

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PROVISIONAL Y
RESTRINGIDO
CEPAL/MEX/71/15
15 de agosto de 1971

NOTA SOBRE LA REESTRUCTURACION DEL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

INTRODUCCION

En la Reunión Interinstitucional celebrada en Tegucigalpa, Honduras, el 6 de agosto de 1971, se solicitó de la secretaría de la CEPAL la elaboración de una nota sobre los términos de referencia de una investigación sobre la reestructuración del Mercado Común Centroamericano, teniendo como antecedente el documento preparado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, sobre la materia.^{1/} El propósito principal que se persigue es el de contar con un marco preliminar de referencia global para orientar los estudios y trabajos sobre normalización y perfeccionamiento del Mercado Común que se proponen emprender o han iniciado ya los organismos regionales. La nota se destinaría a la siguiente Reunión Interinstitucional que habría de llevarse a efecto en la ciudad de Guatemala, los días 16 y 17 de agosto de 1971.

Atendiendo la solicitud de los organismos regionales, la secretaría de la CEPAL destaca en el presente documento, los aspectos principales de una estrategia de integración para Centroamérica, poniendo el énfasis en las interrelaciones de los distintos aspectos de una política regional para salir del impasse en que se encuentra el Mercado Común.

1/ ICAP, Bases para un estudio de reestructuración o perfeccionamiento institucional progresivo de la integración centroamericana, San José, Costa Rica, 1971.

NOTA SOBRE LA REESTRUCTURACION DEL MERCADO
COMUN CENTROAMERICANO

1. Los gobiernos, los órganos de la integración y las instituciones regionales se han mostrado de acuerdo en la necesidad de remodelar el esquema actual de la integración para corregir las deficiencias que se observan en el mismo, imprimirle mayor dinamismo y, muy especialmente, para encontrar una solución a los problemas que tiene planteados. También se está de acuerdo en la conveniencia de adoptar medidas conjuntas que tiendan a normalizar el funcionamiento del Mercado Común y a evitar un deterioro mayor del que ya existe entre los nexos económicos de los estados miembros.
2. En términos realistas cabría abordar --e investigar en su caso-- tres aspectos de cualquier intento por superar la crisis de la integración centroamericana que se consideran fundamentales y se hallan estrechamente relacionados: el restablecimiento de las relaciones de todo orden entre Honduras y El Salvador, la adopción de medidas mancomunadas de corto plazo y el planteamiento de metas más ambiciosas para el perfeccionamiento del Mercado Común.
3. Sobre el primer aspecto, que ha comenzado a ser examinado por la Comisión Bilateral, se han efectuado avances de cierta significación que constituyen un requisito básico para restablecer la unidad del Mercado Común Centroamericano. Las actividades de los Ministerios de Economía y otras dependencias gubernamentales de los países centroamericanos han culminado en la creación de la Comisión Normalizadora y en la celebración de los primeros arreglos bilaterales con el Gobierno de Honduras que permitirán restablecer en alguna medida las corrientes de comercio entre ese país y Costa Rica, Nicaragua y Guatemala. El ICAP por su parte, con el apoyo de otros organismos regionales, ha emprendido un estudio de reestructuración progresiva de la organización institucional y administrativa del Mercado Común.
4. Sin embargo, a pesar de algunos avances logrados, sólo se han aplicado soluciones que tienden a resolver los problemas de manera aislada o unilateral y no han contemplado los nexos que deben existir entre acuerdos inmediatos y arreglos de más largo término. Es decir, el perfeccionamiento

/de largo

de largo plazo del Mercado Común de ninguna forma puede considerarse independiente de las fórmulas y modalidades que lleguen a adoptarse para regularizar las transacciones intrarregionales, y ambos aspectos tampoco lo son con respecto a los acuerdos que puedan suscribir El Salvador y Honduras.

5. Son graves los riesgos en que se incurriría de persistir la fragmentación presente de acciones y enfoques. Acuerdos y decisiones aparentemente razonables a corto plazo, pueden significar serios entorpecimientos para el perfeccionamiento de la integración dentro de una perspectiva más amplia. Por ejemplo, la celebración de arreglos bilaterales equilibrados de comercio, sobre la base de listas restrictivas, aparte de representar un evidente retroceso sobre el régimen de libre comercio, tendería a constituirse en un obstáculo para el proceso subsecuente del desarrollo de la zona de integración y de los países que la constituyen. Por un lado reducirían las posibilidades de establecer más adelante políticas mancomunadas de fomento de la producción, de financiamiento y de defensa de la balanza de pagos; por otro, limitarían el proceso zonal de la sustitución de importaciones --que ha sido el foco interno dinámico principal de crecimiento--, para alentar, al nivel de cada país, el desplazamiento de compras de origen regional y un tipo de industrialización de pequeña escala y de costos elevados. Los empresarios y los inversionistas perderían además la certidumbre de contar con los estímulos de la demanda conjunta, aparte de que se tornaría bastante más difícil la atracción de fondos externos, singularmente hacia las economías donde se hubiera reducido más el libre comercio.

