

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



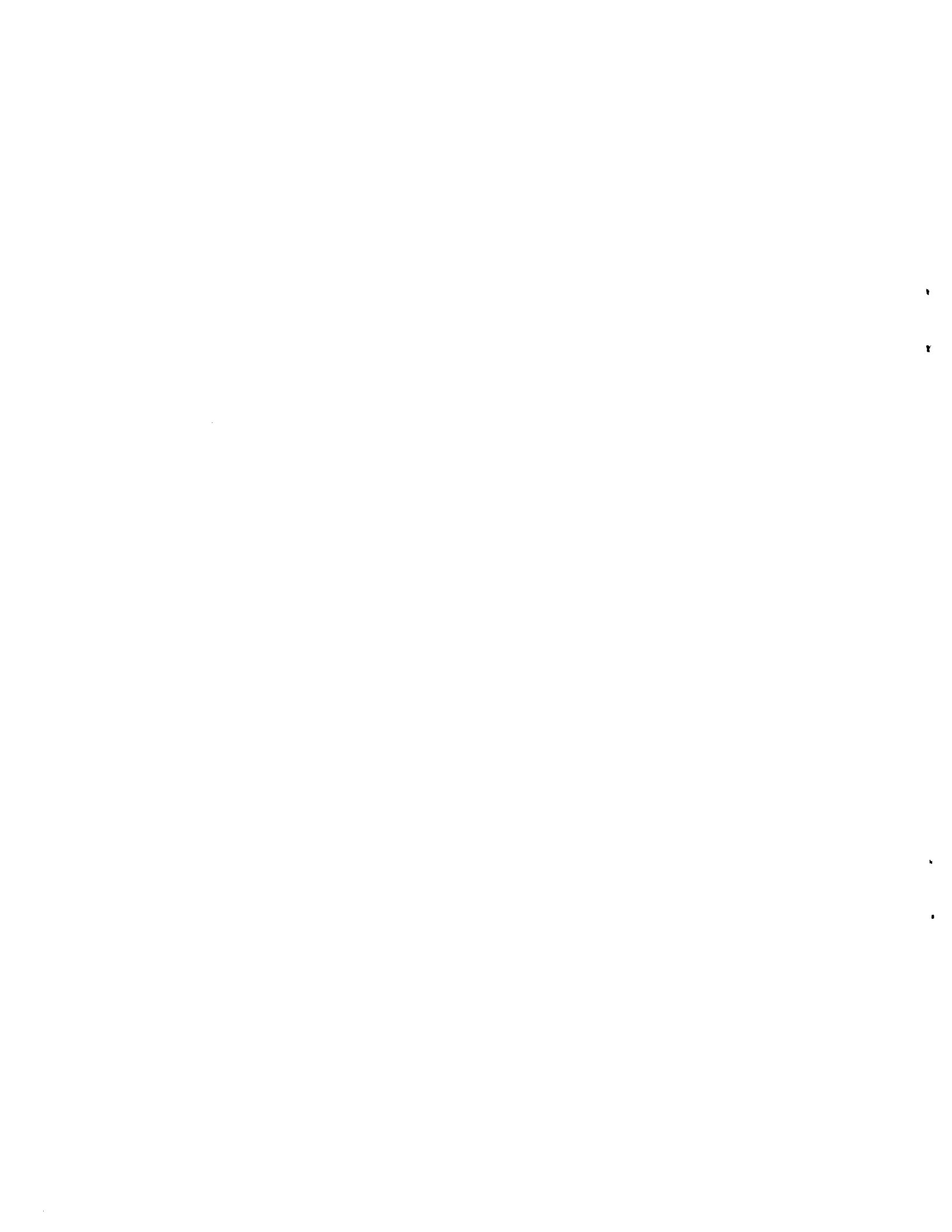
Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.157
13 de agosto de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL



BASES Y PROPUESTAS PARA LA REESTRUCTURACION DEL
SISTEMA CENTROAMERICANO DE INTEGRACION



INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION Y SINTESIS	1
I. BALANCE GENERAL DE LA INTEGRACION	3
1. La unión aduanera	3
2. Proceso y política de industrialización	5
3. Importancia decisiva del sector externo y de la estabilidad cambiaria	7
4. La institucionalidad regional	8
II. NECESIDAD DE LA INTEGRACION	11
1. Los cambios operados en el ámbito externo y los desafíos que éstos implican	11
2. Los cambios operados en Centroamérica	12
3. Necesidad de la integración centroamericana	14
III. PROPOSICIONES BASICAS PARA REORIENTAR EL PROCESO DE INTEGRACION	15
1. El mandato presidencial y la necesidad de un nuevo esquema de integración	15
2. Elementos de una estrategia para reactivar la integración	17
a) Actuar simultáneamente en dos planos	17
b) Reactivación del proceso de integración	18
3. El nuevo esquema de integración	21
a) Premisas generales	21
b) Principios básicos del nuevo esquema	22
c) Nuevo esquema institucional	25
d) Posibles áreas de integración	27



