

SECRETARIA PERMANENTE DEL
TRATADO GENERAL DE INTEGRACION
ECONOMICA CENTROAMERICANA

SIECA/CEG/VII-O/D.T.2
Guatemala
20 de julio de 1967

CONSEJO ECONOMICO CENTROAMERICANO

Séptima Reunión Ordinaria
San José, Costa Rica, 14 al 19 de agosto de 1967

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE EL ESTADO DEL PROGRAMA
DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA

INDICE

	<u>Página</u>
I. Situación general de la integración	1
La integración y el comportamiento de la economía	2
II. La política regional de desarrollo	5
1. La construcción del mercado común	7
a) Las obras y servicios públicos regionales	8
b) La política de industrialización	9
c) La política agropecuaria	11
d) Otros aspectos de la política de integración	14
e) Consejo de Ministros	16
2. Hacia la unión económica	17
a) La unión aduanera	18
b) El mercado común de factores de producción	19
c) Aspectos sociales	20
III. Los problemas inmediatos	21
1. La política de balanza de pagos	21
2. La organización de la política comercial del mercado común	24
3. El funcionamiento del mercado común	26
a) El libre comercio	27
b) La equiparación arancelaria	28
c) Ratificación de tratados	28
d) Financiamiento de las instituciones regionales	29

I. SITUACION GENERAL DE LA INTEGRACION

A principios de 1966, los Ministros de Economía de Centroamérica, reunidos en el Comité de Cooperación Económica de la CEPAL, evaluaron el proceso de integración y elaboraron un programa para atender los principales problemas planteados e impulsar nuevos avances en algunos campos del movimiento de cooperación multinacional. En el lapso trascurrido desde entonces, el mercado común ha seguido desarrollándose con vigor; merced al persistente impulso de los sectores privados, el comercio intercentroamericano y la inversión inducida regionalmente han crecido con rapidez; a su vez, el Banco Centroamericano ha impulsado nuevos programas básicos de obras públicas para la integración y ha fortalecido el financiamiento destinado a la industria. Asimismo, la acción de los gobiernos permitió superar los primeros obstáculos que se oponían al programa de desarrollo equilibrado del mercado común, así como encontrar solución temporal a las cuestiones vinculadas con la modificación unilateral de los regímenes cambiarios de los países de la región.

Pero de la misma manera, conviene subrayar que la propia dinámica del mercado común --frente a lo que podría calificarse como el estancamiento reciente de la política de integración-- continúa determinando un cuadro de necesidades insatisfechas que demandan la adopción de medidas gubernamentales de carácter inpostergable. Trátase de los problemas que fueron analizados por los Ministros en el seno del Comité de Cooperación Económica y que dieron lugar al programa orientado a mejorar el funcionamiento del mercado común, coordinar la política industrial, impulsar regionalmente el desarrollo agropecuario, dotar a la integración de una red centroamericana de obras y servicios públicos, y organizar la política comercial externa.

En este sentido, no podría soslayarse la urgente necesidad de adoptar acciones inmediatas para solucionar los problemas presentes del mercado común. Más que modificar el programa de integración, alterar sus objetivos o iniciar nuevos estudios, es imperativo revisar prioridades y enfoques a la luz de los acontecimientos más recientes y, sobre todo, actuar y tomar decisiones que conduzcan a nuevos avances.

La integración y el comportamiento de la economía

La situación actual del mercado común centroamericano es la expresión o reflejo de la interacción orgánica que se establece entre la evolución de las economías nacionales y el proceso de integración. Coexisten dos pautas distintas de desarrollo que reconocen como elemento dominante el crecimiento al exterior. Una de ellas es peculiar de la agricultura de exportación, y la otra caracteriza a una sociedad en transición hacia formas más modernas de producción industrial o de organización de la agricultura de consumo interno. De esta manera, lo que ocurra en uno de los elementos del sistema, habrá de repercutir inevitablemente en el otro. Así, el mejoramiento de la organización institucional para el desarrollo, el de la infraestructura económica y el acrecentamiento de la productividad media de la economía han permitido incrementar o al menos crear mecanismos internos de defensa y fomento de las exportaciones tradicionales, de la misma manera que la implantación de una política comercial conjunta, desempeñará funciones parecidas en el futuro próximo. En forma similar, la recuperación del sector externo durante el período 1961-65, contribuyó a acentuar el impulso inicial de la integración e hizo viables numerosos proyectos de inversión privada o gubernamental.

Sin embargo, no es posible esperar la coincidencia permanente de los factores internos y externos en favor del desarrollo centroamericano. Como lo demuestran los últimos acontecimientos, las exportaciones han venido debilitándose y hoy día la integración se enfrenta a la doble limitación que establecen las economías nacionales en receso y un mercado común que empieza a agotar los primeros estímulos sustentados en la complementación de su base productiva preexistente. En otros términos, paralelamente a la aparición de condiciones desfavorables a las ventas en los mercados mundiales, las posibilidades de ensanchamiento de las transacciones interregionales se ven limitadas por la falta de incentivos suficientes a la diversificación de la producción y a la inversión en nuevos proyectos de alcance multinacional.

Si bien ese fenómeno puede considerarse de carácter transitorio, conviene insistir en que la situación planteada es susceptible de prolongarse exageradamente y su corrección está lejos de resolverse en forma automática. En efecto, sería muy difícil superar el creciente estrangulamiento de la

/balanza de

balanza de pagos en ausencia de una política deliberada de fomento y diversificación del comercio con terceros países. Asimismo, el aprovechamiento de las oportunidades creadas por el mercado común supone la adopción de medidas concretas de desarrollo de la infraestructura regional y de los sectores directamente productivos. Ambos aspectos de la política centroamericana se complementan de tal manera que no cabría esperar más que logros parciales de llevarse a efecto en forma aislada o sin coincidencia en el tiempo.

De todo lo anterior, surgen dos cuestiones principales que habrán de caracterizar y condicionar decisivamente a la integración en el futuro inmediato. En primer término, el imperativo ya apuntado de una acción más decidida de los gobiernos, destinada a llenar deficiencias, a cubrir necesidades insatisfechas y a aprovechar nuevas oportunidades. En segundo lugar, destaca el hecho de que ha terminado el período de las realizaciones fáciles en materia de integración, y de que, en lo sucesivo, el perfeccionamiento del mercado común tendrá que desenvolverse en una situación mucho más compleja y desfavorable.

Hasta hace poco se sostenía acertadamente que la tarea inmediata de la integración consistía en afianzar los avances ya efectuados. En la actualidad ese enfoque no ha perdido vigencia, pero conviene ampliarlo desde varios puntos de vista, a la luz de los acontecimientos que han venido ocurriendo recientemente. De un lado, la necesidad de mejorar y consolidar el funcionamiento del mercado común no sólo es más apremiante, sino además exige la adopción inmediata de un conjunto de medidas encaminadas a proteger las realizaciones ya alcanzadas de los entorpecimientos y obstáculos que pueda inducir la crisis del sector exportador.

De otro lado, además de los problemas de administración que han acompañado de manera natural al acrecentamiento de las vinculaciones económicas entre los países miembros del mercado común, se ha tendido a llevar a la esfera de acción regional otras cuestiones que hasta hace poco tiempo recaían exclusivamente en la jurisdicción de las autoridades nacionales. Así, por ejemplo, al plantearse la aplicación del principio del desarrollo equilibrado, han comenzado a discutirse a nivel centroamericano problemas específicos que enfrentan los países en su desarrollo económico.