6. La falta de acuerdos de mayor trascendencia está influyendo, asimismo, en las modalidades de los convenios de corto plazo que se vienen celebrando. Un caso ilustrativo lo constituye la predisposición de varios países a celebrar los acuerdos bilaterales de comercio mencionados que, en más de un sentido parece deberse a la necesidad de llenar el vacío creado por la inexistencia de arreglos regionales operativos de mayor alcance, sintiéndose en ello la presión de los grupos privados afectados. En efecto, mientras algunos empresarios se muestran anuentes a la firma de ese tipo de acuerdos como vía inmediata de escape para sus excedentes o para su capacidad de producción, otros persiguen la eliminación de la competencia regional

/bien para

bien para sustituir importaciones en pequeña escala o disfrutar del monopolio de los mercados nacionales. La segregación de Honduras del comercio regional hace preferible sin duda realizar algún comercio con ese país a que no se mantenga ninguno, pero esa actitud sólo puede considerarse justificada ante la carencia de soluciones correctivas de las fallas estructurales del Mercado Común, que obliga a adoptar medidas inconvenientes desde el punto de vista de la integración y del desarrollo regional. Adviértase al respecto que planteamientos más amplios podrían contribuir significativamente a facilitar la reincorporación plena de Honduras al Mercado Común, e incluso al restablecimiento de las relaciones entre ese país y El Salvador.

7. Las reflexiones anotadas señalan la imposibilidad de tratar por separado la normalización del Mercado Común y su reestructuración ulterior, como si se tratase de dos fases independientes del proceso de perfeccionamiento de la unidad económica regional. Lo cierto es que, en rigor, ambas deberán abordarse simultáneamente, sobre todo en ciertos aspectos estratégicos de los que habrá de depender la dirección y el alcance que lleguen a tener los arreglos en proceso de negociación.

8. También debe anotarse que las modalidades precisas de la reorganización institucional y administrativa, así como la revisión de los tratados, dependerán de la naturaleza de los acuerdos sustantivos. Las necesidades a satisfacerse y los medios de utilizar serían, por ejemplo, marcadamente distintas en los casos hipotéticos extremos en que las decisiones intergubernamentales se dirigieran hacia la reconstitución de la unidad económica centroamericana y hacia la coordinación de políticas con propósitos de desarrollo conjunto, o bien se limitaran simplemente a mantener una zona preferencial de comercio.

9. Desde otro punto de vista, tal vez sería erróneo abordar la política de normalización y el perfeccionamiento del Mercado Común a base de estudios abstractos que definieran patrones ideales de integración económica. Así parece indicarlo la necesidad de conciliar pragmáticamente la diversidad de intereses en juego y el entrelazamiento de factores políticos, económicos, sociales e institucionales que ocurren simultáneamente, tanto en el plano regional como en los niveles nacionales.

10. De aceptarse como idea central que el Mercado Común sería la mejor forma de salvar los obstáculos que significan para el desarrollo la pequeñez y el rezago de las economías centroamericanas, los esfuerzos tendrían que dirigirse a establecer enfoques realistas que tendieran a conciliar posiciones a base de concesiones recíprocas que hicieran viable el sostenimiento y la evolución progresiva de la integración como foco dinámico de crecimiento.

11. Si bien parece que ese gran objetivo está aceptado en sus términos generales, son muchos los elementos de confusión y muy diferentes las posiciones sobre el contenido y significado mismo de términos como "normalización", "reestructuración", "reorganización institucional" y, en especial sobre las interrelaciones de todos estos aspectos. Hasta cierto punto, parece natural que así ocurra, debido, por un lado, a que la crisis del Mercado Común y la serie de problemas que ha traído consigo, han impedido el examen detenido de las cuestiones anotadas, y por otro, a que cada país y grupo afectado ha tendido a encontrarles connotaciones diferentes, por ser distintos los puntos de vista y los intereses de que parten en sus apreciaciones.

