aprovechamiento de esas oportunidades, habría que llenar algunos requisitos importantes. En primer término, habría que intensificar las

/tarear de

tareas de experimentación orientadas a identificar las mejores zonas de cultivo y adaptación de variedades. En segundo lugar se necesitaría organizar una amplia actividad de divulgación y capacitación técnica y, en el campo de las inversiones, construir instalaciones de almacenamiento y conservación de los productos, y establecer sistemas eficientes de transporte con los centros de consumo. También podría explorarse la posibilidad de combinar programas de esta naturaleza con los destinados a la diversificación en zonas específicas o a sustituir productos de exportación tradicional en zonas no apropiadas para su cultivo.

Por lo que hace a la promoción de los cultivos de consumo interno habría que fomentar la producción comercial de maíz, frijol, arroz y sorgo; buscar la especialización por zonas y relocalizar los cultivos en algunos casos, dentro del marco de una política coordinada de precios de garantía. Ello plantea importantes necesidades de financiamiento, abastecimiento de insumos y asistencia técnica para elevar los rendimientos y abatir los costos de producción. ^{12/}

El mejoramiento del transporte y las comunicaciones, así como la instalación de las primeras plantas modernas de sacrificio de ganado y de pasteurización y elaboración de productos lácteos, han contribuido al desarrollo de la ganadería en algunos países centroamericanos. Además se han tomado medidas directas para incrementar la producción y mejorar los rebaños. Sin embargo, sigue subsistiendo una manifiesta inelasticidad de la oferta que limita seriamente la expansión de las exportaciones y el abastecimiento a los mercados internos. En estas circunstancias hace falta intensificar los programas de repoblación ganadera y mejorar y tecnificar la producción de pastos y forrajes, teniendo en cuenta que las ventas a los mercados exteriores dependerán

^{12/} Inicialmente podrían aprovecharse variedades híbridas y mejoradas que se han desarrollado en zonas similares de otros países, mientras producen sus primeros resultados los programas regionales de investigación. La Misión Conjunta de Programación terminará próximamente un estudio sobre la naturaleza y alcances de un programa de este tipo.

grandemente de las condiciones competitivas de los abastecimientos centroamericanos.

En cuanto a la producción de leche, las estimaciones de la oferta indican un alto grado de autosuficiencia regional para satisfacer las necesidades del consumo. Con todo, las importaciones de productos lácteos se elevan a varios millones de dólares anuales, debido en gran parte a que las disponibilidades locales no se aprovechan por falta de comunicaciones y fallas en los sistemas de comercialización o procesamiento. Las disposiciones en materia de protección arancelaria y cuotas de importación aseguran prácticamente la totalidad del mercado regional a la producción centroamericana, y constituyen un poderoso instrumento para desarrollar la ganadería de leche. Sin embargo, con excepción de Nicaragua, en ninguno de los demás países se realizan todavía esfuerzos apreciables para aprovechar esas oportunidades.

Para organizar y ejecutar estos programas con criterio regional, será necesario vencer las limitaciones derivadas de la poca experiencia acumulada en materia de fomento agropecuario, y de la escasez de recursos de la mayoría de las instituciones nacionales que tendrían a su cargo esas labores. En todo caso, cabría encauzar la acción regional hacia la articulación del crédito, los suministros de insumos altamente productivos, la asistencia técnica y la organización de mercados. En este sentido, las tareas iniciales podrían enfocarse a organizar grupos de trabajo integrados por técnicos de los gobiernos, de las instituciones de la integración y de la asistencia técnica externa, para iniciar el estudio y formulación de los primeros programas. Se aprovecharían así, experiencias recogidas en otros campos, como en el caso de los proyectos del plan vial centroamericano, en que se adoptó un mecanismo de coordinación similar. Las necesidades de financiamiento podrían cubrirse posteriormente mediante la acción conjunta del Banco Centroamericano, institutos de fomento y sistemas nacionales de crédito. Por último, aunque la fase de ejecución quedaría obviamente en manos de las autoridades nacionales, podría llevarse a cabo utilizando formas concretas de cooperación entre países tanto en los aspectos técnicos como en los financieros. Así, por ejemplo, grupos de técnicos

/centroamericanos

centroamericanos podrían quizá encargarse de determinadas labores de supervisión y también sería posible crear proyectos conjuntos de inversión y sistemas de descuento de documentos entre países, sobre todo en el caso de programas destinados al abastecimiento de los mercados centroamericanos.

No cabría terminar estos comentarios sin hacer referencia a dos problemas de carácter general referidos a la economía en el uso del capital y de la elección de técnicas por un lado, y, por otro, a la participación de la población campesina de Centroamérica en su desarrollo.

En cuanto al primero, los programas deberían propiciar deliberadamente el ahorro de capital y el incremento del empleo, teniendo en cuenta la aguda escasez de fondos de inversión y las necesidades de otros sectores, así como los problemas de ocupación. Esto significa que el proceso de mecanización debería fomentarse muy selectivamente, circunscribiéndolo en lo posible a las actividades de exportación y --aun en este caso-- sólo a algunos procesos estratégicos. El proceso de tecnificación agrícola debería centrarse más bien en la producción de insumos --variedades mejoradas, fertilizantes y pesticidas-- y en la construcción de obras con técnicas que absorbieran intensivamente mano de obra, como por ejemplo, la conservación de suelos, la construcción de caminos de penetración y la realización de obras de riego.

Por lo que hace al segundo problema, los sistemas de tenencia de la tierra y el bajo grado de calificación de la mano de obra rural, obstaculizarán la participación de grandes grupos de agricultura en los programas, al menos en el futuro inmediato. Sin embargo, al formularlos y diseñar los mecanismos de acción y las medidas de política económica que les sirvan de base, debería ponerse el mayor empeño en incorporar activamente a la producción comercial la fuerza de trabajo rural. Obsérvese que ese objetivo depende en alto grado de la estrategia que se implante y en particular de las modalidades del crédito, la extensión agrícola y el fomento de la organización cooperativa.

De no adoptarse ese enfoque, el problema social de los campesinos quedaría sin resolverse y la agricultura de subsistencia continuaría gravitando como un factor limitante sobre el desarrollo económico. En ese caso, quizá podría crecer la producción y aliviarse

/las presiones

las presiones sobre la balanza de pagos, pero no podría alcanzarse en tales condiciones el objetivo de estimular la industrialización --fortaleciendo el poder de compra de la población campesina-- mediante la ampliación del mercado interno para productos manufacturados.

10. Política comercial

a) Hacia una política comercial de desarrollo

El movimiento hacia la integración no ha buscado la autarquía y el aislamiento económico de Centroamérica. Por el contrario, las propias características del mercado regional y consideraciones sobre la eficiencia de los sistemas productivos, hacen del mercado común el vehículo más adecuado para que estos países puedan continuar abiertos al comercio internacional, sin mengua de la expansión sostenida de sus niveles de ingreso.

Dos factores principales establecen importantes diferencias entre la política comercial tradicional y la que ahora parece necesario aplicar. Por una parte, la necesidad de hacer de esta última un instrumento de acción deliberada para impulsar el crecimiento de las cinco economías; por otra, el cambio en las relaciones económicas internacionales y el conocimiento más preciso de sus repercusiones en el desarrollo y la estructura de los países centroamericanos.

En efecto, la política comercial tuvo poco que ver en el desarrollo de la economía agrícola de exportación, pues ésta --por lo que hace a elementos externos-- se apoyó mucho más en la inversión y el financiamiento extranjero. Se establecieron así las empresas productoras y distribuidoras de banano y las compañías exportadoras de café, y firmas y bancos del exterior facilitaron la construcción de plantas de beneficio y adelantaron los créditos para producir y exportar. En consonancia con las ideas y realidades de la época, la política comercial se redujo a propiciar y facilitar al máximo las importaciones, a través de gravámenes bajos y de convenios de navegación, acuerdos de cláusula de nación más favorecida y tratados comerciales con los países industrializados.

La quiebra del multilateralismo, el agotamiento del dinamismo inicial de los mercados de exportación, y la tendencia hacia la formación de bloques económicos multinacionales han transformado en su misma base la mecánica de las relaciones comerciales entre países. Esto ha llevado

a formular objetivos de más largo alcance a la política comercial, y en el caso de Centroamérica cabría definirlos en los siguientes términos: a) estabilizar los precios y mantener volúmenes máximos de exportación de productos tradicionales; b) ajustar el total de importaciones a los ingresos de exportaciones y de capital del exterior a largo plazo, modificando la composición de las primeras para propiciar el crecimiento de la actividad económica interna, y c) fomentar el desarrollo de otras líneas y la apertura de otros mercados de exportación, para imprimir nuevo dinamismo al sector externo, desarrollar los recursos naturales y facilitar la diversificación de la estructura productiva.

Se amplía así el radio de acción de la política comercial, particularmente en lo que toca a la incorporación de elementos de autonomía a las políticas monetaria, de balanza de pagos y de financiamiento, y cobran vigencia más acusada los que se encontraban latentes en la política arancelaria. Al mismo tiempo, se han hecho notorias las limitaciones de los enfoques y de los instrumentos empleados habitualmente para cubrir los nuevos objetivos de la política comercial.

En este sentido, cabe hacer algunas distinciones útiles desde un punto de vista analítico. La acción combinada de determinadas políticas arancelaria y monetaria podrían servir para ajustar el nivel y composición de las importaciones a la capacidad para importar disponible. Cúmplase así uno de los objetivos que tradicionalmente se ha perseguido con su aplicación. Su insuficiencia radica, por lo que hace a los aspectos monetarios, en hacer a un lado consideraciones sobre el crecimiento del ingreso y el mantenimiento de los niveles internos de actividad. Por su parte, algunos instrumentos contractuales --como la cláusula de la nación más favorecida y los convenios sobre preferencias arancelarias-- son insuficientes para alcanzar el objetivo directo al que sirven, esto es, fomentar eficazmente las exportaciones.

La conclusión anterior merece una explicación más detallada referida tanto a las exportaciones tradicionales como a las nuevas líneas de producción para los mercados internacionales. En el caso de las primeras, los impuestos internos y controles de los países importadores,

sus vínculos de asociación económica con países competidores de los centroamericanos, así como la política de subsidio de algunos productos, reducen o eliminan los efectos positivos de la cláusula de la nación más favorecida o de las preferencias arancelarias. Más aún, la tendencia persistente hacia el desequilibrio de la oferta y la demanda internacionales --que afecta a muchas de estas exportaciones-- hace todavía menos operante la aplicación de esos instrumentos generales, y subraya la necesidad de emplear instrumentos de otro orden, como los convenios de estabilización de precios y regulación de la oferta de productos determinados.

Por lo que hace a líneas nuevas de exportación, se presenta una situación similar. Ello se explica por la acusada limitación de la oferta centroamericana, por las desventajas de estos países para competir con otros de mayor desarrollo relativo, y por los factores de diverso tipo que dificultan el acceso a los mercados exteriores. En estos casos parece obvio que la eficacia de la política comercial depende de la aplicación de medidas que deben complementarse con mecanismos de otra naturaleza, como el financiamiento de las nuevas inversiones; el establecimiento de cuotas que garanticen un volumen regular de exportaciones; la cooperación técnica para elevar la calidad de los productos y satisfacer las normas de los mercados internacionales, y arreglos especiales de comercialización de los productos.

Así pues, mientras no se modifique el orden económico internacional, conviene en el caso de Centroamérica utilizar y diversificar los instrumentos de carácter específico en el marco de las medidas de carácter general, a fin de consolidar y acrecentar las corrientes de comercio con el resto del mundo. Entre tanto, cabe esperar que los centroamericanos sigan prestando su concurso a la búsqueda en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de modalidades más eficaces y equitativas para el intercambio mundial; continúen colaborando con otros países latinoamericanos en la tarea de impulsar la integración económica a ese nivel, y --junto con los demás países en desarrollo-- puedan participar en los procesos tendientes a resolver el

problema de la liquidez internacional que se inician ahora en las instituciones monetarias multinacionales.

b) La política comercial y la integración económica

Las medidas de política comercial adoptadas por los gobiernos al nivel centroamericano han perseguido hasta ahora dos finalidades principales: a) orientar de manera uniforme las importaciones según las necesidades del desarrollo regional, y b) mantener la unidad interna del mercado común. Lo primero se logró con la unificación de los aranceles nacionales en la tarifa uniforme a la importación y se mantiene dentro del compromiso adquirido por las partes contratantes, en el artículo VII del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, de "no suscribir con otras naciones nuevos convenios o concesiones arancelarias que sean contrarios al espíritu y objetivos (del mismo)". Más recientemente, al suscribirse el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, se unificaron los trámites, procedimientos y operaciones aduaneras, y se consagró el principio de que ningún país miembro concederá a terceros facilidades más amplias que las allí convenidas. Se establece además que este tipo de acuerdos, lo mismo que la creación de zonas francas y puertos libres en el territorio del mercado común, habrán de celebrarse y decidirse conjuntamente por los cinco países.

El segundo objetivo ha dado lugar al compromiso de no suscribir unilateralmente con otros países tratados o convenios contrarios a los principios, espíritu y objetivos de la integración económica.^{13/} Además, y por lo que hace a los acuerdos que dentro de esos límites celebren unilateralmente los gobiernos con terceros países, se mantiene la excepción centroamericana a la cláusula de nación más favorecida, y se

^{13/} Este compromiso quedó incorporado en el artículo XXIV del Tratado Multilateral y en el artículo XXV del Tratado General.

impone la celebración previa de consultas intercentroamericanas para adoptar una posición común y solidaria cuando alguno de los miembros pretenda celebrar convenios de productos o comercio, o incorporarse a nuevos organismos económicos internacionales.