/Por último,

Por último, diversos acontecimientos en el ámbito de América Latina han conducido a dar creciente actualidad al establecimiento de vinculaciones económicas de corte distinto entre el mercado común centroamericano y otros países o grupos de países, empezando a configurarse así una nueva área de actividad de los gobiernos de la región. En este sentido, se han multiplicado las iniciativas externas en relación a la formación de grupos de integración más amplios y a la reestructuración de la política comercial con respecto a las zonas más industrializadas del mundo.

Los hechos y factores enunciados caracterizan la situación dominante en la integración económica de Centroamérica. Su diversidad y complejidad aconsejan elegir un enfoque de carácter selectivo para atender los distintos problemas planteados, a fin de no descuidar los aspectos fundamentales de largo plazo y a la vez dar prelación a aquellos de índole más urgente. Obsérvese que los objetivos del mercado común dependen en gran medida de la voluntad de acción de los países miembros para modificar la pauta tradicional de crecimiento, lo mismo en las relaciones con el exterior que en la formación de una sólida base productiva de alcance regional.

II. LA POLITICA REGIONAL DE DESARROLLO

La concepción fundamental de la política de desarrollo regional arranca del principio de que la integración constituye un instrumento para impulsar el crecimiento de los países centroamericanos y la transformación de sus economías en un sólo sistema de dimensión regional. Se trata así de una concepción dinámica cuyos alcances y modalidades deben modificarse en consonancia con los logros alcanzados y las alteraciones en las condiciones económicas en que se desenvuelva la región. Pero además del criterio de flexibilidad y de ampliación gradual de la esfera de influencia de la política regional, el encauzamiento y administración del mercado común también deben responder a una orientación suficientemente amplia y de largo plazo, antes que circunscribirse de manera exclusiva a superar obstáculos inmediatos o de carácter transitorio.

Hasta ahora es limitado el aprovechamiento de los instrumentos de la integración si se le juzga en términos de sus repercusiones en la transformación de la estructura económica de los países miembros de la región. Ello se explica en función de la concentración inicial de los esfuerzos gubernamentales en la organización legal e institucional del mercado común, y posteriormente en los problemas que planteó su funcionamiento y administración.

Pero una vez rebasada esa etapa y obtenidos espectaculares incrementos en el intercambio centroamericano, la política regional de desarrollo no se ha ajustado con la debida prontitud, ni ha atendido las exigencias que plantea el cambio en las condiciones económicas provocadas, tanto por el propio proceso de integración, como por la declinación de los estímulos de la demanda de los mercados mundiales. Se plantea así una coyuntura económica donde las líneas de acción que decidan adoptar los gobiernos tendrán un profundo impacto, lo mismo en el desarrollo futuro de los sistemas productivos nacionales, que en la evolución y ritmo de avance del mercado común.

En otros términos, en la presente fase del programa de integración ya no basta lograr el funcionamiento expedito de los tratados; es indispensable poner en práctica paralelamente orientaciones de carácter más amplio que permitan anticipar y resolver los problemas de desarrollo de más largo plazo. Un primer requisito en que se ha venido insistiendo repetidamente reside en

/la construcción

la construcción de las instalaciones físicas y las bases productivas de escala regional. Nótese que de ello depende el futuro crecimiento de las corrientes de comercio intrarregional, la elevación de la productividad y la sustitución de importaciones en condiciones adecuadas de eficiencia y competitividad.

Una segunda premisa de la política a que se ha hecho referencia, parte del reconocimiento de que el tamaño del mercado centroamericano es insuficiente para sustentar el desarrollo sostenido de la región. Por tanto, la estrategia del fomento industrial y del sector agropecuario debe plantearse en función de las oportunidades que ofrezcan los mercados exteriores y siguiendo criterios selectivos en materia de eficiencia productiva que facilite la diversificación de las exportaciones centroamericanas y la vinculación a movimientos más amplios de integración.

La consecución de los objetivos señalados no puede excluir, de otra parte, consideraciones sobre el desarrollo equilibrado de los países miembros del mercado común. Si bien es cierto que los desajustes existentes no son consecuencia del programa de integración, cabe señalar la necesidad de una acción conjunta tendiente a resolverlos o atenuarlos, no sólo por razones de equidad sino también para evitar entorpecimientos en el avance hacia la plena unión económica.

Por último, la experiencia de los últimos años pone de manifiesto que la implantación de las orientaciones aludidas entraña modificaciones correlativas en la organización institucional del mercado común. En este sentido, no puede pasarse por alto el hecho de que la ampliación de la esfera de influencia del movimiento de integración demanda la participación directa de muchas dependencias públicas de los países que, hasta ahora, sólo han sido incorporadas de manera parcial e insuficiente en la formulación y ejecución de los programas regionales.

Aunque la finalidad primordial de la Séptima Reunión Ordinaria del Consejo Económico es adoptar decisiones sobre problemas urgentes, sería también conveniente que se establecieran directrices de alcances más amplios en materia de desarrollo regional. Parece innecesario insistir en que de ello dependen las posibilidades de imprimir nuevo impulso al proceso de

/integración

integración y de dar cumplimiento a los acuerdos adoptados por los Presidentes centroamericanos en Punta del Este, en campos tales como la unión aduanera y monetaria, la política comercial y la política industrial y agrícola, y la unificación de la legislación económica y financiera.

1. La construcción del mercado común

Como ya se apuntó, una vez formado el marco legal del mercado común, la tarea inmediata del programa de integración reside en la formación de la capacidad productiva de carácter regional. Gran parte de esa tarea habrá de apoyarse en la acción de la iniciativa privada, sobre todo en lo que se refiere a la expansión de los sectores directamente productivos. Como contrapartida, al sector público le cabe una doble responsabilidad. De una parte, impulsar el desarrollo de la infraestructura económica regional y, de otra, crear los incentivos indispensables que conduzcan al cabal aprovechamiento de las oportunidades abiertas por el propio proceso de integración. Conviene subrayar que se trata de esfuerzos necesariamente complementarios, esto es, sólo la combinación armoniosa de los que realicen gobiernos, empresas y trabajadores, hará viable superar las limitaciones de la pauta tradicional de crecimiento y conservar el programa como instrumento eficaz al servicio del desarrollo económico de los países de la región.

Un examen objetivo de los logros alcanzados desde la vigencia del Tratado General lleva a concluir que ellos son atribuibles principalmente al dinamismo del sector privado centroamericano frente a los incentivos generados por la zona de libre comercio. En contraste, si se exceptúa la creación de las disposiciones legales y de los órganos de la integración, las realizaciones concretas del sector público son comparativamente más modestas.