12. Las tensiones a que ha dado lugar la readaptación de los sectores económicos por la que atraviesa Centroamérica, y el recrudecimiento de los desequilibrios de balanza de pagos y de las finanzas públicas, han generado fricciones que sólo podrían resolverse satisfactoriamente a base de una política mancomunada. Sin embargo, al hallarse paralizadas numerosas funciones de los órganos rectores del Mercado Común, cada nuevo problema que surge ha tendido a tratarse sobre bases ad hoc, perdiéndose frecuentemente la visión de conjunto sobre sus implicaciones y sobre las que pudieran resultar de las soluciones adoptadas. En cierto sentido, la política regional se ha circunscrito hasta ahora a tratar de resolver pasivamente dificultades que han hecho crisis; ha carecido evidentemente de la dimensión que hubiera precisado tener para anticipar respuestas positivas a las mismas, o evitar su aparición.

/13. Se comprende

13. Se comprende que difícilmente podría haberse procedido de otra manera a raíz del conflicto entre Honduras y El Salvador. Los avances logrados con posterioridad, al crearse diversos mecanismos de acción conjunta --que han permitido finalmente el establecimiento de la Comisión Normalizadora--, han sentado bases que debidamente aprovechadas harían factible emprender acciones multinacionales dentro de una política activa de integración.

14. La tarea de mayor importancia parece consistir, por lo tanto, en estos momentos, en elaborar una estrategia de normalización y perfeccionamiento del Mercado Común donde se articulen con la necesaria congruencia las acciones de carácter inmediato con las de largo término, estudiando para ello con el mayor cuidado las ventajas e inconvenientes de las alternativas que se consideren más viables. Los componentes de dicha estrategia estarían dados por la selección intencionada de los objetivos en función de los problemas reales que afectan al proceso de la integración y del aprovechamiento del potencial de desarrollo del mismo, así como por la fijación de lineamientos en las áreas resultantes de mayor relevancia, sea que éstas se refieran a cuestiones de normalización o de reestructuración del Mercado Común. En esta forma podrán ofrecerse a los gobiernos elementos de juicio para orientar las negociaciones y concretar los estudios detallados que exigirá la remodelación del Mercado Común.

15. Por la intención que ha inspirado a los acuerdos y declaraciones gubernamentales de los últimos dos años, los elementos normativos principales de la estrategia que se comenta podrían concretarse en los siguientes puntos:

a) Asegurar la participación activa de todos, o del mayor número posible de países centroamericanos en el proceso de integración;

b) Formular las bases operativas sobre las que habrían de regirse transitoriamente las relaciones económicas y comerciales entre los países, de manera que fuesen congruentes con la evolución progresiva que se previera para el Mercado Común;

c) Definir el alcance y las modalidades alternativas de la remodelación de la integración económica, procurando especialmente que se haga coincidir la estrategia del desarrollo regional con las estrategias de desarrollo nacionales;

/d) Concentrar

d) Concentrar los esfuerzos inmediatos de las negociaciones en la regularización de las transacciones y de los mercados, procurando crear un foco de estímulos dinámicos que tienda simultáneamente a contribuir al desarrollo equilibrado y a resolver los problemas más graves de las economías nacionales; y

e) Mantener la política orientada a lograr la participación activa de los cinco países centroamericanos en las negociaciones y a que todos se comprometan formalmente a no entorpecer los acuerdos tomando decisiones unilaterales.

16. Parece conveniente agregar aquí algunas reflexiones complementarias. La nueva estrategia de la integración no deberá significar de ninguna manera un esfuerzo para volver a la situación que existía antes del conflicto bélico; por el contrario, deberá basarse precisamente en el reconocimiento de circunstancias que exigen la modificación de aspectos sustantivos de aquel esquema de la integración. En segundo lugar, como se ha reconocido en la Comisión Normalizadora, las negociaciones sobre la regularización del Mercado Común no convendrá que se reduzcan a aspectos de comercio e intercambio, aunque sean ellos los que plantean en la actualidad los problemas más urgentes. Ello es así porque la reconstrucción de la unidad centroamericana demanda ajustes más profundos que hagan viable la participación de todos los estados miembros y eviten la aparición de nuevos elementos de fricción. Además, --y así ha sido subrayado ya en varios estudios recientes-- una de las causas principales del deterioro del Mercado Común parece haberse debido a la inflexibilidad de los mecanismos regionales para ensanchar los compromisos de la integración, lograr la coordinación de políticas de fomento de la producción y defensa de la balanza de pagos, aplicar el principio del desarrollo equilibrado y solucionar algunos estrangulamientos en el financiamiento de la inversión.