En cuanto a los aspectos monetarios, en los tratados se establece a) que los bancos centrales cooperarán estrechamente para evitar especulaciones monetarias que puedan afectar los tipos de cambio y para mantener la convertibilidad de sus monedas nacionales sobre una base de libertad, uniformidad y estabilidad cambiaria; b) que, de llegar a establecerse restricciones cuantitativas sobre las transferencias monetarias internacionales, se adoptarán medidas para que no afecten discriminatoriamente a los otros estados centroamericanos, y c) que, en caso de dificultades graves de balanza de pagos, el Consejo Ejecutivo y los bancos centrales recomendarán a los gobiernos soluciones compatibles con el sistema multilateral de libre comercio. ^{14/}

En estas circunstancias, cabe preguntarse cuáles son hoy día el alcance y la jurisdicción de la política comercial llevada unilateralmente por los países miembros. Una interpretación estricta de las disposiciones legales señaladas conduciría a concluir que ese radio de acción ha quedado reducido a la celebración de acuerdos de cláusula de nación más favorecida con terceros países, limitados por la cláusula centroamericana de excepción. En realidad, es este el caso más general de los tratados comerciales que han subsistido después de entrar en vigencia el Tratado y de los que desde entonces han celebrado distintos países miembros con naciones de fuera del Istmo.

^{14/} Véanse los artículos VIII del Tratado Multilateral y X del Tratado General.

Podría aducirse que ciertos acuerdos comerciales que suscribiera particularmente alguno de los países miembros tendrían plena validez al no contravenir las obligaciones contraídas con el mercado común y al no existir limitaciones explícitas en los tratados de integración. Se trataría, por ejemplo, de acuerdos de trueque o sobre cuotas de compra, a cambio de preferencias arancelarias o líneas de financiamiento otorgadas por terceros países.

Aparte de que los acuerdos de trueque y sobre cuotas de importación estarían sujetos a consulta con los otros miembros del mercado común, según se estipula en el artículo XXIV del Tratado Multilateral, siempre quedaría en duda su congruencia con "los principios, el espíritu y los objetivos" del movimiento de integración. En efecto, no es difícil concebir casos en que la celebración de esos convenios podría tener consecuencias desfavorables para el comercio intercentroamericano. Por ejemplo, en circunstancias determinadas los acuerdos de trueque y las cuotas de importación podrían reducir el mercado disponible para la producción centroamericana. El problema no se presentaría de modo inmediato en ausencia de producción regional, pero podría limitar las posibilidades de establecer algunas actividades productivas.

En el caso de las exportaciones, los acuerdos examinados tampoco afectarían la unidad formal del mercado común. Sin embargo, la importancia diferente que asignen los países al fomento de sus ventas en el exterior vis a vis la política de sustitución de importaciones y desarrollo hacia adentro, podría --en ausencia de un régimen completo de unión aduanera--

afectar la integración económica. Por un lado, podrían crearse o agudizarse disparidades en la posición de la balanza de pagos de los países y agravarse los problemas de su desarrollo equilibrado. Por otro algunos acuerdos sobre inversiones extranjeras también podrían ser incongruentes con la integración, al ofrecer unilateralmente a terceros países las ventajas del mercado común.

Las situaciones descritas no revisten mayor gravedad en la hora presente, aunque sí podrían llegar a adquirir otras proporciones algún día. Sin embargo, lo verdaderamente importante no reside tanto en aprovechar los pequeños márgenes de acción de la política comercial al nivel de cada país como en hacer uso de las amplias oportunidades que ofrece una política de alcance centroamericano.

La acción conjunta de los cinco países permitiría ofrecer a otras naciones un mercado más atractivo que los mercados nacionales considerados aisladamente y, por lo tanto, mejorar su posición de negociación. Al respecto, cabe hacer notar los efectos desfavorables que tendería a producir la práctica de celebrar por separado convenios de cláusula de nación más favorecida, al diluir o debilitar esa posición negociadora y crear dificultades cuando se quisiera actuar al nivel regional. Por ello, a corto plazo, convendría adoptar una disposición similar a la llamada "cláusula europea" --establecida en 1960 por el Consejo de Ministros de la CEE-- mediante una adición apropiada a la cláusula centroamericana de excepción. En aquella disposición se estipula que "cuando las obligaciones derivadas del Tratado que instituye la Comunidad... y las disposiciones del mismo sobre el establecimiento progresivo de una política comercial común lo ameritara, se efectuarán nuevas negociaciones, dentro del plazo más breve posible, a fin de incluir...todas las modificaciones que sean necesarias" en los convenios que individualmente se hayan celebrado con terceros países.

De otro lado, el establecimiento de una política comercial común habría de restablecer la posibilidad --ahora a nivel regional-- de utilizar el arancel como instrumento de negociación, y, en general, ampliaría sustancialmente los mecanismos en que podría apoyarse esa política. Al propio tiempo, esto facilitaría la coordinación con otras políticas, como la del crecimiento industrial y la de desarrollo equilibrado entre países. En primer lugar, se haría viable el establecimiento de ciertas industrias básicas para el desarrollo manufacturero de la región que no podrían establecerse sólo sobre la base del mercado común. Además, se consolidaría la viabilidad económica de distintos proyectos industriales --algunos de ellos actualmente en preparación-- que parecerían conducir a una duplicación inconveniente de inversiones si se ven sólo dentro de los límites de ese mercado. En segundo lugar, al incrementar y diversificar las oportunidades productivas disponibles, la política comercial común facilitaría la adopción de medidas para impulsar el desarrollo equilibrado, dentro de una situación en que la expansión de las exportaciones del país donde el problema es más agudo, constituye requisito esencial para superar los desequilibrios existentes.

c) Alcance y características de la política comercial común

La tarea de formular y ejecutar una política comercial común es distinta en Centroamérica a la que afronta, por ejemplo, la Comunidad Económica Europea. En esta última hay que armonizar políticas nacionales complejas y altamente evolucionadas, mientras que en Centroamérica se trata de llenar un vacío, de crear y articular en el ámbito regional una labor que ha progresado relativamente poco al nivel nacional. En este sentido cabría pensar que el trabajo se simplifica, pero precisamente la falta de experiencia en política comercial y el escaso grado de diversificación y reducido tamaño del sector exportador plantean problemas de difícil solución.

Esos problemas se derivan en gran medida de la necesidad de ajustar y coordinar recíprocamente otras políticas e instrumentos de acción centroamericana con los objetivos de la política comercial. Al analizar

/la política

la política industrial, se señaló la necesidad de hacer algunos ajustes a la tarifa uniforme a la importación a fin de aumentar su eficacia para celebrar convenios comerciales con terceros países.

Varias medidas que podrían figurar en estos convenios --por ejemplo, preferencias arancelarias concedidas a terceros países-- podrían asimismo verse contrarrestadas por el juego de la política de balanza de pagos si, verbigracia, se establecieran restricciones cambiarias o crediticias a las importaciones. Por ello, en el proceso de armonización de la política monetaria y de balanza de pagos a que se está abocando el Consejo Monetario Centroamericano en cumplimiento del Artículo X del Tratado General, cabría incorporar disposiciones concretas destinadas a mantener en todo momento la compatibilidad de aquellas con la política comercial.

Uno de los problemas que podrían plantearse --y que se deriva del estado todavía imperfecto de la unión aduanera centroamericana-- sería quizá una cierta limitación en cuanto al atractivo del mercado común, por el hecho de que hoy día las mercancías importadas no pueden circular libremente entre los países miembros. Aun cuando esto tendería a dificultar una reorganización más eficiente de los sistemas de distribución, no parecería que ese problema revistiera mayor importancia en la práctica si llegara a surgir. De un lado, el perfeccionamiento de las disposiciones sobre transporte y trámites aduaneros de mercancías en tránsito, podría facilitar dicha reorganización. De otro, aquella limitación se vería ampliamente compensada con los beneficios de un tratamiento uniforme en los cinco países para las mercancías importadas al amparo de los regímenes preferenciales convenidos en futuros tratados comerciales de tipo centroamericano.

Con todo --y de modo especial por las ventajas que reportarían las experiencias parciales para llegar gradualmente a perfeccionar la unión aduanera--, al elaborar esos tratados cabría considerar el otorgamiento del libre comercio a algunas mercancías importadas de los países no centroamericanos con que se celebrarían. No habría razones de peso que impidieran este tipo de acciones, cuando se tratara de aplicarlas a productos fáciles de identificar en cuanto a su origen y de reducida significación fiscal.

/Además de

Además de las dificultades para superar satisfactoriamente los obstáculos señalados, los principales problemas que afrontaría en un principio la formulación de una política comercial común guardan relación con el fenómeno de la coexistencia transitoria de distintas pautas de desarrollo que se mencionó en la primera parte de este informe. Se derivan también estos problemas de la ausencia de actividades distintas a las tradicionales, en cuyo derredor pudiera articularse de inmediato un esfuerzo centroamericano de fomento de las exportaciones al resto del mundo.

La experiencia en cuanto a la participación de los países centroamericanos en convenios internacionales referidos al comercio tradicional de exportación, ponen de manifiesto que los intereses individuales o nacionales han prevalecido sobre el criterio de adoptar una posición solidaria y unificada. Las contradicciones surgidas son más aparentes que reales, ya que es extremadamente difícil desde el punto de vista nacional que la creación fragmentada resulte más eficaz que la combinación de esfuerzos de los cinco países.

Lo que suele olvidarse es que lograr puntos de vista comunes, o unificar las posiciones de los gobiernos e intereses privados, entraña una labor permanente y sistemática de naturaleza muy distinta a los acuerdos informales a que pueda llegarse poco antes de la celebración de una reunión internacional. Así, por ejemplo, se requeriría iniciar un trabajo preparatorio orientado a unificar y reformar la política interna en materia de crédito y fomento así como ajustar la producción a la capacidad del mercado externo, buscando formas de distribución y posibilidades de compensación a través del desarrollo de nuevas líneas en las ventas al exterior.

/Es evidente

Es evidente que esa labor --aunque no debería posponerse-- no podría fructificar a corto plazo. Pero su señalamiento sirve para aclarar la estrecha vinculación que habría de establecerse entre la política comercial y la política de desarrollo en otros campos concretos. De la misma manera el análisis de los aspectos relacionados con las exportaciones tradicionales sugiere que la posibilidad de crear una política comercial centroamericana depende de que los programas de política agropecuaria se lleven también a cabo con un criterio regional. De lo contrario, el desarrollo no coordinado de la estructura de la producción exportable podría dificultar la adopción de puntos de vista uniformes respecto de terceros países, como ocurre hoy día en el caso del Japón en que, por la pauta seguida en el desarrollo algodonero, unos países --por ejemplo Nicaragua-- acumulan cuantiosos superávits en su respectivo saldo de balanza comercial, mientras que otros, como Costa Rica, registran déficit igualmente apreciables. Si la unión económica fuera una realidad en Centroamérica, no se darían situaciones de esta clase por cuanto lo determinante sería el saldo global de la región y no los resultados netos de cada país. Lo mismo podría alcanzarse, incluso actualmente, con una política comercial común, pero precisamente la existencia de esos fenómenos de signo negativo hace más difícil articular los intereses de los cinco países con esa finalidad.

Por lo que se refiere a nuevas líneas de exportación las medidas de política comercial deberían complementarse con un vigoroso esfuerzo destinado a incrementar la capacidad productiva de la región. Hay aquí un factor limitante, pues incluso suponiendo resueltos todos los problemas de

acceso a los mercados internacionales, estos países se verían en dificultades para canalizar nuevas corrientes importantes de comercio a corto y mediano plazo, salvo para un número limitado de productos.

Todas las tareas descritas deberían definirse en términos de programas específicos, referirse a productos determinados, y basarse en el tipo de instrumentos y medidas que antes se mencionaron. En este sentido --y aparte su valor intrínseco-- los trabajos que se llevan a cabo en torno a la posible asociación económica entre Centroamérica y Panamá, así como los que se inicien próximamente sobre las posibilidades de fomentar las relaciones comerciales entre México y el mercado común, constituirán experiencias muy útiles en el proceso de formación de la política comercial centroamericana y de sus distintas modalidades.

Dicho enfoque resulta aconsejable, lo mismo por la relativa ineficacia a que ya se aludió de las medidas generales, que por la señalada y general insuficiencia de la producción existente para abastecer nuevos y más amplios mercados externos. Así sería más fácil resolver los aspectos referentes a la distribución entre los países miembros de los beneficios que de esa manera obtendría Centroamérica. Estos aspectos habrían de demandar medidas concretas, al menos mientras en la integración económica no se adopten mecanismos de un mayor alcance regional, en materia fiscal y de financiamiento de las inversiones, que permitan tratar operativamente el problema del desarrollo equilibrado dentro de un criterio global, y con independencia de lo que en un momento dado esté ocurriendo en sectores determinados.

Con todo, hay ciertas cuestiones generales que ya están planteadas y que no podría soslayar la política comercial centroamericana. Entre ellas, una de las más importantes es el movimiento para la formación del mercado común latinoamericano. No está en tela de duda su conveniencia

ni la necesidad de participar en las tareas tendientes a su formación. El problema radica en que hasta ahora no se han explorado las diferentes alternativas que pudieran presentarse para vincular el movimiento centroamericano con la ALALC.