INTRODUCCION Y SINTESIS

Desde hace varios años, las autoridades nacionales y foros del sector privado de Centroamérica han manifestado preocupación por el deterioro progresivo del Mercado Común Centroamericano y sobre la necesidad de retomar la senda de la integración. En respuesta a esa inquietud, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido elaborando algunas investigaciones, análisis e informes ^{1/} con el fin de proporcionar elementos de juicio para reactivar y reestructurar la integración económica centroamericana.

Este documento, que parte de las contribuciones de aquellos trabajos, es fruto de reflexiones acerca de la evolución reciente de la integración, así como de consultas efectuadas entre los diferentes actores del proceso respecto de cómo perciben éste en la actualidad y la forma en que deberá abordarse en el futuro.

Las resoluciones emanadas de las últimas tres reuniones de los presidentes centroamericanos en 1990 (Montelimar, Antigua y Puntarenas), en particular los mandatos, grandes definiciones y líneas de acción contenidos en el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA), fueron el marco obligado de referencia para la elaboración de las proposiciones básicas presentadas en este documento.

El primer capítulo contiene una síntesis de los antecedentes de la situación actual. En él se intenta subrayar los elementos positivos y rescatables más importantes del pasado, así como los que tendrían que modificarse a la luz de las nuevas realidades. En el segundo capítulo, se presenta una descripción analítica de los acontecimientos más recientes, tanto en el ámbito externo como en el regional, que hacen más imperiosa la integración.

Por último, en el capítulo tercero se formulan algunas proposiciones básicas para reorientar el proceso de la integración. Con base en un análisis del mandato del PAECA, en materia de reestructuración, fortalecimiento y reactivación de la integración, se concluye que es necesario iniciar cuanto antes un proceso que comprenda tres campos de acción

^{1/} En particular, las más recientes investigaciones realizadas en el marco del proyecto BTSWE-8-012 "Reorientación del Mercado Común Centroamericano", desarrollado con financiamiento del Gobierno de Suecia.

convergentes, con un período de simultaneidad: a) restablecer temporalmente el mayor grado posible de normalidad en el marco jurídico vigente para restaurar los niveles de confianza y el espíritu de cooperación e integración, elementos imprescindibles para emprender un nuevo esfuerzo común; b) acordar las orientaciones, principios, procedimientos y plazos para la formulación de un nuevo tratado que rediseñe el marco jurídico e institucional, de acuerdo con las circunstancias actuales y la redefinición emanada de los mandatos presidenciales, sobre todo tomando en cuenta que es preciso cambiar el concepto de integración de demanda por uno de integración de oferta, con el fin de mejorar la inserción de las economías en el comercio internacional, mediante el avance hacia un sistema productivo integrado a nivel de la región, y c) acordar un período de transición, durante el cual se concluirían las acciones y trabajos hasta ahora convenidos, para fortalecer los flujos de comercio y de cooperación.

En ese mismo capítulo se enuncian, a título ilustrativo, algunas áreas de integración que cubriría el nuevo esquema y se sugieren ciertos elementos y características que podría tener el nuevo tratado. Entre ellos destaca el que el instrumento sea breve en extensión, se limite a establecer las normas básicas de la estructura normativa e institucional del nuevo esquema, sea abierto y flexible, y prevea elementos de consenso, selectividad y reciprocidad.

I. BALANCE GENERAL DE LA INTEGRACION

Son muy diversas las experiencias de la integración centroamericana y muchos los aspectos que deben evaluarse para sustraer las mejores lecciones del pasado; ^{2/} en este capítulo sólo se hará referencia a algunas de aquéllas por considerarlas de particular importancia, tanto dentro de una visión retrospectiva como desde el punto de vista de los nuevos desafíos que enfrenta la región.

1. La unión aduanera

Al momento de suscribirse el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica (1958), el comercio intrarregional, medido por las importaciones, constituía el 4% del total de las compras externas de Centroamérica. Esa proporción se elevó hasta alcanzar 24% en 1968, para luego situarse en 18% en 1980.

Este alto nivel de participación subraya la gran importancia que para Centroamérica llegó a tener el comercio intrarregional, así como el potencial que encierra el mercado centroamericano.

Paralelamente al establecimiento de la zona de libre comercio se construyó una red centroamericana de carreteras, se estableció un parque de transporte pesado, se creó un sistema centroamericano de telecomunicaciones, y se tendió una red de interconexión eléctrica. Asimismo se movilizó apoyo financiero regional a los principales sectores productivos.