17. La importancia de lo anterior no deriva sólo del aprovechamiento con fines de desarrollo de las oportunidades creadas por el Mercado Común; se deriva también del hecho de que su misma viabilidad depende de que se superen los esquemas centrados primordialmente en el comercio. De no hacerse de la integración un instrumento que permita eliminar gradualmente las fallas

/estructurales

estructurales de las economías centroamericanas, con toda probabilidad surgirán nuevas tensiones cada vez que se produzcan desequilibrios básicos o se presenten dificultades de carácter coyuntural.

18. Por lo que se refiere a las características sustantivas de la estrategia que se viene examinando, es importante que se tengan presentes cuatro aspectos que se detallan en el anexo a estas notas. El primero se relaciona con la política y la especificación de fórmulas alternativas para resolver los problemas más urgentes e inmediatos, buscando al mismo tiempo que sean congruentes con el avance progresivo del Mercado Común.

19. El segundo --que incluye consideraciones de reestructuración-- estaría referido a la identificación de políticas de desarrollo equilibrado, de competencia, y de mercados con el propósito de encontrar fórmulas que permitan hacer coincidir los intereses de desarrollo nacional con el esquema regional de la integración. Es decir, se pretendería identificar medidas de política capaces de restablecer la unidad económica de los cinco países y que contuviesen al mismo tiempo los elementos primordiales de un esquema regional de fomento activo de la producción.

20. El tercer componente se refiere al análisis de largo plazo del desarrollo integrado, y se dirigiría a identificar posibilidades de expansión económica y de mejoramiento social. A este respecto, se precisaría determinar los requisitos asociados en materia de perfeccionamiento de la política regional y de su coordinación con los instrumentos de nivel nacional.

21. El cuarto y último componente, contendría el análisis y la fijación de orientaciones para la reorganización institucional y administrativa del Mercado Común, asentados sobre la base de las modalidades concretas que revistan los acuerdos regionales y los estudios ya disponibles sobre la materia.^{2/}

22. El esquema esbozado debe considerarse como un primer intento para articular orgánicamente la serie de actividades que se están llevando a cabo con el propósito de salir del impasse en que se encuentra en la actualidad el Mercado Común Centroamericano. Se piensa que, en cualquier caso, este trabajo podrá servir de marco de referencia para facilitar la coordinación de esos esfuerzos y la distribución de los trabajos entre los diversos organismos regionales.

2/ Véase, ICAP, Op. cit.

Anexo

ESQUEMA DE INVESTIGACION SOBRE LA ESTRATEGIA CENTROAMERICANA
DE INTEGRACION

1. Problemas inmediatos

Comprendería el análisis de los problemas urgentes resultantes de la crisis actual del Mercado Común o de otras causas, y de las propuestas alternativas para resolverlos, por ejemplo:

a) Regulación transitoria del comercio regional, y posiblemente de la producción, incluyendo esquemas de financiamiento de los desequilibrios intrazonales y de la oferta;

b) Análisis de esquemas alternativos y transitorios del comercio regional con Honduras;

c) Examen de las repercusiones a que han dado lugar las medidas unilaterales adoptadas por los países o que podría preverse se adoptarán en el futuro próximo, y de los procedimientos para neutralizarlas. Sobre este punto convendría tipificar las características de un acuerdo por el que se aceptase la limitación voluntaria del uso de dichos procedimientos e incluyera los elementos mínimos para la coordinación de políticas monetarias y cambiarias, financieras, impositivas y del comercio;

d) Elaboración de directrices para garantizar que las negociaciones con países fuera de la región no afecten al Mercado Común;

e) Garantías de mercado a las empresas especializadas en la producción para la región, y en especial a las incorporadas al Régimen de Industrias de Integración y al Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas;

f) Señalamiento de un orden de prioridad para el examen y análisis de los problemas que quedaron pendientes de solución a raíz del conflicto de 1969 (incentivos fiscales, flexibilización de los procedimientos de revisión del arancel común, aplicación y reglamentación de convenios, etc.), y

g) Estudio de las distorsiones y de las dificultades con que tropieza el transporte regional de mercaderías.