En este sentido, una posibilidad que reviste acusada e inmediata importancia para los países del Istmo son los acuerdos o convenios de complementación industrial latinoamericana previstos en el Tratado de Montevideo, reglamentados en resoluciones posteriores de la ALALC, y a los que están contribuyendo más recientemente los estudios técnicos y económicos de fondo que se realizan con el concurso del BID, la secretaria de la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación. Estos convenios podrán ayudar a resolver varios de los más importantes problemas de la industrialización en estos países, puesto que ampliarían la base de su mercado y facilitarían los procesos de inversión y capacitación técnica, todo dentro de un planeamiento racional en cuanto a sus características técnicoeconómicas, y equitativo en lo que toca a los aspectos de localización y distribución. Convendría que Centroamérica participe plenamente en dichas actividades desde las fases preliminares, propiciando además que los acuerdos de complementación queden abiertos a cualquier país latinoamericano interesado, sea o no miembro de la ALALC o del mercado común centroamericano.

Por lo demás, sería muy útil que, en vez de esperar a que se presenten mecanismos generales más adecuados, los países centroamericanos intervengan activamente en las tareas de estudio y negociación tendientes a formularlos. Esto les permitiría trabajar con eficacia para que tales mecanismos respondan verdaderamente a sus necesidades y, en general, a los de los países de menor desarrollo relativo y, además, aportar de modo directo sus propias experiencias de integración que, en algunos aspectos, podrían servir en el esclarecimiento de problemas y posibilidades al nivel latinoamericano. Para todo ello, a más de las relaciones directas entre el mercado común centroamericano y la ALALC, podrían proporcionar un marco adecuado los trabajos y reuniones que se llévan-

a cabo en el seno de la CEPAL conforme a las disposiciones que los gobiernos miembros adoptaron en el reciente undécimo período de sesiones de la Comisión.

d) Modalidades de organización

Una política comercial centroamericana sin duda requiere formas concretas de organización que permitan formular y llevar a cabo la acción conjunta de los cinco países. Se han dado ya algunos pasos en este sentido con resultados satisfactorios, mediante la articulación de una posición común y coordinada en distintos organismos y conferencias económicas internacionales, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el CIES y la CEPAL. Asimismo, se ha creado en Bruselas una representación del mercado común ante la Comunidad Económica Europea, y se ha empezado a establecer contactos más frecuentes con la ALALC a través de las respectivas secretarías. Por otra parte, en la Primera Reunión de Ministros de Economía y de Hacienda de Centroamérica se aprobaron diversas resoluciones sobre la materia, entre las que cabría destacar las recomendaciones para crear y coordinar la acción de comisiones nacionales de comercio exterior, y para establecer en la SIECA una unidad especializada en este campo. La cual ya ha sido creada. Sería aconsejable contar con recursos de asistencia técnica y organizar actividades de capacitación de personal, tanto en los países como al nivel regional, para asegurar la más eficaz ejecución de estas recomendaciones.

Aunque esas medidas servirían para impulsar distintos trabajos relacionados con la formulación de la política comercial centroamericana, no serían suficientes, sobre todo en lo que toca a su alcance y ejecución. Haría falta una entidad regional de negociación que permitiera a los cinco países actuar conjuntamente para celebrar convenios económicos con otros Estados. En la reunión de Ministros de Economía y de Hacienda se propuso crear, con ese carácter, una Comisión Centroamericana de Comercio Exterior, integrada por representantes de cada uno de los países miembros del mercado común, pero no se adoptó un pronunciamiento al respecto, en espera de elaborar otros elementos de juicio.

/Un examen

Un examen más detenido del asunto pone de manifiesto varios de los inconvenientes que aparejaría la creación de esa entidad. Desde luego, el proyecto estaría sujeto a las objeciones usuales sobre el establecimiento de instituciones nuevas. Pero lo más grave es que podrían dispersarse funciones que más bien parecen corresponder al Consejo Económico y al Consejo Ejecutivo del Tratado General. En efecto, estando la política arancelaria tan estrechamente ligada a la política comercial, y siendo ésta un instrumento decisivo para impulsar el desarrollo dentro de la integración, no se ve en qué forma ambos Consejos podrían desempeñar cabalmente las tareas encomendadas en los tratados, si no dispusieran de la facultad de orientar las relaciones de comercio con el resto del mundo. A fin de fortalecer la labor de dichos organismos de la integración en esta materia debería procurarse la colaboración sistemática de los ministerios de Relaciones Exteriores, el Consejo Monetario y el Banco Centroamericano dentro de sus respectivas jurisdicciones. Incluso cabría pensar que, dentro del marco de la reorganización de los órganos del Tratado General que se sugiere al final de este informe, se creara una comisión especializada para tratar las cuestiones de la política comercial. De esta manera al no dispersar las funciones, los trabajos podrían organizarse con la siguiente secuencia: a) el Consejo Económico establecería las orientaciones generales y específicas de la política a seguir; b) el Consejo Ejecutivo llevaría a cabo las negociaciones, y c) la aprobación y suscripción de los tratados con terceros países se realizaría en reuniones conjuntas de los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores.

Lo anterior haría necesario perfeccionar la legislación centroamericana. Si bien las disposiciones de los distintos tratados en vigor son suficientes para mantener la unidad formal del mercado común, resultan demasiado generales y limitadas para servir de apoyo a una política comercial regional de mayores alcances. Al igual que en otros campos de la integración, sería aquí recomendable avanzar gradualmente, ampliando el radio de acción multinacional sobre la base de experiencias parciales.

/En este

En este sentido, sería recomendable que el Consejo Económico reglamentara los artículos XXV del Tratado General y XXIV del Tratado Multilateral, a fin de especificar los casos y los procedimientos a que habría de sujetarse el proceso de consulta entre países previsto en los mismos, así como los relativos a convenios y situaciones que demandaría la acción conjunta de los países centroamericanos.

De esta manera podría encauzarse la política de los gobiernos en una primera etapa a fin de emprender los estudios necesarios, unificar con antelación la posición regional, y llevar a cabo negociaciones conjuntas con otros países para la celebración de primeros convenios comerciales.

Con el carácter de una delegación común --como se ha acordado en el caso de los trabajos tendientes a la asociación económica con Panamá-- el Consejo Ejecutivo podría efectuar dichas negociaciones bajo la dirección y orientación del Consejo Económico.

Los convenios así elaborados darían lugar a la suscripción de cinco documentos idénticos, uno por cada país, que se someterían a sus poderes legislativos y que entrarían en vigencia una vez depositados todos los instrumentos de ratificación. En conjunto, el proceso de los trámites no absorbería demasiado tiempo si se adoptan medidas similares a las que se esbozaron al tratar de la flexibilidad de la tarifa uniforme a la importación.

Hay que admitir que este procedimiento no sería adecuado para satisfacer de modo permanente los requisitos de una política comercial de alcance enteramente centroamericano; pero en todo caso permitiría cubrir las necesidades inmediatas y serviría sobre todo para obtener la experiencia que hace falta, a fin de establecer modalidades más eficientes en cuanto a la coordinación interna de los intereses de los cinco países y a la formulación de una posición unificada frente a otras naciones. Con esa base, podría convenirse el tratado centroamericano de integración, que sin duda sería necesario celebrar sobre esta materia.

III. LOS PROGRAMAS REGIONALES POR SECTORES

Dotar a la unidad económica regional de servicios e instalaciones físicas y de una capacidad productiva adecuada a sus dimensiones, como punto de partida para la transformación a largo plazo de la pauta de desarrollo de los países miembros, es una de las tareas centrales de la integración económica centroamericana. En este sentido, a diferencia de otros movimientos de integración cuyos países contaban ya con un aparato productivo avanzado antes de establecer su propio mercado común, en Centroamérica queda mucho por hacer y se da todavía una acusada limitación de medios e inversiones básicas, costos elevados y servicios públicos insuficientes y fragmentados país por país.

Los trabajos realizados hasta ahora han permitido aclarar la naturaleza de esa tarea, la magnitud y características de los problemas que presenta y algunas de las medidas que es necesario tomar. Al propio tiempo, los gobiernos han avanzado en los aspectos técnicos y financieros de un conjunto de programas regionales: transporte, comunicaciones y energía eléctrica.

Sin embargo, estos programas todavía no se han empezado a ejecutar. Dado el corto lapso que ha transcurrido desde el establecimiento del mercado común, no cabría esperar logros espectaculares en esta materia. Pero además, han surgido obstáculos que están retrasando y entorpeciendo la ejecución de los programas regionales de inversión. Este hecho da lugar a justificadas preocupaciones, porque está ocurriendo casi al finalizar el período de transición hacia el perfeccionamiento del mercado común.

Si se prolonga esta situación, se estará dejando de aprovechar el dinamismo actual de dicho mercado para apoyar importantes ajustes económicos que hace falta efectuar. En las páginas que siguen se examinan los obstáculos y se consideran medidas que sería necesario adoptar para superarlos.

1. Los programas regionales y el desarrollo del mercado común

El progreso alcanzado por el mercado común no podría ser más satisfactorio en lo que hace al dinamismo y continuidad de la expansión del comercio entre los cinco países. Pero la estructura de ese intercambio y las modalidades que ha asumido la inversión que lo origina, han venido a confirmar la insuficiencia del libre comercio y del arancel común para generar un proceso de desarrollo sostenido a más largo plazo.

Hasta ahora, el rápido crecimiento del comercio intercentroamericano es la expresión de un proceso de sustitución de importaciones basado en una estructura productiva de características esencialmente nacionales. Los efectos de ese proceso seguramente habrán de prolongarse durante varios años, y llevarán las corrientes del intercambio a niveles muy superiores a los registrados en la actualidad. Incluso cabría prever que mediante la adopción de medidas que diesen mayor fluidez al libre comercio y mejorasen la eficacia de la tarifa uniforme a la importación, la actual expansión del comercio intercentroamericano podría continuar hasta duplicar sus presentes volúmenes, e incluso llegar a alrededor de los 250 millones de dólares anuales.

Pero una vez agotada la demanda adicional creada por el mercado común, éste sólo podrá seguir ampliándose dinámicamente si la unidad económica regional logra establecer nuevas posibilidades de intercambio, mejora la eficacia de la producción y consigue la apertura de los mercados exteriores a nuevas exportaciones de la región. Ello dependerá en gran medida del éxito que se alcance en la tarea de desarrollar los recursos centroamericanos reduciendo costos y aprovechando al máximo las economías de escala. Radica aquí la importancia de los programas regionales por sectores, puesto que el desarrollo de la infraestructura económica con un sentido regional es condición necesaria para reducir los costos reales de la producción.

El logro de estas finalidades no sólo depende de la ejecución de esos programas, sino además de la forma y oportunidad con que se lleven a la práctica. Así, por ejemplo, formulados con un claro reconocimiento de las necesidades de los países de menor desarrollo relativo, y ejecutados

/mediante una

mediante una acción regional de conjunto, ellos habrían de coadyuvar en medida muy apreciable a impulsar un proceso de desarrollo equilibrado entre países, simultáneamente con el avance de la integración económica..

2. Estado actual y problemas generales de los programas regionales

Los principales programas que han venido elaborando los gobiernos centroamericanos son los siguientes: el plan vial centroamericano, la red centroamericana de telecomunicaciones y la interconexión y desarrollo conjunto de sistemas eléctricos. Se ha avanzado en general satisfactoriamente por lo que hace a su estudio y evaluación técnica y económica, y en casi todos los casos se ha llegado hasta la etapa previa a la elaboración de los proyectos finales.

a) Financiamiento

Gracias a la acción del Banco Centroamericano y de otras instituciones internacionales de crédito, no parecen existir serios problemas para obtener el financiamiento externo que requieren estas inversiones. Durante algún tiempo las dificultades para financiar el componente de gastos locales presentaron obstáculos de cierta importancia. En buena medida, éstos pudieron subsanarse con la creación a principios de 1965 del Fondo de Integración, y al disponerse por ese medio del financiamiento completo de los proyectos de interés regional.

Convendría realizar un examen detenido de los problemas globales del financiamiento del desarrollo integrado a más largo plazo.

En ello habría que tener en cuenta la cláusula de la Carta Económica de Punta del Este que estipula la concurrencia del crédito externo para el financiamiento de proyectos regionales en forma editiva a los préstamos destinados a programas de alcance puramente nacional. Si dicha cláusula ha de cobrar vigencia, no bastaría simplemente con poner a disposición de los países centroamericanos fondos adicionales de crédito internacional. Sería también necesario modificar las condiciones en que se otorgan los préstamos, a fin de adaptarlos a la capacidad real de endeudamiento de estos países.

/De igual

De igual manera, la asignación de los medios financieros entre países debería hacerse en condiciones de plazos e intereses congruentes con la capacidad de cada uno de ellos, definida esta última en función de sus necesidades totales de crédito exterior.

El establecimiento del Fondo de Integración ha significado un apreciable avance en cuanto al primer punto, por las favorables condiciones de sus tipos de interés, plazos de gracia y recuperación y magnitud proporcional de los aportes de los cinco países. Sin embargo, sólo un estudio de las necesidades globales de financiamiento externo y de las características de conjunto de las deudas externas actuales podría suministrar elementos de juicio para mantener o alterar la estructura y funcionamiento de dicho Fondo. De otro lado, el establecimiento de condiciones más favorables para los países de menor desarrollo es algo que todavía no se ha planteado. Convendría explorar esta posibilidad, pues la suerte de una política regional de inversiones diseñada con propósitos de desarrollo equilibrado, bien podría depender de la adopción de condiciones de esa naturaleza.

b) Acción unilateral, acción coordinada y acción conjunta

Las principales dificultades que han surgido en torno a los programas regionales por sectores se encuentran en campos distintos al financiamiento, y ponen de manifiesto la necesidad de satisfacer otros requisitos de igual o parecida importancia, para poder entrar de lleno en la fase de ejecución. Algunas son peculiares a cada uno de los sectores, pero otras les son comunes y se manifiestan en mayor o menor grado en la mayoría o en todos ellos.