Todavía no se ha formulado y menos puesto en práctica una política de desarrollo de alcances centroamericanos que facilite el desenvolvimiento de la iniciativa empresarial y que contribuya apreciablemente a subsanar las faltas estructurales de las economías nacionales. En parte, ello se debe a la corta vida del movimiento de integración y a las naturales dificultades que lleva consigo la ejecución de una política de fomento. De allí que resulte ahora necesario contar con un apoyo más decidido de los gobiernos en

/el campo de

el campo de la promoción directa o indirecta, si ha de aprovecharse el impulso inicial de la ampliación del mercado en beneficio de la transformación de los sistemas productivos de Centroamérica.

a) Las obras y servicios públicos regionales

Uno de los casos en que se manifiesta más acusadamente la ausencia de la acción del sector público es en el desarrollo de las obras y servicios públicos regionales. La red de telecomunicaciones; la interconexión de sistemas eléctricos; la creación de instalaciones portuarias, servicios aéreos y flotas de cabotaje comunes, o la reorganización de los servicios de transporte, constituyen programas de la más alta prioridad regional y donde la eficacia de la política gubernamental es decisiva. Nótese que muchos de los nuevos estímulos al ensanchamiento del mercado común surgirán precisamente de la ejecución de esos programas, cuyas principales ventajas provienen a su vez de las economías o abaratamiento de los servicios que supone su dimensión regional.

Con excepción del programa de carreteras, en el resto de los campos poco se ha avanzado como no sea en la elaboración de los estudios preliminares. Más aún, el propio plan vial enfrenta obstáculos administrativos que entorpecen su ejecución y no se han sustituido las modalidades de promoción nacional, pese a la superioridad de un enfoque de tipo enteramente centroamericano.

No son dificultades de carácter técnico o de orden financiero las que entorpecen la realización de los programas, sino la ausencia de decisiones políticas que conduzcan rápidamente a la terminación de los estudios o a la iniciación de las obras. Tal situación refleja, en algunos casos, el predominio de enfoques estrechos sobre lo que podría constituir un punto de vista netamente regional de los problemas de desarrollo.

Así pues, el fomento de las obras y servicios públicos regionales parece demandar de la adopción de un conjunto de medidas pragmáticas, en cuya tarea el Consejo Económico podría tomar la iniciativa. No se trataría, desde luego, de invadir o interferir en la jurisdicción de otros organismos, sino más bien de promover contactos e impulsar gestiones --conforme a las facultades que le confiere el Tratado General-- a fin de propiciar las

/decisiones

decisiones políticas indispensables y la adopción de criterios de tipo regional. Para ello, la oportuna organización de los Ministros de Comunicaciones y Transportes en un Consejo Centroamericano de Obras Públicas sería de suma utilidad.

b) La política de industrialización

No obstante el escaso desarrollo de la infraestructura regional, el crecimiento de la actividad manufacturera dentro de la zona de integración ha sido estimulado por las obras y servicios públicos de cada país, el libre comercio, la equiparación arancelaria y la exención fiscal. De esa manera, se ha comenzado a gestar un proceso de cambio cualitativo, característico del paso de una pauta nacional de industrialización a otra de alcance centroamericano.

En efecto, durante los últimos años ha empezado a producirse un movimiento de integración de la industria, merced al cual la sustitución de importaciones se extiende de los artículos terminados, a la elaboración de materias primas, productos intermedios y algunos bienes de capital. Al propio tiempo, se multiplican los esfuerzos encaminados a la modernización de plantas, equipos y procesos en industrias ya establecidas, y cobran fuerza los proyectos para la instalación de industrias básicas, destinadas a aprovechar el potencial de la unidad económica de Centroamérica.

Con todo, la estructura industrial sigue reconociendo serias limitaciones y continúan estableciéndose actividades de baja prelación que poco contribuyen al desarrollo nacional o regional. En el futuro es necesario aplicar de manera más rigurosa los criterios de selección incorporados en la política arancelaria, de incentivos fiscales uniformes y otros instrumentos de la integración, con el propósito de limitar estímulos exagerados o indiscriminados a la sustitución de importaciones o al aumento del consumo. Tanto con propósitos de fomento a la producción como de defensa de la balanza de pagos, conviene orientar el proceso --hasta ahora espontáneo-- de sustitución de abastecimientos del exterior, tomando explícitamente en cuenta las ventajas de la integración de los procesos industriales y la contribución al desarrollo de distintas alternativas de inversión.

/De otro lado

De otro lado, también es aconsejable intensificar el incipiente proceso de modernización y especialización de las plantas ya establecidas, mediante la ejecución de programas específicos que combinen instrumentos regionales en materia de financiamiento, asistencia técnica y de política tributaria y arancelaria. La reducción de costos y precios que ello traería aparejado y ensancharía la demanda interna, fortaleciendo los estímulos al ulterior desarrollo de las manufacturas.

Salvo muy contadas excepciones, los proyectos sobre industrias básicas no llegan todavía a la fase de ejecución. Como es sabido, se trata de actividades de gran importancia para el desarrollo de Centroamérica, tanto por los estímulos que habrán de crear al establecimiento e integración de otras manufacturas, como por el aprovechamiento de importantes recursos naturales o por su contribución al incremento de las exportaciones al resto del mundo. Pero también cabe reconocer que se trata de las actividades más difíciles de implantar, sea por los elevados requisitos de inversión, la complejidad técnica, la dificultad de acceso a los mercados y, en general, por el mismo hecho de su novedad en el medio centroamericano. Por tanto, si los proyectos e ideas vinculados al establecimiento de las industrias básicas han de dar lugar a realizaciones concretas, es indispensable coordinar las actividades gubernamentales de fomento con las iniciativas de empresas centroamericanas o extranjeras dentro de un módulo previamente programado de política industrial.

A pesar de que esa necesidad ha sido señalada repetidamente, es poco lo que se ha logrado avanzar en los últimos años. Al parecer el problema radica no en el desconocimiento de la naturaleza del problema, sino en las formas de establecer los mecanismos de coordinación o acción regional. Con frecuencia se sugiere o propone la adopción de medidas drásticas, de carácter extremadamente directo, con descuido de las condiciones predominantes en el medio donde han de aplicarse. Así por ejemplo, los objetivos que persigue el establecimiento de cláusulas de saturación en ramas industriales determinadas o del sistema de licencias a la inversión industrial --de difícil administración--, acaso podrían alcanzarse de manera más simple a través del fortalecimiento de los contactos entre inversionistas y empresarios.

Parece pues del caso que el Consejo Económico examine nuevamente esas cuestiones a fin de fijar orientaciones concretas en los aspectos que revisten

/mayor urgencia.

mayor urgencia. Al respecto podrían considerarse los temas relacionados con el mejoramiento de la aplicación del Régimen de Industrias de Integración y del Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas, la utilización de criterios más estrictos en política arancelaria y la creación de mecanismos de coordinación entre los organismos públicos y las empresas privadas para facilitar el establecimiento de las industrias básicas. Asimismo cabría determinar los lineamientos para que el Consejo Ejecutivo --con el auxilio técnico del BCIE, el ICAITI y la SIECA-- elabore programas de modernización y especialización de las ramas manufactureras establecidas. También convendría adoptar lineamientos tendientes a incorporar al sector privado de manera más efectiva en la elaboración de los programas de desarrollo industrial y asociar a grupos empresariales de distintos países del área en torno a proyectos de interés regional, facilitando a la vez sus vinculaciones con inversionistas del exterior.

c) La política agropecuaria

La experiencia de las últimas décadas, tanto en Centroamérica como en otras partes de América Latina, ha demostrado claramente que el desarrollo manufacturero es insuficiente para resolver por sí solo los problemas de la ocupación y del lento crecimiento de las exportaciones al resto del mundo. En ese sentido, la contribución del sector agropecuario continuaría constituyendo el complemento necesario a los avances que se realicen en otros campos de la actividad económica. Lo anterior es particularmente cierto en el caso de Centroamérica, tanto por el peso de la agricultura en el producto regional, como por ser la principal fuente de generación de divisas.