2. Política de desarrollo equilibrado, competencia, mercados y coordinación de políticas

Corresponde a esta sección el estudio de diversas alternativas de política encaminadas a asegurar la participación activa de todos los países centroamericanos en la integración, y la fijación de lineamientos que permitan resolver o atenuar los problemas estructurales del Mercado Común.

a) Políticas dirigidas a rectificar deficiencias de funcionamiento del Mercado Común;

i) Análisis de los problemas especiales que puedan afectar a los países frente a la integración;

ii) Regímenes de compensación y promoción para equilibrar la situación de las economías de menor desarrollo relativo o las que registren déficit apreciables en las transacciones intrarregionales;

iii) Elaboración de directrices para programas que tiendan a nivelar la eficiencia y la capacidad competitiva regional de ciertas industrias;

iv) Tipificación de acuerdos para limitar procesos inconvenientes de sustitución de importaciones de origen regional;

v) Garantías de mercado para nuevas inversiones que requieran del mercado conjunto;

b) Políticas activas de fomento de la producción y ampliación de los campos susceptibles de incorporarse a los esquemas de integración.

i) Formulación de una estrategia de desarrollo regional de las manufacturas donde se contemple la coordinación de las políticas nacionales de sustitución de compras de terceros países --en condiciones de eficiencia razonable-- y que sirva de instrumento operativo para la aplicación del principio de desarrollo equilibrado. Incluiría orientaciones dirigidas a fomentar nuevas industrias y a preparar programas de mejoramiento y especialización de algunas ramas tradicionales, así como medidas complementarias de apoyo financiero y de asistencia técnica;

ii) Elaboración de una estrategia regional de desarrollo agropecuario enfocada sobre la regulación del comercio zonal, la sustitución de importaciones de terceros países, el fomento de líneas de exportación, el aprovechamiento de las ventajas de la especialización o complementación regionales, y la consideración de algunos aspectos básicos de la tenencia de la tierra;

iii) Preparación de lineamientos mancomunados sobre financiamiento del desarrollo y relaciones externas. Abarcaría directrices relacionadas con la coordinación de políticas de defensa de balanza de pagos, uso y ampliación de los recursos foráneos de inversión, financiamiento público, promoción de exportaciones y vinculación con terceros países o grupos de países; y

iv) Selección de áreas prioritarias nuevas que sería conveniente incorporar a la política de desarrollo integrado (asuntos sociales, explotación de recursos naturales, integración física, etc.) y fijación de las directrices para hacerlo.

3. Política de integración y desarrollo en el largo plazo

El contenido de este apartado sólo puede esbozarse con carácter muy general e impreciso, al depender de una variada gama de factores difíciles de prever con exactitud. Como aspectos principales pueden señalarse, en cualquier caso, la fijación de orientaciones para identificar nuevas posibilidades de desarrollo de la producción regional y el perfeccionamiento de los sistemas de coordinación de políticas y de otros aspectos del esquema de integración.

a) Perfeccionamiento de las políticas de desarrollo industrial, agrícola, financiero, de la infraestructura y social, y ensanchamiento del área de decisiones acordadas multilateralmente.

b) Señalamiento de orientaciones para el estudio sistemático de nuevas posibilidades de desarrollo de la producción regional y de los criterios de fijación de prioridades;

c) Perfeccionamiento de los mecanismos de integración y selección de los campos de mayor importancia (formación del mercado regional de capitales, de la unión monetaria, la unión aduanera, iniciación de actividades para hacer posible el establecimiento de libre movilidad de factores, etc.).

4. Política de reorganización institucional y administrativa

La relación de dependencia entre la evolución de los acuerdos en proceso de negociación y las diversas alternativas que ofrece la estrategia esbozada, hace especialmente difícil precisar los elementos concretos que habría de abordar la reestructuración institucional del Mercado Común. Se dispone de algunos elementos de juicio detallados en el estudio del ICAP^{1/} y podrían identificarse algunas necesidades concretas. El desglose que se indica en seguida se refiere exclusivamente a estos últimos aspectos.

- a) Estudio de los mecanismos operativos ad hoc que han venido creándose para atender la situación anormal del Mercado Común;
- b) Formulación de lineamientos para reiniciar el funcionamiento normal de los órganos del Tratado General;
- c) Análisis de las modificaciones a las funciones y formas de organización de las instituciones de la integración y de los tratados y convenios regionales que resulten indispensables en función de los acuerdos de reestructuración;
- d) Fijación de orientaciones relacionadas con el afinamiento de los mecanismos de coordinación entre los organismos regionales, con objeto de dar sentido unitario a sus actividades y de concentrar su atención en las áreas de mayor prioridad que se han apuntado;
- e) Señalamiento de directrices para ensanchar los recursos técnicos y financieros de los organismos regionales, en la medida que se considere necesario, para que llenen las nuevas funciones vinculadas con la reestructuración y la atención de los problemas más urgentes del Mercado Común.

1/ ICAP, Bases para un estudio de reestructuración o perfeccionamiento institucional progresivo de la integración centroamericana, San José, Costa Rica, 1971.