El obstáculo más generalizado ha sido hasta ahora la dificultad para imprimir a los programas una dimensión genuinamente regional. Se distinguen aquí dos casos: aquellos en que se trata de crear desde el principio una función de tipo centroamericano --por ejemplo, la autoridad regional de telecomunicaciones-- y aquellos otros en que la tarea inmediata consiste

/en uniformar

en uniformar políticas y coordinar decisiones al nivel regional, que se ejecutan localmente, como el plan vial centroamericano.

En el primer caso, se trata de establecer modalidades para trasladar una función pública a organismos gubernamentales de carácter centroamericano. Cualquiera decisión política de esa índole debe concretarse en instrumentos jurídicos y de organización, que aparte de su eficacia intrínseca, aseguren una efectiva participación de los gobiernos miembros en la orientación de las nuevas entidades; delimiten claramente las atribuciones de estas últimas y concilien los intereses de los cinco países. En este sentido, las dificultades que han surgido en algunos de los programas por sectores deben atribuirse en parte a que los estudios previos técnicos y económicos no se han visto acompañados de investigaciones completas en los campos jurídico, administrativo y de organización.

En el segundo caso, no se pretende ejecutar conjuntamente una función pública, sino organizarla para que cada gobierno continúe ejerciéndola por sí mismo, con arreglo a criterios, especificaciones y mecanismos de coordinación convenidos multilateralmente. Existen, pues, problemas de distinto orden para establecer un mínimo de coordinación que asegure el cumplimiento armónico y oportuno del programa, comprendidos los conflictos relativos a la prioridad que asignan los países miembros a los proyectos de carácter local frente a los de interés regional centroamericano. En tales circunstancias la solución radica, por una parte, en diferenciar las tareas que requieren coordinación de las que pueden quedar libradas a la decisión unilateral de cada gobierno y, por otra, en reconocer que la generalidad de las actividades que se pretende implantar al nivel regional son adicionales y no sustitutivas de las que se llevan a cabo al nivel nacional.

Satisfacer todos estos requisitos no es tarea fácil. Pero en la misma medida en que los mencionados programas por sectores no puedan planearse y ejecutarse como un esfuerzo coordinado o de conjunto, tampoco podrán estos países impulsar por sí mismos el aprovechamiento de las más importantes oportunidades y necesidades que han creado a través de su acción integradora.

/En este

En este sentido, incluso los programas nacionales coordinados regionalmente, sólo pueden concebirse como una etapa que habrá de rebasarse más adelante por la organización de actividades enteramente centroamericanas. Si bien los medios disponibles en cada país son acaso eficaces para las tareas que se llevan a cabo al nivel nacional, resultan claramente deficientes para realizar obras de mayor dimensión. En cambio, debidamente articulados, sus potencialidades podrían multiplicarse, creando condiciones más propicias para el desarrollo integrado.

De modo hasta cierto punto paradójico, es precisamente aquí en donde surgen los mayores obstáculos para el avance de los programas regionales por sectores. Sin excepción, y lo mismo en carreteras, que en telecomunicaciones e interconexión y desarrollo de sistemas eléctricos, todos estos programas se están enfrentando a factores que se oponen a la articulación de la acción nacional en un esfuerzo regional conjunto.

No existen razones para concluir que tales factores serán al final más poderosos que los esfuerzos encaminados a superarlos. La capacidad que repetidamente demostraron los cinco países cuando se trataba de vencer los obstáculos encontrados en la formación del mercado común, lo mismo que la continuada vigencia de un enfoque pragmático y no doctrinario, apoyado en una adecuada base técnica, son los elementos requeridos para llegar a soluciones favorables y eficaces. Pero cualquiera que sea el resultado de los esfuerzos, es claro que el futuro del crecimiento de Centroamérica sobre una base de integración quedará definitivamente condicionado por la suerte que corran los programas regionales por sectores.

c) Participación de los organismos nacionales

La consecución de los objetivos que se persiguen se vería facilitada si se reconociera que los avances en el terreno regional sólo podrán alcanzarse a base de una intensa participación de los organismos e instituciones de los países. Es necesario que toda una gama de entidades nacionales, distintas a las que tradicionalmente han venido colaborando, se incorporen de lleno a las tareas de la integración económica. La experiencia

/indica que

indica que en los programas en que más se ha avanzado es en los que se ha contado también con una mayor participación de los organismos nacionales interesados.

No sólo se requiere que, al incorporarse, esas instituciones realicen una labor eficaz desde el punto de vista intrínseco de la técnica. Es necesario además que esa labor se encuadre en los principios y orientaciones de la integración centrobamericana. Es obvio que esto habrá de tomar tiempo, pero también lo es que ese período de inicial compenetración podría acaso acortarse si se establecen vínculos de colaboración con los organismos de mayor experiencia --el Consejo Económico y el Consejo Ejecutivo-- como se ha señalado al examinar los aspectos relativos a la organización institucional de la integración.

d) Escasez de personal

Uno de los puntos más críticos de los programas regionales por sectores es la escasez de los medios técnicos con que se cuenta para su ejecución. De un lado, esto dificulta la participación de los organismos nacionales en las actividades de la integración, por su natural reticencia a desviar el limitado personal de que disponen para hacer frente a sus responsabilidades más inmediatas hacia tareas de tipo regional que en algunos casos son aparentemente menos urgentes y de más largo plazo. De otro lado, aquella escasez hace particularmente difícil mejorar la base técnica de la nueva organización que se propone y sin la cual se vería reducida la eficacia de la acción conjunta de los gobiernos, limitándose las posibilidades de llevar a buen fin los programas regionales.

Surgen así algunas conclusiones que conviene puntualizar. En primer lugar, es necesario continuar impulsando los programas con un enfoque selectivo, ordenándolos de acuerdo con su importancia y urgencia para la integración, su relativo grado de avance, la disponibilidad de recursos internos y la existencia de intereses comunmente compartidos por los países miembros. De lo contrario, la dispersión de los escasos medios

de que se dispone, seguramente resultaría en un conjunto de programas, cada uno de gran importancia, pero ninguno de los cuales avanza hasta la fase decisiva de la ejecución.

En segundo lugar, Centroamérica no sólo seguirá necesitando cooperación técnica externa en el futuro inmediato, sino que requerirá además, una importante ampliación de la misma. Esto plantea desde luego el problema de obtener los recursos faltantes y, sobre todo, el de allegar los recursos internos que complementen los que se logren en el exterior. Para ello, es indispensable destacar en funciones de carácter regional a un cuadro mínimo de personal altamente calificado, así como dar gran movilidad a los mejores técnicos de los países, a fin de formar una especie de cuerpo técnico centroamericano que respalde el asesoramiento externo.

Finalmente --y ésta es quizá la conclusión principal--, todavía no se ha logrado implantar en Centroamérica un amplio y vigoroso esfuerzo de formación de técnicos, ejecutivos y administradores que permita superar el estrangulamiento actual y fortalezca aún más la capacidad para absorber recursos del exterior. Realizado en forma aislada, un esfuerzo de esta clase no sería suficiente para imprimir dinamismo y efectividad a los programas regionales por sectores, e incluso podría conducir a una mayor emigración de personal capacitado hacia otros lugares. Pero formulado y ejecutado en estrecha relación con los requerimientos de los programas de inversión y con las actividades de la integración en otros campos, contribuiría en gran medida a crear, no sólo instalaciones físicas del mercado común, sino también y de modo principal, una capacidad centroamericana de planeamiento y ejecución para completarlas, ampliarlas y fortalecerlas conforme aumenten y se diversifiquen las necesidades.

3. El plan vial centroamericano

a) Antecedentes

Es notable el progreso alcanzado por la mayoría de los países centroamericanos en materia de vialidad. Durante los últimos diez o quince años ha crecido sustancialmente la red caminera y se han mejorado muchas carreteras, abriéndose con ello nuevas zonas a la producción y estableciéndose mejores conexiones con los centros de consumo. Asimismo se han tecnificado algunos organismos gubernamentales que tienen jurisdicción en este campo y se ha iniciado el desarrollo de empresas nacionales de construcción de obras públicas. Así pues, ha cambiado grandemente el cuadro que prevalecía en 1952, cuando la misión de asistencia técnica de las Naciones Unidas llevó a cabo el primer estudio sistemático sobre los transportes en Centroamérica.

En realidad, los avances se han hecho sobre la base de los sistemas de transporte preexistentes --orientados de modo principal en términos de las necesidades del comercio exterior-- y dentro de una pauta de desarrollo nacional que ha permitido alcanzar nuevos grados de integración interna en cada país. En cambio, desde el punto de vista del programa de integración, es reducido el progreso logrado y el que se ha hecho se deriva de la acción de los gobiernos frente a sus problemas nacionales. Con todo, ello permitió contar --incluso desde los años cincuenta-- con una base mínima de carreteras utilizables regionalmente, aunque no se haya podido dotar al mercado común de una red vial que corresponda cabalmente a sus necesidades.

Por otra parte, mientras no se intensificaron las corrientes de comercio y otros vínculos económicos entre los cinco países, la construcción de dicha red tenía que recibir una prioridad hasta cierto punto secundaria. La situación cambió radicalmente al entrar en vigencia el Tratado General de Integración Económica, y aun con anterioridad, al empezar a acelerarse el crecimiento del intercambio, gracias a los tratados bilaterales y a la

propia expectativa de la creación del mercado común. Pasó entonces a primer plano la necesidad de contar con un sistema de carreteras de dimensiones centroamericanas, y se puso de relieve, como uno de los elementos centrales del problema, la importancia de eliminar el rezago de Honduras en materia de vialidad, lo mismo para el eficaz funcionamiento del libre comercio general que para asegurar el desarrollo equilibrado del conjunto de la región.

El programa de construcción y mejoramiento de la red vial centroamericana ha venido definiéndose a través de los trabajos del Subcomité Centroamericano de Transportes y ha quedado configurado por trece carreteras que se consideran de interés regional. Desde 1963, con la intervención directa de los Ministros de Obras Públicas y de Economía y el asesoramiento técnico y la acción del Banco Centroamericano, la SIECA y la Misión Conjunta de Programación, se ha avanzado en la elaboración de un plan vial para el período 1965-1974. Más recientemente, con el auxilio de dos empresas consultoras, se han efectuado nuevos y más amplios estudios cuyos resultados podrían servir para orientar estas actividades en el futuro. Asimismo se han hecho progresos en los trabajos tendientes a preparar un programa regional de mantenimiento de carreteras.

b) Objetivos

Con el plan vial se trata de completar la red centroamericana de carreteras para que, mediante el mejoramiento y construcción de nuevas vías de comunicación, cumpla los siguientes objetivos: a) aumentar la fluidez y mejorar las condiciones del transporte automotor en el mercado común, vinculando más estrechamente los principales centros de consumo y de producción industrial; b) establecer nuevas rutas interoceánicas al norte de la región para facilitar el movimiento de las mercancías objeto de comercio exterior y, en otros casos, construir rutas alternas de menor costo; c) conectar determinadas zonas de producción, principalmente agropecuarias, con los centros regionales de consumo, y d) dotar a Honduras

de una red básica de carreteras troncales que diversifique además las conexiones del país con los vecinos.

c) Avances logrados

Los estudios técnicos han permitido fijar más concretamente el alcance de la red; elaborar una primera estimación del monto de las inversiones; evaluar su economicidad mediante apreciaciones preliminares de la relación costo-beneficios en cada caso; acordar multilateralmente calendarios para la realización de los distintos proyectos, y establecer comisiones mixtas (bilaterales) para coordinar los trabajos, en lo que se refiere al cumplimiento de dichos calendarios, construcción de puentes internacionales, interconexión de carreteras y unificación de especificaciones de diseño y construcción. Por su parte, el Banco Centroamericano ha empezado a otorgar préstamos para la terminación de los estudios correspondientes a varios proyectos, y, con el establecimiento del Fondo de Integración para Centroamérica, se ha hecho posible introducir una nueva modalidad en el financiamiento de las obras, y allegar recursos para ejecutar las primeras.

d) Problemas pendientes

1) Financiamiento. Los problemas más inmediatos de financiamiento se han superado con la creación del Fondo mencionado. Sin embargo, sus recursos son por ahora reducidos y parecen insuficientes para financiar la primera etapa del plan vial. Si a esto se agrega que el Fondo ha quedado abierto a otros muchos proyectos de integración, resulta claro que el financiamiento de la mayor parte del plan exige todavía nuevas gestiones, con la posibilidad de tener que modificar el calendario de trabajos ya acordado.

Una forma de allegar los recursos financieros faltantes --externos e internos-- reside en la utilización del mecanismo del Fondo y en su constante ampliación a medida que se vayan empleando los recursos iniciales. Pero para que los países puedan alcanzar la eficiencia deseable en la ejecución del plan vial y organizarse con arreglo a las necesidades que

/plantea, se

plantea, se requeriría eliminar incertidumbres sobre estos problemas, a fin de poder centrar la atención en las tareas que entraña la ejecución del mismo.