En estas circunstancias, no es posible soslayar la significación de impulsar decididamente una política de fomento coordinada en el conjunto de la zona de integración. Se trata, en primer lugar, de aumentar con rapidez la productividad y la producción de alimentos, a fin de facilitar el crecimiento industrial, fortaleciendo el poder de compra de amplios grupos de la población rural y abaratando los abastecimientos a la población urbana. Se trata, en segundo lugar, de identificar y desarrollar nuevas líneas de exportación, compensar hasta donde sea posible el escaso crecimiento de las actividades agrícolas tradicionales y aliviar las limitaciones al mercado común que se derivan de la crisis del sector externo.

Por otra parte, la conservación de elevados ritmos de incremento del intercambio intercentroamericano e incluso la aplicación del principio del desarrollo equilibrado dependen, hasta cierto punto, del aporte de la agricultura y de la ganadería al proceso de integración económica. Desde este punto de vista parece evidente que el desarrollo del sector agropecuario no sólo es importante en si mismo, sino también lo es en la buena marcha del mercado común.

Sin embargo, la realización de los objetivos apuntados exige, como requisito previo, la aplicación efectiva de un régimen general de libre movimiento de los productos de dicho sector. Si bien es cierto que la mayoría de los mismos gozan de libre comercio, y son muy pocos los artículos pendientes de equiparación, también lo es que la eficacia de ambos instrumentos --libre comercio y equiparación arancelaria-- se ve reducida por la falta de uniformidad de las políticas nacionales de precios y abastecimiento, así como por regulaciones de otro tipo sobre el intercambio dentro de la región.

A pesar de ser apreciables los esfuerzos para lograr dicha armonización en lo que toca a los granos y cereales básicos, es todavía largo el camino por recorrer antes de que pueda establecerse una política efectiva de orden centroamericano. Entre otros aspectos, es necesario poner en vigor el Protocolo de Granos, terminar la construcción de la red regional de silos e instalaciones de almacenamiento y financiar adecuadamente los programas de compras de los organismos nacionales. Además, hay que elaborar y adoptar regulaciones sanitarias uniformes --que se administrarían regionalmente--, así como convenios de producción y abastecimiento con respecto a los rubros no incorporados al arancel común o sujetos a normas de excepción al libre comercio.

La adopción de tales medidas formaría un marco legal, institucional y administrativo que, además de perfeccionar el mercado común de los productos agropecuarios, daría estabilidad a las corrientes de comercio y eliminaría los factores prevaletentes de incertidumbre. Esas mismas bases harían posible llevar a la práctica programas regionales de fomento de la producción destinados a aumentar las disponibilidades de alimentos y materias primas, e incrementar las exportaciones al resto del mundo. Asimismo, a diferencia de

/lo que

lo que ocurre en la actualidad, se podrían utilizar en mayor medida algunas obras regionales de infraestructura y justificarse la realización de otras, así como establecer nexos más estrechos entre el desarrollo de la agricultura, la ganadería y las actividades manufactureras.

Los órganos de la integración han elaborado diversos programas y directrices para orientar las actividades regionales en esta materia. De esta experiencia han surgido avances de variada naturaleza y se ha hecho evidente la exigencia de disponer de la participación y colaboración de otras instituciones gubernamentales. Sobre esto último conviene destacar que las funciones de fomento a la producción, ejecución de las políticas de precios y abastecimientos, residen fundamentalmente en la esfera de jurisdicción de los ministerios de agricultura, los institutos de regulación, los bancos de crédito agrícola o las entidades de promoción al desarrollo.

En reconocimiento de esa situación se han establecido organismos como la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios, el Subcomité de Desarrollo Económico Agropecuario y la Comisión Permanente de Investigación Agropecuaria, en los que participan representantes de las diversas instituciones nacionales y que tienen a su cargo la elaboración y promoción de distintas actividades regionales vinculadas al desarrollo del sector agrícola. Asimismo, con fines de coordinación y cooperación multinacional se efectuó en 1965 la Primera Reunión Conjunta de Ministros de Economía y Ministros de Agricultura.

Se requiere ahora establecer orientaciones más precisas y de alcances mayores a fin de acrecentar la eficacia de los programas regionales y acelerar su ejecución. Entre otras medidas sería recomendable prestar atención preferente a las que se señalan a continuación: a) lograr la pronta formación del Consejo de Ministros de Agricultura, como órgano encargado de unificar y orientar la acción de las instituciones nacionales en el campo especializado de la agricultura y de la ganadería, y b) propiciar una coordinación cada vez más estrecha entre los Ministros de Economía y de Agricultura en esta materia.

/d) Otros

d) Otros aspectos de la política de integración

Además de los objetivos que se han venido examinando en relación a la formación de las bases productivas del mercado común, hay dos aspectos complementarios que condicionan marcadamente la orientación de la política regional de desarrollo. Ellos se refieren al imperativo de intensificar las corrientes con el exterior y a la aplicación del principio de desarrollo equilibrado.

En función del primer criterio, se parte del reconocimiento de que las dimensiones del mercado común hacen poco viable apoyar el crecimiento de la economía en un esquema típico de sustitución de importaciones. En otros términos, la concepción fundamental sobre la estrategia del desarrollo está basada en la creciente participación de Centroamérica en el comercio mundial, sobre la base de una política unificada de integración de los sistemas productivos que la forman. En consecuencia, la política de fomento agropecuario y en particular la de industrialización habrán de estar marcadamente influidas por consideraciones de competitividad internacional, aprovechamiento de oportunidades que ofrezcan los mercados latinoamericanos o de países industrializados y de las posibilidades de complementación con otros grupos o asociaciones económicas. De la misma manera, el establecimiento de las obras y servicios públicos regionales tendrá que planearse tomando en cuenta la integración física de la región latinoamericana, y ejecutarse sin perder de vista sus efectos sobre las condiciones generales de costos y, por lo tanto, sobre la posición competitiva de Centroamérica respecto de otros países.

En lo que toca al segundo criterio, la política regional debe orientarse hacia la consecución de un desarrollo equilibrado entre los países miembros, dentro de los cánones de equidad y reciprocidad que han presidido las actividades del programa de integración económica. A este respecto, cabe observar que los márgenes de rezago y avance que diferencian a las economías centroamericanas son relativamente reducidos, y se dan sobre un común denominador de subdesarrollo generalizado. Asimismo conviene insistir en que los desequilibrios existentes no son en caso alguno consecuencia del movimiento de integración sino, por el contrario, efecto de la evolución previa de los sistemas productivos nacionales.

/Sin embargo,

Sin embargo, con igual claridad debe verse la necesidad de una acción conjunta que busque atenuar tales desequilibrios o mantenerlos dentro de límites razonables. De lo contrario, las fuerzas espontáneas del mercado tenderían a aumentarlos, comprometiendo y reduciendo las posibilidades de la participación voluntaria de los cinco países en el movimiento multinacional. Esta acción conjunta consiste, precisamente, en la implementación de la política regional de desarrollo a que se ha aludido, ya que es la dinámica del proceso de crecimiento integrado la que subsanaría en definitiva los desajustes existentes.