Hay que reconocer que Centroamérica no estaría aprovechando todas sus posibilidades para financiar los proyectos regionales de inversión, si al utilizar los recursos del Fondo de Integración para la construcción de carreteras, dejara de usar otros medios financieros externos asequibles en condiciones similares para los mismos fines. Esto no quiere decir que deba descartarse el financiamiento del plan vial a través del Fondo, ni que éste deje de cubrir otra clase de proyectos. De hecho, el establecimiento de dicho mecanismo bien podría representar un avance fundamental en la tarea de asegurar y mejorar las condiciones en que se financiará el desarrollo integrado de la región.

Con todo, para aprovechar al máximo las posibilidades de financiamiento, no cabría circunscribir el fortalecimiento del Fondo a las aportaciones periódicas de los países miembros y otros gobiernos. También podría recibir y canalizar volúmenes crecientes de recursos provenientes de los organismos internacionales y de las fuentes privadas de crédito exterior, todo sobre la base de programas regionales formulados y convenidos multilateralmente.

ii) Coordinación regional. Los problemas más urgentes a que se enfrenta la ejecución del plan vial radican en la falta de mecanismos regionales para asegurar el cumplimiento del programa en forma coherente y oportuna, y en la limitada capacidad técnica y de organización con que se cuenta para el planeamiento y ejecución de las obras. La coordinación del plan al nivel regional presenta dos aspectos distintos.

En primer lugar no ha podido establecerse todavía un acuerdo completo entre los cinco países en lo que hace a prioridades de inversión y calendarios de ejecución. Particularmente en el caso de Honduras, parecería necesario aclarar la posición de las inversiones públicas en carreteras regionales, en relación con la importancia que se asigna a otras necesidades en materia de carreteras de interés puramente local, caminos de penetración

/y otros

y otros sectores de la infraestructura. A su vez, una decisión que facilite la realización del plan vial podría ligarse a) a la necesidad de que el financiamiento de la porción correspondiente a Honduras se otorgue en condiciones tales que no comprometan excesivamente su capacidad de endeudamiento para realizar inversiones públicas urgentes en otros campos de importancia, y b) a la adopción de medidas complementarias que tiendan también a reducir la distancia que separa a este país de los demás miembros del mercado común en materia de desarrollo.

En segundo lugar, el perfeccionamiento de un acuerdo de los cinco gobiernos sobre la naturaleza, alcance, oportunidad y prioridad de los proyectos, no sería suficiente para realizar el plan vial en condiciones completamente satisfactorias desde el punto de vista regional. A fin de que ese acuerdo se traduzca en una acción eficaz, es indispensable crear formas de organización que, dotadas de suficientes recursos técnicos, adapten, articulen y refuercen la actividad nacional en función de consideraciones y requisitos centroamericanos. Para ello es necesario coordinar e integrar la acción de tres elementos principales: los ministerios de obras públicas, las instituciones centroamericanas de la integración y las entidades privadas, de dentro y fuera de la región, que trabajan en diseño y construcción de carreteras.

iii) Consejo Centroamericano de Transporte. La participación de los organismos nacionales en el plan vial se ha venido concretando en el Subcomité Centroamericano de Transportes y en la reunión de Ministros de Obras Públicas y Economía. Pero al concluir los estudios generales y al entrar de lleno en la preparación de proyectos y en la fase misma de ejecución, es necesario fortalecer y dar continuidad a esta participación. Cabría entonces institucionalizar la reunión de Ministros de Obras Públicas mediante la creación del Consejo Centroamericano de Transportes y establecer una comisión regional de Directores de Caminos o de Obras Públicas, para que tomen

en sus manos la responsabilidad de dotar al mercado común de una red regional de carreteras y de construir posteriormente otras obras de infraestructura.

Actuando de consumo, los Ministros y Directores de Obras Públicas podrían a) impulsar la terminación de los proyectos en sus fases de estudio y diseño; b) propiciar la utilización plena de los escasos recursos técnicos disponibles, imprimiendo movilidad regional a los expertos de cada país y orientando la acción de las comisiones mixtas, y c) estimular la creación y, en su caso, el fortalecimiento de una capacidad de planeamiento, supervisión y ejecución de obras viales de carácter centroamericano. Asimismo, podrían llevar a cabo una labor permanente de evaluación y revisión de las necesidades viales del mercado común en ulteriores etapas del desarrollo integrado de Centroamérica.

Cabe destacar a este respecto que la red vial que se pretende completar, sólo cubre parcialmente los requerimientos físicos y económicos de la integración regional. A medida que se avance en el proceso, será necesario mejorarla y diversificarla con conexiones y rutas adicionales para abrir nuevas zonas de producción, facilitar el comercio exterior y expeditar aún más el intercambio intrarregional, todo dentro de un enfoque más amplio en el que se tengan en cuenta las alternativas de otros medios de transporte.

iv) Quadros técnicos. A fin de desempeñar eficazmente esas tareas, los organismos y funcionarios de alto nivel tendrían que contar con cuadros técnicos dedicados exclusivamente a recabar la información y a prestar el asesoramiento especializado necesarios. Tal ha sido la función desarrollada en los últimos años por la SIECA y el Banco Centroamericano con el apoyo de la Misión Conjunta de Programación. En esas instituciones el corto número de expertos asignados a los trabajos del plan vial es insuficiente con respecto a la magnitud de las necesidades, debiendo ampliarse de modo sustancial a fin de impulsar, ya no una labor periódica o esporádica, sino el intenso y continuo esfuerzo que supone la actividad permanente requerida para completar y ejecutar el plan vial en todos sus aspectos.

/Esto también

Esto también es indispensable para orientar e integrar los trabajos de las entidades privadas de consultores y de las empresas constructoras de obras viales, así como para aprovechar tales experiencias en la organización de entidades centroamericanas que, con el tiempo, vayan incrementando su participación en esta clase de programas. Se conjugaría así la necesidad de cooperación externa con el requisito de adecuarla a las necesidades de Centroamérica y la finalidad de capacitación interna que se persigue. En este sentido, tanto el grupo conjunto SIECA/Banco Centroamericano, que llevó a cabo estudios preliminares de las trece carreteras de la red vial, como el comité SIECA/Banco Centroamericano/Misión Conjunta de Programación, que ha venido coordinando y orientando el estudio general de transportes a cargo de dos empresas privadas de consultores, constituyen experiencias útiles y representan antecedentes propicios para las tareas ampliadas que todavía falta llevar a cabo.

4. Servicios regionales de transporte por carretera

Mejorar y ampliar los servicios regionales del transporte terrestre, abatiendo los niveles de costos y precios prevaletentes en el mercado común, es tarea acaso más urgente que la terminación misma de la red vial centroamericana. Desde fines del siglo pasado, y con el desarrollo de la economía agrícola de exportación, los ferrocarriles llegaron a constituir el principal medio de transporte de mercancías en Centroamérica. Pero durante las últimas décadas, al mejorarse las redes nacionales de carreteras y fortalecerse la integración interna de los países, el transporte automotor ha crecido en importancia y constituye hoy día el medio en que se apoya fundamentalmente la expansión del comercio intercentroamericano.

a) El costo del transporte terrestre y el desarrollo del mercado común

El cuadro económico de los transportes no podría ser más heterogéneo ni presentar más variantes de país a país y hasta de empresa a empresa. En el conjunto de Centroamérica estos servicios tienen como común denominador el operar a costos elevados en relación con los niveles que se

/registran en

registran en otros países, incluso los comprendidos en el grupo de menor desarrollo relativo.

Más aún, el transporte intrarregional por lo general resulta más costoso que el que se realiza dentro de las fronteras de los países, debido a los recargos por trámites aduaneros, vigilancia de las mercancías en tránsito y a las dificultades para asegurar carga de retorno. Los costos elevados no sólo resultan del nivel de las tarifas, sino además de las deficiencias de estos servicios en cuanto a su calidad, regularidad y oportunidad.

Todo esto crea obstáculos al libre comercio, dificulta la creación de un sistema regional de abastecimiento y transporte de personas y limita la eficacia de las medidas legales e institucionales que se han adoptado para la formación de una unidad económica de alcance centroamericano. La dificultad para reducir los costos sobre distancias largas explica en parte la concentración del comercio intercentroamericano en los tres países del norte de la región.

Asimismo, esto incide desfavorablemente en la formación de una estructura industrial de dimensiones regionales. Por un lado, limita las posibilidades de abastecer a ciertas actividades productivas con materias primas e insumos elaborados en otros países miembros. Por el otro, entorpece la consolidación de las industrias de integración y, en general, de aquellas que se establecen para abastecer el conjunto de la región.

b) Características de los servicios regionales

La ejecución del plan vial tenderá a generar ahorros y a crear condiciones propicias a la reducción de los costos y los precios. Sin embargo, a corto plazo, las causas principales del problema radican en una organización defectuosa para la prestación de los servicios.

Con la integración económica, se han comenzado a establecer y desarrollar diversos servicios de transporte de carga y pasajeros entre los cinco países miembros; pero en parte por la falta de expectativas firmes sobre la permanencia del tráfico, y en parte por las características mismas

de una estructura industrial incipiente, las actividades de transporte total no se diferencian con claridad de las de producción y manufactura. De esta manera coexisten en Centroamérica empresas especializadas, servi cios particulares con operaciones marginales de tipo comercial y trans portistas particulares.

Dicha situación no pasaría de ser mero reflejo de una etapa tran- sitoria de la integración si no existieran factores que tienden a darle permanencia e impiden el desarrollo de servicios satisfactorios. De hecho, la tendencia generalizada a desarrollar el transporte sobre la base de esfuerzos puramente nacionales, asociada con el acceso irrestricto a esta industria, está conduciendo a la atomización de las unidades de explotación y a la creación de una competencia ruinosa, particularmente perjudicial para las empresas especializadas.

Si bien elevadas con referencia al valor de los productos, las tari fas que prevalecen son reducidas en relación con lo que cuesta producir estos servicios, y reflejan una deficiente administración, el uso de equi- pos inadecuados, la ausencia de programas mínimos de mantenimiento y sus- titución de vehículos y la reducida capacidad financiera de las empresas. Todo ello incide en los niveles de calidad de los servicios y al mismo tiempo desalienta el proceso de formación de capital en este sector de actividad.

c) Necesidad de una acción reguladora del transporte intercentroamericano

Es improbable --y así lo demuestra la experiencia de muchos países-- que las deficiencias apuntadas se superen de manera espontánea. De aquí la necesidad --agudizada con el proceso de desarrollo económico-- de esta- blecer un sistema de regulación y control del transporte. Esa función no existe prácticamente en los transportes de Centroamérica, excepción hecha de determinadas disposiciones sobre el servicio de pasajeros y algunos aspectos relacionados con el tránsito y con la seguridad de los vehículos.

Al nivel regional se da una ausencia absoluta de regulación del transporte de carga y el de pasajeros suele normarse mediante la aplicación de disposiciones nacionales a la prestación de servicios entre países. Como es natural, esto tiende a crear problemas de duplicación de rutas, excesivo número de concesiones y, en general, condiciones de competencia poco satisfactorias. Así pues, parece necesario implantar una acción pública reguladora que oriente, promueva y ordene el desarrollo de los servicios de transporte entre países.

Estos problemas no han surgido en forma inesperada dentro de la integración económica. Desde 1955 las autoridades de tránsito y el propio Comité de Cooperación Económica señalaron la conveniencia de una acción unificada y formularon orientaciones concretas a seguir, algunas de las cuales se incorporaron en el Tratado Multilateral, en el Tratado General y en los convenios sobre circulación por carretera e importación temporal de vehículos. Sobre esos antecedentes, los cuatro años del período de transición, no han hecho sino confirmar la necesidad de aquellas orientaciones, al tiempo que han aclarado todavía más los campos y la naturaleza de las medidas a tomar.

i) Tarifas. La regulación y unificación de las tarifas que rigen para los servicios de transporte entre los cinco países es una tarea que debería atacarse de inmediato, pese a los complejos problemas que plantea. Se refieren éstos a la determinación de los factores a considerar en la formación de las tarifas y a las modalidades de regulación que cabría adoptar, lo mismo en lo que toca a sus niveles que en lo que se refiere a las formas de organización y procedimientos administrativos para velar por su cumplimiento. Cuando se ahonda en este tipo de análisis se ve también de inmediato la necesidad de implantar diversas medidas para regular las concesiones y la prestación de los servicios, así como para promover la formación de empresas eficaces, mediante la consolidación, modernización y ampliación de las existentes.

ii) Acceso. Uno de los requisitos esenciales es controlar la expedición de concesiones para la prestación de servicios de transportes.

Aparte de los inconvenientes de permitir en forma irrestricta la incorporación de nuevas empresas, la misma eficacia de las disposiciones en materia de tarifas está condicionada a la adopción de dicho tipo de medidas. En primer lugar, hay que definir y diferenciar las distintas categorías de servicios, sobre todo los de carácter público con respecto a aquellos que corresponden a las actividades privadas. Se podrá así clasificar a las empresas, y canalizar en forma exclusiva las operaciones comerciales de transporte a través de las de servicio público. En segundo lugar, es necesario identificar y concretar un sistema bien definido de rutas para el transporte entre países, otorgando concesiones intransferibles sólo a las empresas que satisfagan el mínimo de condiciones establecidas como garantía de la prestación de servicios eficientes.

iii) Condiciones de los servicios. La adopción de niveles y márgenes aplicables a las tarifas carecería de sentido y resultaría difícil de administrar, si al mismo tiempo no se especificaran el tipo y características de los servicios correspondientes. De otro lado, al implantar condiciones apropiadas para obtener una estructura de competencia razonable, resulta indispensable garantizar también los intereses de los usuarios, en cuanto a la clase y calidad de servicios que tendrán a su disposición.