En esta materia sería aconsejable que el Consejo Económico evaluara la magnitud e intensidad de los esfuerzos desplegados al nivel nacional para corregir disparidades y aprovechar las posibilidades que ofrece la integración, así como el grado de aplicación de las medidas de trato preferencial adoptadas en 1966 en favor de Honduras. También es motivo de preocupación la existencia de un déficit crónico y creciente del comercio de Nicaragua con el resto de los países del mercado común centroamericano, no como expresión de un problema general de balanza de pagos, sino como síntoma de una posición de rezago estructural dentro de la integración.

El estudio que lleva a cabo la Secretaría de la CEPAL habrá de aclarar la naturaleza y magnitud del problema. Pero desde ahora puede adelantarse la hipótesis de que, al establecerse nexos más estrechos entre la política de desarrollo nacional de ese país y el proceso de integración, las fórmulas correctivas acaso dependan menos de tratamientos preferenciales que de la asignación de prioridades regionales al desarrollo y localización de determinadas actividades productivas nuevas. En este sentido, el perfeccionamiento del mercado común de productos agropecuarios y una aplicación más vigorosa y oportuna del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, lo mismo que el establecimiento de mecanismos bilaterales o multilaterales de promoción de las exportaciones de Nicaragua al resto de Centroamérica, bien podría ser la clave de gran parte de las soluciones que se buscan.

e) Consejo de Ministros

Una reseña de los principales problemas de la política regional de desarrollo quedaría incompleta si no hiciera referencia cuando menos a un aspecto importante de la organización institucional. Al ampliarse el radio de acción del mercado común, un número creciente de asuntos requiere decisiones de distintos ministerios e instituciones descentralizadas, que en algunos casos no cuentan con foros de nivel regional o éstos se han creado con independencia de los órganos centrales de la integración. Esta es la situación que prevalece en relación a la agricultura y las obras y servicios públicos regionales, así como en muchos otros campos, incluyendo el de fomento industrial, financiamiento y balanza de pagos.

La cuestión presenta, por lo menos, dos facetas distintas. Por una parte, se plantea el requisito de establecer nuevas entidades centroamericanas que se encarguen de coordinar actividades nacionales e impulsar tareas conjuntas en campos especializados. Este es el caso, por ejemplo, del Consejo de Ministros de Agricultura y Ganadería y del Consejo Centroamericano de Obras Públicas, a cuya creación se aludió anteriormente. Por otra parte, también se reconoce la necesidad de relacionar la acción regional en esos y otros campos con el proceso general de integración económica, así como de mantener la unidad del movimiento multinacional de vinculaciones económicas. Hasta ahora el Consejo Económico ha tratado de llenar este último propiciando reuniones conjuntas, como las que ya se han celebrado con los Ministros de Obras Públicas (1963), Hacienda (1965) y Agricultura (1965), o como las que ahora se intenta realizar con los Ministros de Relaciones Exteriores, Ministros de Trabajo, Ministros de Hacienda, y Presidentes de Bancos Centrales.

Con todo, hay claros indicios de que se requiere crear un mecanismo más flexible y adecuado. En efecto, la celebración de reuniones conjuntas apenas constituye una modalidad imperfecta, donde las decisiones adoptadas carecen frecuentemente de la fuerza indispensable para hacerlas llegar al nivel de la acción práctica. En estas circunstancias, sería recomendable que el Consejo Económico examinara la posibilidad de suscribir un protocolo al Tratado General que transforme dicho cuerpo colegiado en un Consejo de Ministros compuesto no sólo por los de economía sino también por los de otras ramas más directamente vinculadas a la política y a la integración económica, según la índole de los asuntos a tratar.

/La propuesta

La propuesta se formula tomando en cuenta la organización y experiencia de la Comunidad Económica Europea, en la cual el máximo órgano directivo sigue algunos lineamientos como los que aquí se sugieren para el mercado común centroamericano. Las ventajas de la misma podrían resumirse como sigue. En primer lugar, se facilitaría la adopción de decisiones de integración económica en que se requiera la participación de distintos ministerios, los cuales quedarían incorporados en el cuadro institucional de la integración. En segundo lugar, al establecerse un foro regional único, se reduciría al mínimo la formación y proliferación de nuevas instituciones, manteniéndose al mismo tiempo la indispensable unidad del movimiento multinacional. Finalmente, se lograría obviar algunas de las dificultades que entorpecen el cabal cumplimiento de las facultades directivas y coordinadoras que le confiere el Tratado General al actual Consejo Económico.

2. Hacia la unión económica

El aprovechamiento de las ventajas del mercado común constituye la tarea central de la integración económica. Hay, sin embargo, otro aspecto de la política regional de igual o similar importancia. Este se refiere al gradual perfeccionamiento del mercado común en el sentido de hacerlo evolucionar con vistas a la formación de una completa unión económica de los cinco sistemas productivos.

Se trata evidentemente de una cuestión de largo plazo y de gran complejidad; pero también es claro que no pueden posponerse una serie de decisiones si ha de avanzarse en la dirección correcta. De aquí la importancia de que el Consejo Económico examine estos problemas y establezca orientaciones concretas a los trabajos o estudios a emprender sobre el particular.

Obsérvese que la consolidación de los avances del mercado común y la necesidad de efectuar nuevas realizaciones, no son objetivos incompatibles en el tiempo. Son más bien finalidades complementarias que tienden a reforzarse entre sí. Por ejemplo, los problemas de la determinación del origen de las mercancías desaparecerán en el momento en que los artículos importados puedan circular sin restricciones en la zona centroamericana de libre comercio; asimismo, la administración regional de la exención fiscal eliminaría de raíz dificultades presentes en la administración del mercado común.

A su vez, el establecimiento de la libre movilidad de capital y mano de obra transformaría y simplificaría radicalmente el problema del equilibrio entre países, y la armonización de la política de balanza de pagos determinaría progresos importantes hacia la creación de la unión monetaria.

El análisis de la situación actual indica que la evolución de la integración económica centroamericana debiera orientarse hacia el logro de la unión aduanera y el mercado común de factores de la producción (capital y mano de obra). Dichos objetivos tienen igual o mayor trascendencia que los que se persiguieron al crear el mercado común de productos. Su adopción e impulso habrán de definir el rumbo del movimiento institucional en los próximos años, de la misma manera que lo hicieron los objetivos de libre comercio y uniformidad arancelaria en la década anterior.

a) La unión aduanera

La formación de la unión aduanera se incorporó como un propósito del Tratado Multilateral (Artículo I), para consagrarse después como un compromiso firme de los cinco gobiernos en el Tratado General (Artículo I). Su establecimiento consistiría en generalizar el régimen general de libre comercio para que los productos de terceros países puedan circular libremente en la zona de integración, como ya ocurre con los productos originarios de Centroamérica. Esta medida facilitaría la supresión de las aduanas fronterizas dentro del mercado común y supondría la implantación de un sistema único de recaudación y distribución de los derechos aduaneros.

En la Octava Reunión del Comité de Cooperación Económica se aprobó la Resolución 118 (CCE), en la cual se solicitó: i) a la Secretaría Permanente que efectúe gestiones para el perfeccionamiento del libre comercio y de la equiparación arancelaria en el caso de rubros y productos pendientes; ii) a la Secretaría de la CEPAL que prepare un estudio sobre repercusiones económicas y fiscales de la unión aduanera; y iii) a ambas Secretarías, que lleven a cabo trabajos sobre modalidades, características y procedimientos para crear dicha unión aduanera en Centroamérica. Posteriormente --en su Novena Reunión-- el propio Comité aprobó la Resolución 134 (CCE), recomendando acelerar los estudios mencionados y sugiriendo la conveniencia de efectuar ensayos prácticos parciales en este campo. Por su parte

la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica (FECAICA) ha recomendado a los gobiernos la realización de los trabajos que permitan el más pronto establecimiento de la unión aduanera.

El programa de estudios ya se ha iniciado y habrá de intensificarse a partir de 1968. No obstante, sería útil que el Consejo Económico examinara este asunto, con vistas a determinar el alcance de las medidas que habrán de ejecutarse a corto plazo. En particular, sería conveniente establecer lineamientos concretos para los estudios sobre el sistema de recaudación y distribución de ingresos aduaneros, los efectos de libre intercambio de productos originarios de terceros países en la organización del comercio de la importación, y la reexportación de artículos importados dentro del mercado común. También sería aconsejable acordar orientaciones para organizar y poner en marcha los ensayos parciales a que se hizo referencia.

b) El mercado común de factores de producción

Como ya se apuntó, el programa centroamericano se ha centrado en la creación de un mercado común de productos; cabe ahora iniciar los trabajos para el establecimiento del mercado común de factores de la producción.

En lo referente a la mano de obra, es de esperar que los estudios que lleva a cabo la Secretaría de la ODECA arrojen luz sobre la naturaleza del problema y permitan formular políticas concretas de alcance centroamericano para resolverlo. Pero de inmediato, acaso podrían superarse fácilmente los obstáculos que entorpecen la movilidad de las personas dentro del mercado común, cuando ello no entraña cambios permanentes de domicilio. El Consejo Económico podría considerar algunas propuestas que se han venido formulando, en el sentido de simplificar los trámites y la documentación de funcionarios y empleados de empresas privadas que tengan que viajar en Centroamérica. De esta manera, el Consejo podría transmitir sus conclusiones y recomendaciones a las autoridades correspondientes y gestionar la pronta adopción de las medidas indispensables.

El asunto es mucho más complejo en el caso de la libre movilidad de capitales. Estudios iniciales indican la necesidad de armonizar elementos significativos de los sistemas monetarios y tributarios de los países miembros, unificar la legislación sobre títulos, valores y sociedades

anónimas, e implantar nuevas instituciones y normas. Todo lo anterior daría a un programa centroamericano de estudio y acción, sobre algunos de cuyos lineamientos podría acaso pronunciarse el Consejo Económico.

c) Aspectos sociales

Por último, el Consejo Económico debería considerar las consecuencias y requisitos sociales de la política regional de desarrollo. De inmediato se plantean dos aspectos principales. El primero se refiere a la necesidad de determinar cuales han sido los efectos del mercado común en las condiciones del trabajo en Centroamérica, y de fijar directrices sobre la participación de los trabajadores --y no solamente de los empresarios-- en las tareas de los organos del Tratado General; el segundo atañe a la conveniencia de concretar la participación del Consejo en los procesos de armonización, coordinación y unificación de la legislación laboral y de los programas de seguridad social. Los Ministros de Trabajo han tomado la iniciativa en esta materia, siendo aconsejable celebrar cuanto antes una reunión conjunta con los Ministros de Economía, dada la trascendencia de los temas involucrados en el funcionamiento del mercado común.

III. LOS PROBLEMAS INMEDIATOS

En este informe se ha intentado definir las tareas de la integración económica centroamericana, señalando sus objetivos y delineando las orientaciones principales de la política regional de desarrollo. Sin embargo, tales tareas se verían obstaculizadas si los gobiernos no solucionan varios problemas inmediatos. En primer lugar, destaca la necesidad de establecer una política de defensa de la balanza de pagos, que sea congruente con los compromisos básicos del mercado común. En segundo término, está el requisito impostergable de implantar un mecanismo institucional que permita a Centroamérica tratar como una sola unidad económica con otros países y grupos de países. Por último, tampoco podría ignorarse el imperativo de mejorar el funcionamiento de los tratados e instituciones regionales como condición indispensable para hacer viables los nuevos avances que se propone alcanzar la política conjunta de desarrollo.

1. La política de balanza de pagos

Existe, como se dijo, una interacción orgánica entre la integración económica y la economía nacional de cada uno de los países centroamericanos. Si prospera el sector exportador de productos agrícolas, el mercado común deriva estímulos favorables a su desarrollo. Por el contrario, si aquel sector se debilita, también se reducen las posibilidades de aprovechar las oportunidades económicas de la integración. En el futuro previsible, las oscilaciones del comercio con terceros países seguirán condicionando el comportamiento del proceso de integración, como limitación hasta cierto punto permanente, derivada de la tendencia de largo plazo al desequilibrio externo.

Otra derivación de los hechos apuntados se refiere a la interdependencia natural entre las políticas nacionales y la política del mercado común. Así, por ejemplo, debe buscarse un ajuste recíproco entre la política regional orientada a facilitar las importaciones de bienes de producción --como instrumento para preservar los niveles de crecimiento de la actividad industrial y el comercio intercentroamericano-- y las políticas

/nacionales

nacionales encaminadas a frenar las compras en el exterior, ajustándolas a la capacidad para importar de cada país. De la misma manera, hay que hacer coherentes esas medidas de contención a las importaciones con el libre comercio y la equiparación arancelaria, sin afectar la posición competitiva de cada uno de los países miembros del mercado común.

La crítica situación fiscal y de balanza de pagos de varios países --que tiende a generalizarse a toda la región-- ha puesto de relieve la necesidad de emprender medidas concertadas. Por un lado, es manifiesta la limitación que han establecido los compromisos de integración sobre el alcance o eficacia de las medidas que pueden adoptarse unilateralmente a nivel nacional. De otra parte, es evidente la ausencia casi completa de instrumentos para atacar los desequilibrios externos a través de la acción multinacional.

En efecto, la experiencia reciente ha demostrado que una serie de medidas, antes usadas para restringir importaciones, son incompatibles con el régimen general de libre comercio o con la equiparación arancelaria, y además que tales medidas pierden gran parte de su eficacia al exceptuar las transacciones que se efectúan dentro del mercado común. Al propio tiempo, se ha puesto de relieve un vacío legal e institucional, pues tanto las disposiciones del Tratado General, como las que rigen al Consejo Monetario, son insuficientes para impulsar una vigorosa acción centromericana.

Hay, pues, que reglamentar esas disposiciones y fortalecer al Consejo Monetario con la finalidad de tornar el programa de integración en fuente de nuevas soluciones que complementen y amplíen las que puedan adoptarse en cada país. En este sentido, cabría impulsar la elaboración detallada del Artículo X del Tratado General --que trata las cuestiones monetarias y cambiarias-- a fin de implantar modalidades prácticas de acción, incluyendo la creación de mecanismos regionales de control y prevención de los problemas de pagos externos.

Ello podría hacerse inicialmente de modo informal y con propósitos experimentales, a través, por ejemplo, de resoluciones conjuntas de los bancos centrales, adoptadas en consulta con los órganos del Tratado General.

Pero en cualquier caso es indispensable celebrar un convenio que dé personalidad jurídica al Consejo Monetario Centroamericano y defina sus atribuciones en el ámbito regional.