En una primera etapa sólo cabría adoptar un mínimo de normas referidas a) a la capacidad de servicio de las empresas; b) al establecimiento de itinerarios; c) al control de las prácticas discriminatorias d) a las modalidades de cooperación entre distintas empresas, y e) a la regulación de la inversión extranjera en este campo.

iv) Convenio centroamericano. Las cuestiones esbozadas configuran los principales aspectos del problema que tiene planteado la integración económica en materia de servicios de transporte terrestre, y definen tareas a que debería abocarse la reunión de funcionarios gubernamentales recomendada por el Consejo Económico en su Octava Reunión Extraordinaria. Podrá entonces adoptarse un programa concreto de trabajo y sentarse las bases

/técnicas para

técnicas para la elaboración de un convenio sobre la materia y de sus correspondientes reglamentos. Podría asimismo acordarse un proyecto de régimen provisional aplicable mientras se elaboran y entran en vigor los instrumentos legales e institucionales necesarios.

En vista del carácter eminentemente regional de los problemas del transporte terrestre en el mercado común, hay que prever la creación de un organismo ejecutivo de nivel centroamericano que se haga cargo de la administración del convenio. Sería asimismo indispensable contar con la activa participación de los empresarios del transporte y de los usuarios de los servicios. Para ello parece del caso propiciar su organización en entidades gremiales, así como su representación dentro del convenio, a fin de asegurar la cooperación voluntaria del sector privado y, al mismo tiempo, procurar la satisfacción de los intereses de los distintos grupos económicos afectados.

5. Sistema centroamericano de telecomunicaciones

a) Antecedentes

Los sistemas de telecomunicaciones de los países centroamericanos son básicamente los mismos que se establecieron al formarse la economía agrícola de exportación. Las comunicaciones inalámbricas con el exterior se desarrollaron por empresas extranjeras, en estrecha relación con el crecimiento de la industria bananera. Los servicios telegráficos se ampliaron a su vez con el fortalecimiento de los gobiernos nacionales, y las redes telefónicas se construyeron para servir principalmente las necesidades de las ciudades capitales.

Después de la segunda guerra mundial, al cobrar nuevo vigor el proceso de urbanización e impulsarse una cierta diversificación de la actividad productiva, se puso de manifiesto la insuficiencia de estos sistemas, ya sea por su capacidad relativamente reducida o por la creciente obsolescencia de sus instalaciones. Ello condujo a varios gobiernos durante los años cincuenta a modernizar los servicios telefónicos de sus

/respectivos países,

respectivos países, ampliándoles en las capitales y mejorando sus conexiones con los principales centros poblados.

Con la creación del mercado común y otros avances logrados por la integración surgió la necesidad de crear servicios regionales de telecomunicaciones como un requisito a satisfacer mediante la acción conjunta de los cinco países. No se disponía entonces de comunicaciones intrarregionales adecuadas, y aún ahora los contactos telefónicos tienen que efectuarse a través de terceros países, en tanto que varias instituciones nacionales y centroamericanas se han visto precisadas a establecer sus propios servicios de radio con equipos pequeños y de limitada capacidad.

b) Avances logrados

Desde 1961 los gobiernos se han dedicado a estudiar los problemas técnicos y económicos que plantea la modernización, ampliación e interconexión de sus redes nacionales de telecomunicaciones. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Especial de las Naciones Unidas --por medio de una misión de expertos especializados-- han realizado estudios técnicos a solicitud de los propios gobiernos. Esos trabajos han llegado ya hasta la fase previa a los diseños de ingeniería y comprenden tanto los aspectos de desarrollo de los servicios en cada país como en el conjunto de la región. Se ha concebido así no simplemente una serie de sistemas disímiles interconectados de modo directo, sino una red integral a la que cada país se uniría en una primera etapa, y en forma a la cual podrían desarrollarse armoniosamente todos los sistemas nacionales. Asimismo se ha comprobado que esa red regional de telecomunicaciones podría servir de medio de enlace con los sistemas de Norte y Sur América, permitiendo aprovechar el aumento del tráfico para reducir los períodos de amortización de las inversiones. Por otra parte --y dado el interés en este proyecto de algunas instituciones internacionales de crédito-- los aspectos de financiamiento en momento alguno se han presentado como un obstáculo para llevarlo a la práctica.

Se ha propuesto crear una empresa centroamericana para construir y manejar la red regional de telecomunicaciones. Esta entidad proporcionaría

/servicio a

servicio a las compañías nacionales establecidas y --hasta donde se ha podido verificar-- parece constituir la solución más ventajosa del problema, lo mismo en relación con la eficiencia de las inversiones que para asegurar un servicio adecuado dentro y fuera de la región. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que las autoridades nacionales han realizado en varias reuniones, no ha sido posible superar ciertos problemas, ni llegar a un acuerdo susceptible de dar forma legal a la organización de la empresa referida.

c) Problemas pendientes

Entre otros, cabría mencionar la determinación de las especificaciones técnicas de equipos e instalaciones; la evaluación de las recomendaciones que figuran en los estudios sobre la capacidad y características técnicas generales de la red regional y el examen detallado de su posible interconexión con el sistema de Panamá, así como de su vinculación a la Red Interamericana de Telecomunicaciones (RIT).

Existen pues, algunos problemas que habrán de dilucidarse antes de la ejecución del proyecto; pero no son éstos los obstáculos que están impidiendo avanzar en el proyecto. En efecto, la detención de los trabajos no se ha debido a consideraciones sobre las características técnicas de la red, pues se han reconocido sus ventajas sobre cualquier solución al nivel nacional. Las dificultades han surgido más bien al tratar de convenir las formas jurídicas y de organización que habrían de adoptarse para traducir en realidad el proyecto. Primeramente esas dificultades se expresaron con referencia a la elección del país sede de la empresa proyectada; a los criterios que regirían la distribución de sus beneficios entre los países miembros y a las relaciones de esa nueva entidad con los demás organismos de la integración económica. Estas y otras consideraciones --unidas a la urgencia que tienen varios países de mejorar sus propias redes-- han llevado a varios gobiernos a considerar la interconexión bilateral entre sistemas nacionales como una alternativa al proyecto regional.

La cuestión planteada no puede dirimirse sin considerar las limitaciones de una acción independiente y unilateral para atacar necesidades que sólo pueden satisfacerse mediante una acción conjunta de alcance centroamericano. Al desecharse el proyecto regional dejarían de crearse las condiciones para que parte del tráfico continental de telecomunicaciones pueda canalizarse a través de Centroamérica. Ello reduciría innecesariamente la economicidad de las inversiones, desaprovechándose la oportunidad de obtener ingresos apreciables por este concepto.

Con todo, no serían éstas las consecuencias más desfavorables. La interconexión bilateral tiene numerosas desventajas entre las que cabe destacar a) costos comparativamente más elevados, y probablemente tarifas más altas; b) servicios menos eficientes en cuanto a capacidad y calidad; c) mayores dificultades para ampliar servicios en el conjunto de la región; d) superiores requerimientos de inversión para incrementar las instalaciones de interconexión, y e) mayores obstáculos para uniformar gradualmente las características técnicas de los sistemas nacionales.

De otro lado --y a pesar de las consideraciones anteriores-- no parecen ser insolubles los problemas surgidos en torno a la organización de la empresa centroamericana de telecomunicaciones. En una medida muy apreciable los obstáculos no se han superado porque hasta ahora no se ha ahondado lo suficiente en su análisis ni en el estudio de las situaciones que reflejan.

Una vez concluidos los estudios técnicos y económicos, no se llevaron adelante los esfuerzos de investigación para cubrir con la misma amplitud y profundidad los aspectos jurídicos y de organización. En otros términos, no se fundamentó el estatuto legal de la empresa en cuanto a la articulación de los intereses en juego y sus conexiones con las legislaciones nacionales vigentes, ni tampoco se sentaron las bases para el desarrollo de la función reguladora de los servicios de telecomunicaciones en Centroamérica.

Es éste uno de los casos en que más claramente se manifiesta que no son suficientes los estudios técnicos y económicos para llevar a la

/práctica un

práctica un proyecto, y uno de los programas regionales que no ha podido marchar de modo satisfactorio precisamente por la falta de elementos de juicio y otros que se requieren para enmarcar una nueva actividad productiva de utilidad pública regional en términos legales y administrativos apropiados.

En vista de estas consideraciones, convendría realizar nuevos esfuerzos para llevar adelante la construcción de la red centroamericana y la fundación de la empresa con el concurso de los cinco países. No se trataría de efectuar negociaciones adicionales utilizando de modo exclusivo los materiales ya disponibles, sino más bien de incorporar nuevos elementos de juicio derivados de los estudios y de la asesoría técnica, sobre problemas que hasta ahora han quedado excluidos del análisis. Aparte de los ya mencionados, convendría examinar los referentes a los intereses de las compañías de telecomunicaciones establecidas en cada país y los que atañen a la participación de las autoridades nacionales, no sólo en la orientación --ya definida-- de las actividades de la corporación, sino también en la construcción de la red regional, inclusive el establecimiento de los términos y condiciones de las licitaciones para la adquisición de los equipos, compra de los mismos, y otros. Es probable que en esa forma se puedan superar las dificultades encontradas hasta ahora y se llegue a suscribir en breve plazo un convenio que asegure el logro de las ventajas técnicas y económicas inherentes a un proyecto de naturaleza regional.

d) Otros aspectos

Lo anterior no implica que mientras se adoptan decisiones definitivas acerca de la organización y funciones de la empresa haya necesidad de posponer los trabajos referentes a otros aspectos de la red regional. Así, por ejemplo, podrían continuar sin interrupción los estudios sobre especificaciones de los distintos tramos de la red regional, la evaluación de las recomendaciones hechas sobre sus características técnicas generales, las necesidades que supone su conexión con la Red

/Interamericana,

Interamericana, y la elaboración de esquemas alternativos de financiamiento de las inversiones. Para todo esto los países centroamericanos podrían disponer de recursos suficientes de asistencia técnica externa, con lo que, además, inmediatamente lograrían sacar al proyecto del impasse originado por las dificultades de llegar a un acuerdo en cuanto a disposiciones específicas del convenio constitutivo de la empresa.

La forma en que ha venido evolucionando la cuestión de la red general de telecomunicaciones plantea un problema que también se da en otros programas regionales por sectores. Se ha tendido a enfocar el problema de las telecomunicaciones de manera aislada, como si fuera ajeno al mercado común centroamericano. Nada podría ser más contraproducente para los intereses de la integración, y aun para los países individualmente considerados. Por lo tanto, convendría no perder de vista que el imperativo de ampliar los servicios de telecomunicaciones entre los cinco países, surgió precisamente del proceso de integración económica y que, en consecuencia, la red regional debe diseñarse para atender las necesidades de Centroamérica en su conjunto.

De esto pueden derivarse dos conclusiones de orden práctico. En primer lugar la celebración de reuniones conjuntas del Consejo Económico y las autoridades nacionales de telecomunicaciones contribuiría a armonizar las necesidades del mercado común con las posibilidades existentes en esta rama de la infraestructura económica. En segundo lugar, y cualesquiera que sean las modalidades de organización que finalmente se adopten, el desarrollo de la red regional debería impulsarse con arreglo a los siguientes criterios mínimos: a) uniformidad de las características técnicas de los sistemas, equipos y materiales para facilitar la interconexión inmediata de los servicios y su futura expansión conforme aumenten las necesidades nacionales y regionales; b) uniformidad de los sistemas de operación y mantenimiento, para garantizar la utilización más completa posible de la capacidad instalada y condiciones adecuadas de transmisión en todo momento, y c) armonización de tarifas con el propósito de establecer precios uniformes en la región para la prestación del mismo tipo de servicios.

6. Recursos hidráulicos e interconexión de sistemas eléctricos

a) Antecedentes

Los servicios eléctricos comenzaron a desarrollarse en Centroamérica desde principios del presente siglo, primeramente en forma de servicios municipales, que pronto resultaron insuficientes para atender las necesidades en expansión de cada país. Se establecieron entonces empresas privadas de mayor tamaño --generalmente subsidiarias de entidades extranjeras-- que aumentaron la capacidad instalada, ampliaron las redes de transmisión y distribución y consolidaron en sistemas interconectados gran parte de las instalaciones locales. Por haberse apoyado de modo muy apreciable en la instalación de plantas térmicas, tales sistemas no condujeron a mejorar el aprovechamiento de los recursos hidráulicos de los países, que son su principal potencial energético.

Con el tiempo y por distintas causas --entre ellas la crisis de los años treinta y las políticas de gobiernos y empresas-- se estancó el crecimiento de sistemas eléctricos a la par que seguía aumentando la demanda. La acumulación de necesidades que se produjo durante la segunda guerra mundial y el auge económico que siguió al período bélico determinaron una aguda escasez de energía eléctrica y un deterioro generalizado de la calidad y regularidad de los servicios.

Desde principios de los años cincuenta casi todos los gobiernos comenzaron a formular y llevar a la práctica programas de electrificación. De esta manera, los países han logrado establecer sus propios institutos nacionales; formar cuadros técnicos y administrativos; impulsar inversiones en nuevos sistemas de generación, transmisión y distribución; fomentar el aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos y, en la mayoría de los casos, cubrir gran parte de la demanda acumulada en anteriores períodos, mejorando al mismo tiempo las condiciones de abastecimiento.