También es aconsejable considerar nuevamente la posible creación del fondo común de reservas que, además de desempeñar otras funciones, tendría la ventaja de facilitar la absorción de volúmenes sustanciales de recursos financieros externos. De esta manera se lograría disponer de fondos complementarios, cuya utilización coadyuvaría a preservar la estabilidad de cambios mientras comienza a dar frutos una política más vigorosa de diversificación y promoción de las exportaciones a terceros países.

Las propuestas precedentes suponen una estrecha cooperación entre las autoridades monetarias y fiscales de los cinco países, orientada a buscar el máximo aprovechamiento de las posibilidades internas y de los recursos externos disponibles para la integración. No se desconoce que se trata de influir en uno de los campos más complejos de la política económica, y donde las medidas que se adoptan repercuten y trascienden a todos los ámbitos del sistema económico. De allí que convenga avanzar gradualmente, antes de ampliar el radio de acción de la legislación centroamericana, y propiciar la participación de distintas instituciones y centros nacionales de decisión en la definición de los problemas y de los mecanismos correctivos.

Ha de verse que la acción aislada de cada uno de dichos organismos es insuficiente, y lo mismo ocurre al nivel de las entidades centroamericanas de integración. En dichas circunstancias, parece indispensable combinar y coordinar los esfuerzos del Consejo Económico, del Consejo Monetario y de los Ministros de Hacienda, y con tal propósito convendría celebrar una segunda reunión conjunta el año en curso.

A corto plazo, la clave del problema fiscal y de balanza de pagos se encuentra en el terreno de las políticas monetaria y tributaria. Pero el Consejo Económico Centroamericano podría impulsar una serie de medidas complementarias, en materia de política arancelaria y de política industrial, cuya adopción reviste hoy mayor urgencia. Entre ellas se cuentan la revisión de la NAUCA y del arancel uniforme a la importación; la elevación selectiva de los gravámenes a la importación de artículos suntuarios o no

/necesarios,

necesarios, y la adopción de criterios restrictivos para la aplicación de la política de franquicias a las importaciones de materias primas industriales.

2. La organización de la política comercial del mercado común

Entre los problemas inmediatos que tiene planteados la integración económica centroamericana no hay ninguno que reclame mayor prioridad que la estructuración de la política comercial conjunta. En síntesis, se trata de tomar decisiones y adoptar medidas que permitan a Centroamérica actuar como una unidad económica en materia de relaciones comerciales con otros países y grupos de países. ■

Son de sobra conocidas las restricciones que reconocen las políticas nacionales en materia de comercio exterior, así como la necesidad de crear una política de alcance regional en ese campo. Ello ha conducido a tomar algunas disposiciones fragmentarias o parciales como las relacionadas con el fortalecimiento de las comisiones de comercio exterior y la creación de otras de carácter mixto para tratar asuntos con terceros países. Sin embargo, hace falta una acción multinacional más decidida y de mayores vuelos, incluso para evaluar adecuadamente diversas iniciativas de origen externo, destinadas a formar vínculos comerciales con Centroamérica, que hasta ahora sólo se han atendido de modo muy imperfecto.

En torno a dichas cuestiones y con el apoyo de la Secretaría de la CEPAL y otros organismos internacionales, la Secretaría Permanente ha elaborado el documento Propuesta de Organización Institucional para la Política Comercial Centroamericana que se pone a consideración del Consejo Económico. El estudio contiene varias sugerencias cuya adopción contribuiría a sentar las bases de la organización y del establecimiento de nuevos mecanismos regionales. Ellas se refieren a los siguientes aspectos: a) encargar la dirección de la política comercial a la Reunión Conjunta del Consejo Económico y de los Ministros de Relaciones Exteriores de los cinco países; b) centrar la ejecución de esa política en el Consejo Ejecutivo del Tratado General; c) establecer un mecanismo de negociación con otros países basado en la designación de sólo un delegado centroamericano en cada caso, y d) crear o, en su caso, fortalecer las comisiones nacionales de comercio exterior. Las tareas de estudios e investigación

/para orientar

para orientar los trabajos en los distintos niveles mencionados estarían a cargo de los Viceministerios de Integración Económica en los países y de la Secretaría General en el plano regional.

Evidentes como son las ventajas de llevar a la práctica una política comercial conjunta, no conviene perder de vista que se trata de una de las tareas más complejas y delicadas de cualquier movimiento de integración, como lo indica la experiencia en otras partes del mundo. A partir de esas consideraciones, la Secretaría ha procurado ubicar las propuestas dentro del cuadro institucional establecido, sin pretender introducir innovaciones, ni plantear de inmediato la creación de nuevos instrumentos jurídicos. Por otro lado, el alcance de las recomendaciones es limitado; se circunscribe a los asuntos comerciales externos del conjunto, y excluye, por lo tanto, otros aspectos como los relativos a productos agrícolas básicos de exportación, el endeudamiento externo y la política cambiaria y de balanza de pagos. Asimismo, se ha considerado prudente diferir el planteamiento sobre nuevos instrumentos jurídicos hasta que se hayan acumulado suficientes experiencias concretas de la aplicación de las medidas señaladas en párrafos anteriores.

Aparte de definir los aspectos formales de la organización de la política comercial externa, es igualmente importante que el Consejo Económico establezca orientaciones específicas sobre cuestiones de fondo. El caso más inmediato se refiere a la petición del Gobierno de Panamá para reanudar las conversaciones sobre la vinculación de ese país al programa centroamericano de integración económica. Al respecto se ha incluido dentro de la documentación el estudio La Participación de Panamá en el Programa de Integración Económica Centroamericana, que preparó un grupo centroamericano en cumplimiento de la Resolución 15 (CEE) del Consejo Económico.

También es conveniente que el Consejo adopte decisiones encaminadas a impulsar los trabajos conjuntos con el Gobierno mexicano, así como en relación a la iniciación de las actividades de la Comisión Mixta con España. Los contactos que se han venido teniendo con funcionarios gubernamentales y empresarios mexicanos, han puesto claramente de relieve múltiples posibilidades de comercio e inversión que convendría examinar y alentar de

/manera

manera sistemática a la luz de la política de desarrollo regional. De otro lado, la Declaración de los Presidentes de América establece compromisos que afectan directamente las relaciones del mercado común centroamericano con la ALALC, el Caribe y otros países vecinos, y respecto de los cuales sería indispensable fijar lineamientos concretos, sobre la base de los criterios que formule el Consejo Ejecutivo del Tratado General.

Finalmente, el Consejo Económico podría efectuar un primer examen del problema de la promoción de nuevas exportaciones centroamericanas, con el objetivo primordial de iniciar los estudios, identificar prioridades e implantar los mecanismos institucionales apropiados. Justifica esta recomendación el reconocimiento de los problemas del sector externo y del hecho de que los obstáculos a la diversificación o aumento del comercio con terceros países provienen tanto de limitaciones internas de la oferta como de dificultades de acceso a los mercados mundiales.

3. El funcionamiento del mercado común

En lo general, es válida la afirmación de que el mercado común funciona satisfactoriamente. En términos relativos, son pocos los problemas que han surgido, y el Consejo Ejecutivo ha podido atenderlos con eficacia. Sin embargo, tampoco podría negarse que es posible introducir mejoras que permitirían administrar el mercado común con menos interferencias y mayor prontitud u oportunidad.

Hacer más expedito el funcionamiento de los órganos de la integración es importante desde diversos ángulos. En primer lugar, el avance ulterior del mercado común depende en gran medida de que los tratados vigentes se cumplan eficientemente. En segundo lugar, debe tomarse en cuenta que los problemas adquieren una creciente complejidad, a medida que se desarrollan las vinculaciones económicas regionales, además de que la coyuntura económica crítica por que atraviesan los países miembros contribuye a amplificar tales problemas. Las consideraciones precedentes llevan a concluir que el mejor funcionamiento del mercado común no se refiere exclusivamente a la solución de situaciones creadas, sino además a la previsión de las que pudieran plantearse en el futuro.

a) El libre comercio

En materia de administración de la zona centroamericana de libre comercio, se enfrentan problemas de orden secundario que se refieren sobre todo a cuestiones de origen de las mercancías, franquicias a la importación de materias primas e impuestos internos (al consumo o sobre las ventas). Sin embargo, su atención tiene importancia por tratarse de situaciones que surgen repetidamente, y que a veces provocan interferencias --directas o en represalia-- del libre movimiento de mercancías entre determinados países en detrimento de las actividades productivas.

En gran medida, la aparición de situaciones conflictivas nace de la intensificación de la competencia dentro del mercado común, lo cual afecta a empresas que por diversas razones no se han ajustado a las nuevas condiciones creadas por la integración, pese al período de transición de cinco años para perfeccionar la zona de libre comercio. A pesar de que no se dispone de estudios que permitan atacar de inmediato el fondo del problema, convendría llegar a un acuerdo que impida el establecimiento de restricciones injustificadas y formar un clima apropiado a la investigación y solución sistemática del mismo.

No puede exagerarse la importancia de la tarea de mejoramiento de los procedimientos y mecanismos establecidos, como elemento esencial en la operación de los principios de la integración económica y en la eliminación de factores nocivos de incertidumbre. Por ello cabe señalar con satisfacción los esfuerzos encaminados a mejorar la organización del Consejo Ejecutivo y a acrecentar la participación de la Secretaría Permanente como órgano de asesoría técnica de los gobiernos. Con todo, es aconsejable proceder a reglamentar el funcionamiento del Consejo Ejecutivo al disponerse ya de una experiencia apreciable, y responder así a peticiones concretas de diversos grupos empresariales. Por otra parte, es aconsejable elaborar un cuerpo de disposiciones y crear un tribunal del mercado común que responsabilice y sancione a particulares y funcionarios públicos por transgresiones a los tratados de la integración. Sin duda, la tarea es difícil y la tradición jurídica de Centroamérica no provee los antecedentes necesarios; pero puede aprovecharse la experiencia de otros movimientos multinacionales, teniendo

/en cuenta

en cuenta el peligro de introducir procedimientos complicados o engorrosos que afecten la administración eficiente del mercado común.

Sobre los puntos anteriores, así como sobre otros extremos, la Secretaría Permanente presenta a consideración del Consejo Económico, el documento Problemas del Mercado Común (SIECA/CE-XIV/D.T.2).

b) La equiparación arancelaria

La adopción de un arancel común a la importación lleva aparejada la disciplina de mantener la uniformidad de las tarifas. No ha estado exenta de dificultades la aplicación ininterrumpida de este principio, como lo atestiguan el caso reciente de un país y la implantación de gravámenes arancelarios antes de que se hayan terminado los trámites de ratificación y depósito de los protocolos correspondientes. Ello, no obstante, la experiencia en materia de equiparación arancelaria es, como la del libre comercio, altamente satisfactoria.

Sin embargo, en repetidas ocasiones se ha venido insistiendo en la conveniencia de hacer más eficiente el proceso de renegociación de los aranceles de aduanas. Cabe notar que la uniformidad de las tarifas puede verse en entredicho lo mismo por situaciones de emergencia que surjan en alguna economía, que por la lentitud con que se llevan a efecto sus modificaciones. Estas circunstancias justifican plenamente otorgar facultades al Consejo Económico para modificar --dentro de límites preestablecidos-- los gravámenes a la importación, sin recurrir necesariamente al proceso legislativo ordinario. Al respecto, el Consejo Económico podría señalar los lineamientos para la elaboración de un proyecto de protocolo con vistas a suscribirlo antes que finalice el año en curso.

c) Ratificación de tratados

Otro asunto que preocupa a los gobiernos es la lentitud de los trámites a que se someten los tratados de integración --una vez suscritos-- y el prolongado período que transcurre antes de estar en plena vigencia. Obsérvese que al 30 de junio de este año todavía no se terminaba el proceso de ratificación y depósito de doce convenios y protocolos, suscritos muchos meses antes.

/Frente a

Frente a esa situación, el Consejo Económico debería establecer acuerdos firmes que conduzcan a acelerar el cumplimiento de los requisitos previos a la vigencia de dichos documentos. Asimismo, es aconsejable que el propio Consejo promueva estudios y efectúe gestiones para buscar soluciones de carácter permanente, mediante la modificación de los procedimientos, la fijación de plazos y la introducción de reformas en los reglamentos legislativos.

d) Financiamiento de las instituciones regionales

La integración económica centroamericana alcanza un volumen de transacciones que representan varios centenares de millones de pesos centroamericanos por concepto de comercio de inversión. Los costos de la administración del mercado común están representados por los presupuestos de los organismos de la integración. Las erogaciones que se realizan, con ser relativamente modestas, necesitan elevarse paralelamente al acrecentamiento de los negocios de índole regional. Por tal razón y tomando también en cuenta las crecientes dificultades fiscales de los gobiernos, el sistema vigente para financiar de las instituciones regionales presenta deficiencias que es necesario subsanar.

Así lo reconoció la Asamblea de Gobernadores del BCIE en su Sexta Reunión Ordinaria (diciembre de 1966), al adoptar la Resolución AG-30/66. La Resolución encomienda al BCIE que, en consulta con la SIECA y otros organismos, estudie la posibilidad de establecer "un sistema continuo y automático de obtención de recursos" para cubrir las necesidades de las entidades regionales de integración, y eleve conclusiones a la consideración del Consejo Económico.

En la documentación de referencia se ha incluido el estudio elaborado por un consultor del Banco Centroamericano, Establecimiento de un Sistema de Obtención de Recursos Fiscales para la Integración Económica Centroamericana, que cubre, entre otros, los siguientes temas principales. i) Estimaciones ilustrativas de las necesidades financieras de la integración en el período 1968-72; ii) identificación de fuentes alternativas de recursos; iii) señalamiento de las dificultades de crear gravámenes con destino

/específico

específico por ser inconstitucional en tres países; y iv) recomendaciones para celebrar un convenio centroamericano en el que se establezcan nuevos ingresos y se consagre el compromiso de los gobiernos de hacer aportaciones determinadas, para cubrir las necesidades de capitalización del BCIE y atender al sostenimiento de otras entidades regionales centroamericanas. Sobre las bases indicadas, el Consejo Económico podría señalar la fuente o fuentes específicas de tributación que conviniera establecer, y emitir juicio sobre la propuesta del convenio centroamericano, a partir de las cuales el BCIE y la SIECA elaborarían cifras presupuestarias y, en su caso, prepararían el proyecto de tratado correspondiente.