Con todo, el tamaño reducido de los distintos sistemas nacionales, así como las características y potencial de los recursos que se aprovechan, han resultado en capacidades, costos y tarifas inadecuadas para proporcionar

/servicios al

servicios al grueso de la población, y para incrementar el consumo de energía eléctrica por habitante hasta niveles comparables a los de otros países de similar o más alto nivel de desarrollo. Por las mismas razones, serían también limitadas las posibilidades de que dichos sistemas se constituyan en elemento dinámico para impulsar la industrialización sobre una base regional, sobre todo en lo que toca al establecimiento de actividades productivas altamente consumidoras de energía.

b) Avances logrados

Desde 1955 empezaron a reunirse las autoridades nacionales del ramo, y posteriormente (1959) decidieron crear el Subcomité Centroamericano de Electrificación del Comité de Cooperación Económica, formulando y adoptando un programa concreto de trabajo. Este programa se enderezó en un principio a preparar estudios comparativos de la situación del sector en los cinco países; a mejorar y organizar los sistemas de información estadística y a analizar los costos de la energía eléctrica y sus disparidades de país a país.

Los primeros resultados permitieron imprimir una orientación cada vez más concreta a las actividades de la integración eléctrica, y llevaron a la elaboración de estudios de factibilidad sobre las posibilidades más inmediatas de interconexión entre determinados pares de países. A solicitud del Subcomité, expertos de las Naciones Unidas efectuaron un estudio técnicoeconómico detallado de los sistemas centrales de Honduras y El Salvador, y formularon un primer planteamiento acerca de la formación de un sistema binacional en la zona fronteriza entre Panamá y Costa Rica. Posteriormente, prepararon un amplio estudio sobre la interconexión y desarrollo combinado de los sistemas Pacífico de Nicaragua y Central de Costa Rica. En la actualidad se examinan las posibilidades de interconexión entre Guatemala, Honduras y El Salvador, y se han iniciado investigaciones sobre los problemas de abastecimiento de energía eléctrica en otras áreas fronterizas, y sobre proyectos factibles entre Centroamérica y otros países, principalmente México.

/El proyecto

El proyecto Honduras-El Salvador, aprobado en principio por los respectivos gobiernos en 1963, daría lugar a importantes transferencias de energía del sistema Lago Yojoa-Río Lindo (Honduras) al sistema del Río Lempa (El Salvador), aparte de abastecer la zona sur de Honduras a través de las instalaciones salvadoreñas. Sobre las investigaciones básicas iniciales y con el respaldo financiero del Banco Centroamericano, una empresa privada de consultores ha completado los estudios técnicos y económicos del proyecto. Además se han celebrado nuevas negociaciones entre los gobiernos interesados y la iniciación de las obras sólo está pendiente de las decisiones finales que tomen ambas partes.

El proyecto Nicaragua-Costa Rica se sometió a la consideración de un Grupo de Trabajo integrado por representantes de los organismos de electrificación de ambos países. En esa oportunidad se examinaron los principales aspectos del proyecto y se decidió proseguir conjuntamente los estudios, para cuyo financiamiento se están efectuando gestiones ante el Banco Centroamericano. Por su parte, el primer estudio sobre el posible abastecimiento de la zona sur de Costa Rica con suministros provenientes del área fronteriza de Panamá, sirvió de base para un estudio más amplio que se incorporó en el proyecto del Fondo Especial de las Naciones Unidas relativo a la utilización de los recursos hidráulicos de los ríos Chiriquí y Chico en ese país.

Se ha ido configurando así lo que podría constituir una estrategia para impulsar el desarrollo de la electrificación en Centroamérica. En efecto, se ha confirmado la necesidad de apoyar el desarrollo del sector en la utilización de los abundantes recursos hidráulicos con que cuenta la región. Esto no excluye las posibilidades de utilizar la energía térmica de modo apropiado y con criterio selectivo.

Además, se ha hecho evidente la necesidad de construir sistemas de mayores dimensiones y de aprovechar aquellos recursos hidráulicos que resulten más ventajosos con independencia de su ubicación geográfica, de modo particular las vías fluviales internacionales y cuencas de alto potencial. El primer requisito es la interconexión de sistemas nacionales --comenzando con proyectos por pares de países, con vistas al gradual desenvolvimiento

/de una

de una red centroamericana-- a fin de consolidar los mercados, asegurar la economicidad de las nuevas inversiones, y fortalecer la capacidad de organización, financiamiento y ejecución de los organismos nacionales.

En el caso de Centroamérica son varias las ventajas económicas de la interconexión y el desarrollo conjunto de sistemas de gran tamaño. Por una parte, se podría disponer de una oferta de energía eléctrica suficiente para atender los déficit acumulados y el crecimiento de las demandas de todo tipo, así como para estimular la creación de nuevas actividades agropecuarias e industriales y ampliar y modernizar las ya establecidas. Por otra parte, el mayor aprovechamiento de los recursos hidráulicos supondría considerable ahorro de divisas y haría que el desarrollo de la energía eléctrica dependiera menos de la capacidad para importar.

Lo anterior tendería a su vez a reducir los costos de la electrificación en la región. En primer término, porque se desarrollarían los recursos más favorables desde el punto de vista económico y, en segundo, porque se trataría de aprovechar las posibilidades de complementación entre países.^{13/}

A esas ventajas económicas se añadirían los beneficios que podrían derivarse de las economías de escala inherentes al aumento de tamaño en los sistemas, así como los que resultarían de las menores inversiones que significa la interconexión y el desarrollo combinado frente a los programas puramente nacionales. Este ahorro de capital --junto con los ingresos provenientes de las transferencias de energía entre países-- tendería a mejorar la difícil posición de liquidez financiera a que están enfrentándose ya varias de las instituciones nacionales de electrificación.

c) Problemas pendientes

Por lo que hace a los aspectos técnicos y económicos, la interconexión y desarrollo combinado de sistemas eléctricos es uno de los campos en que se

13/ Este último sería el caso, por ejemplo, de los diferentes tipos de recursos hidráulicos disponibles en Nicaragua y Costa Rica y de la integración de energía térmica e hidroeléctrica que resultaría de la interconexión entre Honduras y El Salvador.

ha progresado más satisfactoriamente dentro de la integración económica. Cabe destacar el papel que ha venido desempeñando el Banco Centroamericano en el financiamiento de los estudios, así como la posible utilización del Fondo de Integración para Centroamérica en los aspectos también financieros de la ejecución de las obras. Sin embargo, al igual que en otros sectores, subsisten problemas de otra naturaleza que obstaculizan la realización de los proyectos regionales de electrificación. Al analizar esos problemas, conviene diferenciar los que son de corto plazo de aquellos otros relacionados con lo que podría llegar a ser en el futuro un programa regional.

i). Problemas de corto plazo. Los primeros se refieren a los proyectos de interconexión ya estudiados. Una vez concluidos los estudios básicos, los trabajos no han seguido avanzando, en general, con la debida celeridad. De continuar el retraso se podría reducir e incluso anular la utilidad de algunos estudios de interconexión, puesto que estos se definen con referencia a situaciones existentes en un momento dado. Al modificarse las condiciones iniciales, por la necesidad de adoptar nuevas decisiones de inversión al nivel nacional, las ventajas económicas de los proyectos regionales se modifican también y desaparecen en algunos casos. Dejar de aprovechar las posibilidades existentes entrañaría el desperdicio de oportunidades muy significativas y podría quizá entorpecer los programas de ampliación y desarrollo del sector en el futuro.

Ese progreso relativamente lento es en parte reflejo de lo difícil que es hacer, ajustar y modificar los programas nacionales, posponiendo inversiones ya previstas y orientando la acción en nuevas direcciones. A ello han contribuido además la ausencia de una plena participación de los organismos de electrificación en las primeras fases de la preparación de los proyectos, y la inadecuada vinculación entre éstas y las correspondientes labores de planeamiento al nivel nacional.

En esta situación han influido también consideraciones sobre a) la conveniencia o inconveniencia de que el abastecimiento de un país dependa de instalaciones ubicadas fuera de su territorio; b) la falta de elementos de juicio para evaluar los efectos de la interconexión desde el punto de

/vista del

vista del desarrollo equilibrado entre países y c) la duda sobre los resultados de compartir reservas con países vecinos, y el temor de que los recursos hidroeléctricos ya conocidos en algunos de ellos lleguen a agotarse con mayor rapidez. Todo esto subraya una vez más las limitaciones de los estudios técnicoeconómicos para despejar tales incógnitas, y la necesidad de ahondar en este tipo de proyectos en los aspectos jurídicos y de organización.

Aunque las consideraciones apuntadas no son en sí mismas elementos decisivos para desechar los proyectos, sí vienen a plantear distintos requisitos que es necesario satisfacer. Entre ellos figuran la formulación de contratos que satisfagan en sus modalidades legales a las partes interesadas y, el establecimiento de garantías para asegurar la equitativa distribución de cargas y beneficios y para satisfacer la demanda conjunta en el futuro.

Sería necesario, pues, determinar el contenido de los contratos que habrían de normar las relaciones entre los gobiernos participantes, así como definir la organización de las operaciones del sistema de interconexión. De esta manera se establecerían procedimientos para fijar y regular las tarifas aplicables y los beneficios derivados de las transferencias de energía eléctrica entre países. Además, en los propios contratos se otorgarían las garantías necesarias en materia de abastecimientos y se formalizarían compromisos para la expansión futura de los sistemas.

En este último aspecto, la previsión y programación del crecimiento de las redes y sistemas facilitaría la oportuna preparación de nuevos proyectos. Permitiría asimismo relacionar en forma más adecuada los aspectos locales y regionales en favor del aprovechamiento máximo de las ventajas técnicas y económicas que ofrece la interconexión y el desarrollo conjunto.

Por último, en los convenios bilaterales convendría diferenciar las normas y formas de organización aplicables a la ejecución de las obras y a la operación de los sistemas de aquellas otras relativas a labores de planificación propiamente dicha. En este sentido, los avances realizados por los organismos de electrificación de Honduras y El Salvador de un lado, y de otro, por los de Nicaragua y Costa Rica, son alentadores, aunque insuficientes para llevar a cabo todas esas tareas con buen éxito. En

/ambos casos

ambos casos haría falta crear comisiones mixtas permanentes con atribuciones definidas, y con recursos técnicos, administrativos y financieros bastantes para el desempeño de sus funciones. Estos aspectos revisten particular importancia en los trabajos de planeamiento, y a ellos debería asignarse un mínimo de personal de tiempo completo, aprovechando a la vez los recursos de asistencia técnica y financiamiento externo con que ya se cuenta.

ii) Bases para un programa futuro. Los proyectos disponibles en materia de desarrollo conjunto de sistemas eléctricos no constituyen todavía un verdadero programa regional de electrificación. En este sentido, tales proyectos deben verse como primeras experiencias del mercado común en el sector de energía, sin que en sí mismos encierren una solución permanente a los problemas que afronta la integración económica en esta materia. Trátase hasta ahora de aprovechar, con sentido regional, las posibilidades hasta cierto punto limitadas que ofrecen los sistemas nacionales existentes.

Constituir al sector de energía eléctrica en factor de estímulo al desarrollo integrado en Centroamérica requiere, como ya se dijo, la formulación y ejecución de programas más ambiciosos. La interconexión de los sistemas podría ser un marco de referencia adecuado para formular y canalizar la acción conjunta de los gobiernos e instituciones nacionales descentralizadas. Además, sería indispensable cuantificar detalladamente las disponibilidades y la localización de los recursos hidráulicos, así como organizar en forma permanente el estudio y evaluación de las posibilidades y los proyectos de tipo regional.

El proyecto para establecer una red centroamericana de estaciones hidrométricas e hidrometeorológicas, que iniciarán los gobiernos a fines de 1965 con el apoyo financiero y técnico del Fondo Especial y de la Organización Meteorológica Mundial de las Naciones Unidas, habrá de suministrar informaciones de importancia para la programación del sector de energía. En igual sentido habrá de contribuir el estudio sistemático de los materiales hidrológicos disponibles que llevará a cabo la secretaría de la CEPAL en 1966 con el auxilio entre otros de la Misión Centroamericana, de Electrificación. Sin embargo, frente a la acusada escasez de datos básicos, y dada la magnitud de las tareas a efectuar, sería necesario impulsar un

/proyecto

proyecto similar al de la red hidrométrica, a fin de investigar las posibilidades de desarrollo de los recursos hidráulicos centroamericanos. Debería ponerse especial acento en la elaboración de estudios de preinversión sobre el aprovechamiento de distintas cuencas y vías fluviales de interés regional.

El Subcomité Centroamericano de Electrificación podría encargarse de impulsar inicialmente las actividades señaladas. Pero cabe prever que los trabajos llegarán en breve plazo a una fase en que será necesario disponer de un mecanismo capaz de dar mayor continuidad a los esfuerzos sobre la base de una intensa participación de las instituciones nacionales de electrificación y de otros organismos que cubren aspectos distintos de la utilización de los recursos hidráulicos (riego, control de inundaciones y acueductos).

Dicho mecanismo podría quedar integrado por los más altos funcionarios directivos y ejecutivos de las respectivas entidades y tendría como principales funciones las de fijar las orientaciones generales; evaluar los resultados y decidir sobre la ampliación de programas; coordinar las labores de las comisiones mixtas y supervisar el trabajo de los grupos de funcionarios especializados, así como dirigir las actividades de los expertos centroamericanos y del exterior que colaboren en los programas.

El programa y los objetivos que acaban de esbozarse son de largo plazo por su naturaleza misma. La característica dominante de este tipo de proyectos es su prolongado período de maduración, tanto en la evaluación y uso de los recursos hidráulicos como en la programación y construcción de obras de generación y transmisión de energía eléctrica. Estos hechos --unidos a la escasez de proyectos estudiados y al rápido incremento de la demanda-- no dejan lugar a dudas sobre la urgencia de impulsar un programa regional de electrificación e investigación de los recursos hidráulicos en Centroamérica.

iii) Otros trabajos. Aparte de los campos señalados como principales, existen otros aspectos que convendría estudiar con detenimiento en los programas conjuntos de electrificación. Entre ellos destacan los relativos a la armonización de la política de tarifas y la uniformidad de las características técnicas de los sistemas eléctricos.

/Las diferencias

Las diferencias en materia de tarifas han empezado a preocupar a las autoridades nacionales, por los desfavorables efectos que pueden ejercer en la promoción del desarrollo equilibrado entre países. Si las disparidades en los regímenes de tarifas no reflejan costos reales disímiles, sino diferencias en cuanto a los criterios con que se fijan, o bien si son producto del menor aprovechamiento de los recursos disponibles, podrían entorpecer el proceso de industrialización regional y provocar además distorsiones inconvenientes en la localización de nuevas actividades. Así pues, parece aconsejable emprender de inmediato investigaciones básicas destinadas a armonizar los criterios y la propia estructura de las tarifas.

Por otra parte, el funcionamiento eficiente de los sistemas interconectados y su desarrollo ulterior hacen de la uniformidad de las características técnicas, equipos y materiales, una condición deseable y hasta indispensable en algunos casos. Pero, a pesar de los beneficios que podrían derivarse de la uniformidad, es poco lo que se ha avanzado hasta ahora. Aparte de las ventajas económicas indicadas con anterioridad, podrían obtenerse algunas otras de cierta significación, como por ejemplo las que se derivan de las compras conjuntas de equipos y materiales en el exterior, o las que cabría aprovechar más adelante para establecer en Centroamérica industrias productoras de los mismos.

IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES

En diversas secciones de este informe se han hecho sugerencias específicas sobre el mejoramiento y desarrollo de la organización institucional del mercado común.^{14/} Conviene ahora analizar algunos de los problemas que se presentan en este campo y de cuya solución parece depender en medida no desdeñable el avance de la integración en el futuro.

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

En general, el cuadro institucional de la integración ha cumplido satisfactoriamente sus funciones desde que se constituyó el mercado común. Así lo atestiguaron, entre otras cosas, el desenvolvimiento que ha venido mostrando ese mercado en materia de comercio e inversiones; la sólida afirmación alcanzada por la SIECA como secretaría permanente de la integración, el creciente papel que desempeña el Banco Centroamericano en el financiamiento regional, ya constituido y robustecido como una empresa en marcha a escasos cuatro años de haber iniciado sus operaciones; la flexibilidad que han demostrado el ICAITI y la ESAPAC para empezar a orientarse y ajustarse a nuevas necesidades; la eficacia básica que el Consejo Ejecutivo ha desplegado en su labor de administración del libre comercio y la equiparación arancelaria, y la forma en que el Consejo Económico ha logrado resolver las pocas situaciones críticas que han surgido. Por lo tanto, al plantear los problemas que se han presentado en este campo, no se trata en ningún sentido de propiciar una transformación

^{14/} Véanse, por ejemplo, las secciones II-3b, II-7f, II-10d, III-3d/iii, III-4c/iv y III-6c/ii.

radical de dicho cuadro ni, mucho menos, de suplir las instituciones existentes con otras que pudieran desempeñar las mismas tareas de otra manera.

Sin embargo, la magnitud y complejidad de los trabajos a realizar, y, sobre todo, la extraordinaria expansión y diversificación de actividades, plantean varias cuestiones que convendría atender con prontitud. Son las que se refieren principalmente a la necesidad de ampliar los recursos de las instituciones regionales, de articular y coordinar en forma creciente sus actividades y de establecer algunas nuevas entidades para llenar funciones o cubrir vacíos claramente sentidos en la práctica.

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

1. Fortalecimiento y coordinación de los organismos ejecutivos

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

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

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

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

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

La especialización y concentración selectiva de los trabajos de los organismos ejecutivos de la integración no implica cambios fundamentales en sus atribuciones. De hecho casi todos se crearon para desempeñar

/funciones

funciones específicas y bien delimitadas. De esta manera, el fomento de la industrialización y de las obras públicas en escala regional entran en la jurisdicción del BCIE; la adaptación, asimilación y desarrollo de la tecnología, necesarios para promover los cambios en la estructura productiva de la región, definen el principal campo de actividad del ICAITI. El desarrollo de una administración eficiente en cada país para atender los diversos tratados de integración constituye el objetivo inmediato de los trabajos de la ESAPAC. Velar por la aplicación correcta de los tratados y por el cumplimiento de las resoluciones que emanan de los organismos directivos de la integración son las funciones principales de la SIECA. Sin embargo, la situación de esta última entidad es distinta por la mayor amplitud y diversidad que ha adquirido su campo de actividades.^{15/}

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

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

^{15/} Los aspectos relativos a una reestructuración de la SIECA se analizan en el estudio que está preparando esa Secretaría a petición del Consejo Económico Centroamericano. El Comité Asesor de Planificación para Centroamérica (OEA/BID/CEPAL/SIECA/BCIE) ha señalado también la necesidad de fortalecer y reestructurar la organización interna de este organismo, por lo que toca a la ampliación de sus atribuciones regionales en materia de programación económica y social. Véase el documento La institucionalización de la planificación en Centroamérica ya mencionado.

condicionada a las normas del libre comercio y equiparación arancelaria que determinen los Consejos de la Integración y a su vez la aplicación eficiente de estas últimas seguramente se beneficiará de la asistencia de la ESAPAC para modernizar y adaptar las estructuras administrativas nacionales a las necesidades del mercado común.

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

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

Por otra parte, frente al crecimiento de esas necesidades han surgido multitud de propuestas para la creación de nuevos organismos.^{16/} Sin embargo, el verdadero problema radica en determinar los que en realidad se precisa instituir en las diferentes etapas de desenvolvimiento del mercado común, así como las características, organización y atribuciones que hayan de otorgárseles. Conforme a esas ideas el procedimiento más seguro para emprender la innovación institucional parece consistir en determinar los puntos de crecimiento de la integración que requieran acción regional, así como en identificar los obstáculos cuya superación supone adoptar medidas de ese carácter.

^{16/} Ya se han propuesto, entre otras, una organización regional para el mantenimiento de carreteras, un instituto de pesca, una empresa de telecomunicaciones y una entidad de investigaciones geológicas y de recursos hidráulicos.

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

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

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

2. Reorganización y perfeccionamiento de los organismos directivos

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

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

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

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

De allí que, asociados a la evolución del mercado común, hayan empezado a establecerse nuevos mecanismos e instituciones intergubernamentales

de alcance centroamericano, como los Consejos Monetario, Superior Universitario, de Turismo y de Trabajo y Previsión Social, la Reunión de Ministros de Agricultura y la de Ministros de Hacienda. Más aún, parecería conveniente crear otras para cubrir paralelamente varios campos de importancia.

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

De otro lado, debe reconocerse que, si bien por la fuerza misma de las circunstancias los campos de la integración económica se han venido ampliando, no han correspondido a ello --salvo en muy contados casos-- desarrollos institucionales de suficiente solidez, permanencia y respaldo técnico, comparables por ejemplo a los que han logrado los órganos del Tratado General y, anteriormente, las entidades establecidas con los auspicios del Comité de Cooperación Económica. Se plantean aquí dos problemas principales. Por una parte, la conveniencia de dotar a esos nuevos centros de recursos especializados y de servicios de secretaría adecuados cuantitativa y cualitativamente a sus requerimientos y, por otra, al requisito de ir vinculándolos de modo efectivo con las demás entidades regionales, a fin de evitar la anarquía en el desarrollo del cuadro institucional de la integración, y de procurar en cambio que éste se estructure y funcione como un todo coherente.

Surge de esta manera la necesidad de fortalecer la función destinada específicamente a orientar las distintas actividades de la integración en forma coordinada, a medida que el número y la complejidad de los elementos institucionales vayan aumentando. Esto es de la mayor importancia para mantener la unidad de acción con que siempre se ha contado, y sin la cual sería difícil que los cinco países alcancen nuevos avances en esta materia.

/Cabe destacar

Cabe destacar que el Tratado General confiere dicha facultad a los Consejos Económico y Ejecutivo (artículos XX y XXI). Por lo tanto, corresponde a ellos, y sobre todo al Consejo Económico, determinar la manera en que han de desempeñar esa responsabilidad. En este sentido, la tarea principal seguramente habría de consistir en conjugar la función de orientación y coordinación regional con las realidades institucionales de cada país, dentro de las cuales las tareas de la política de desarrollo económico y social se distribuyen entre los ministerios de Economía y otras dependencias ministeriales y organismos autónomos de igual o similar jerarquía.

No será fácil alcanzar este objetivo. Pero quizá podrían lograrse apreciables progresos a través de una intensa labor del Consejo Económico y del Consejo Ejecutivo, encaminada a obtener la participación en la integración de otras instituciones nacionales y su organización en mecanismos de tipo regional, lo mismo que a impulsar la adopción de medidas en los distintos campos. A este respecto las reuniones mixtas, como la de Ministros de Economía y de Obras Públicas (1963), la de Ministros de Economía y de Hacienda (1965), la de Ministros de Economía y de Agricultura (1965) y la del Consejo Ejecutivo y la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios (1965), debidamente preparadas y adecuadamente completadas con actividades posteriores de secretaría y funcionarios técnicos nacionales, destinadas a ejecutar sus resoluciones, podrían ser el medio más apropiado para tratar los asuntos de interés común a varias entidades nacionales y que exigen decisiones conjuntas.

Las observaciones expuestas en los párrafos anteriores se refieren a problemas presentes en la integración, e incluyen propuestas sobre medidas tendientes a mejorar la estructura y el funcionamiento de su actual cuadro de instituciones, por lo que hace a algunas de las necesidades que se manifiestan en la etapa que vive el movimiento multinacional. Pero no cabría concluir de ello que tales propuestas lleven a soluciones de tipo permanente. Las mismas realizaciones ya logradas están aproximando a la integración al punto en que será cada vez más necesario propiciar el establecimiento de funciones y mecanismos de alcance enteramente centroamericano.

Esto se refiere de modo principal a situaciones que irán configurándose en el futuro, pero también ha empezado a reflejarse en necesidades ya sentidas dentro del mercado común, como fácilmente puede observarse en el análisis de otras secciones de este informe sobre varios aspectos de la industrialización, el desarrollo de los servicios regionales de transporte y, especialmente, la política comercial del mercado común como una unidad, respecto de terceros países. De allí que, si bien parecerían adecuadas como fórmulas transitorias de acción, algunas de las propuestas incluidas en dichas secciones resultan obviamente imperfectas y limitadas, desde el punto de vista de las necesidades de la integración a más largo plazo.

Una vez reconocida la existencia de estas situaciones, el problema se plantea, ya no en términos de la necesidad de nuevos avances hacia una acción de alcance crecientemente regional, ni de la oportunidad para su realización, sino más bien en función de la forma en que habrán de implantarse. El estudio de lo ocurrido en otros movimientos multinacionales es provechoso para Centroamérica, no sólo con referencia a sus realizaciones, sino también en cuanto indica que es precisamente al llegar a este punto cuando la integración económica empieza a experimentar sus pruebas más críticas.

Cabe hacer al menos dos consideraciones al respecto. En primer lugar, ha de verse con toda claridad que, las funciones y mecanismos de naturaleza enteramente centroamericana sólo podrán crearse y consolidarse en la medida en que se fundamenten en una intensa participación nacional, y que se arraiguen hondamente en la realidad de cada uno de los países. No debe perderse de vista que, junto a las dimensiones de tipo regional que ha creado, la integración económica ha venido a definir, con caracteres mucho más acusados, el interés y el punto de vista nacional en torno a su desarrollo, de manera que la vía de la acción centroamericana, antes que un instrumento extraño a los cinco sistemas que la componen, no es más que la modalidad que habrán de utilizar estos últimos para resolver problemas propios, comúnmente compartidos y para, en esa tarea, ir estructurando una unidad económica más amplia.

/En segundo

En segundo lugar, tampoco podría ignorarse la muy estrecha relación que ya se ha establecido entre el funcionamiento del actual conjunto de instituciones y su gradual evolución hacia formas nuevas, más complejas y completas, de acción regional. Es evidente que esa evolución sólo podrá desenvolverse sobre la base de un eficaz compartamiento de las entidades con que ya se cuenta, para desempeñar el cometido que se les ha encomendado en los tratados vigentes de integración. Las funciones y mecanismos de tipo centroamericano habrán de surgir de las experiencias que se vayan acumulando al enfrentarse los cinco países a situaciones nuevas, determinantes de esas necesidades. De esta manera, su establecimiento formal, en términos de ajustes y avances en la legislación regional, con frecuencia vendría a consolidar los resultados positivos de situaciones de hecho así desarrolladas y no anticiparse a ellas. En este sentido, parecería que algunos de los campos que se han señalado en el presente informe, como el del desarrollo coordinado del sector manufacturero, de los servicios de transporte y telecomunicaciones, la interconexión y desarrollo conjunto de sistemas eléctricos y las relaciones comerciales con países de fuera de Centroamérica, ofrecen importantes posibilidades para una amplia y provechosa tarea de experimentación y consolidación de experiencias útiles en este campo.