La zona de libre comercio generó un extenso sistema de vinculaciones interempresariales que en los años de la crisis han contribuido a evitar un mayor deterioro de la integración. Propició, además, el surgimiento de empresas y empresarios que se han capacitado en el mercado regional para exportar al mercado internacional.

En contrapartida, la zona de libre comercio puso en evidencia algunos errores que deben evitarse en el futuro. En primer lugar, la participación desigual de los países en el intercambio no tuvo una compensación adecuada.

^{2/} Entre otros trabajos recientes, véase, CEPAL, La integración en Centroamérica: Su evolución desde los años setenta y perspectivas en los noventa (LC/MEX/R.271/Rev.1), 13 de mayo de 1991.

En segundo término, la experiencia señala que el establecimiento del libre comercio debe tomar en cuenta las diferentes capacidades nacionales de adaptación para reaccionar a los estímulos del mercado ampliado.

En tercer lugar, la dinámica del comercio y de la nueva capacidad productiva tuvo desde el principio una restricción estructural: la pobreza que flagela a la gran mayoría de los habitantes de la región. Ello limitó la expansión del mercado regional e imprimió a la oferta características muy selectivas.

En cuanto al arancel común, cabe señalar que consolidó la creación de un espacio regional, al eliminar las distorsiones en la competencia y la asignación de inversiones por efecto de la existencia de múltiples regímenes arancelarios nacionales. En 1969, la equiparación de derechos aduaneros en cuatro países representó un total de 97.6% del universo arancelario regional.

Conjuntamente con la zona de libre comercio, el arancel externo común estimuló la inversión industrial brindándole una protección efectiva o protección al valor agregado. Sin embargo, como la zona de libre comercio dio lugar a una activa competencia comercial, en muchos casos la protección arancelaria no se utilizó en toda su extensión.

La principal dificultad del arancel externo común fue su inflexibilidad. La modificación de las tarifas estaba sujeta a una negociación de duración indefinida. Debido a ello era sumamente difícil corregir sus obvias imperfecciones o modificar la estructura del arancel a medida que el desarrollo de los sectores productivos lo hacían posible y necesario. En consecuencia, no se pudo utilizar el arancel para elevar oportuna y gradualmente la eficiencia de los sectores productivos.

La Reunión de Ministros de Economía decidió, en 1976, la elaboración del segundo arancel común, esta vez con la orientación de que fuera un instrumento especializado de desarrollo, se eliminaran las exenciones arancelarias, se adoptara una nueva nomenclatura y se introdujeran otras reformas importantes al instrumento vigente. Dicho arancel entró en vigor el 1 de enero de 1986 para cuatro países.

No obstante, la vigencia del nuevo arancel fue precaria. A partir de 1987 todos los países han tomado medidas unilaterales que le han restado uniformidad. La introducción de reformas arancelarias no ha operado en el marco del Convenio sobre Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano,

sumado a que han gravitado factores externos en la elaboración de dichas reformas.

2. Proceso y política de industrialización

El balance de la integración centroamericana destaca, como logro principal, la industrialización del área. Un hecho de particular importancia fue la elevada participación (90%) de los productos industriales en el comercio intrarregional. La capacidad productiva instalada, la formación de nuevos empresarios y la acumulación de destrezas gerenciales son un acervo con el que Centroamérica cuenta para su recuperación económica y su reinserción en la economía internacional.

Se estima que en el período 1963-1976, la inversión industrial en activos fijos ascendió a 5,452 millones de dólares, ^{3/} de los cuales 30% pertenecía a empresas parcial o totalmente de inversionistas extranjeros. ^{4/}

En virtud del desarrollo industrial del período 1960-1978, el coeficiente de abastecimiento extrarregional se redujo, ^{5/} si bien aumentó el valor absoluto de las importaciones y se modificó la composición de las mismas con tendencia a concentrarse en las compras de materias primas y bienes de capital.

Al emprenderse la integración centroamericana, la planta industrial existente estaba constituida básicamente por empresas productoras de bienes de consumo no duraderos, lo que explica que el coeficiente de abastecimiento extrarregional fuera ya bastante bajo. El cambio fundamental que se operó en este aspecto fue la incorporación de nuevas tecnologías, la instalación de un número importante de nuevas plantas con procesos modernos de producción, y la diversificación de la oferta de estos bienes.

La constitución de un sector de industrias intermedias y de algunos bienes de capital fue el objetivo trazado desde el inicio mismo de la integración, pero los resultados estuvieron lejos de lo que se esperaba. En

^{3/} CEPAL, "Industrialización en Centroamérica, 1960-1980", Estudios e Informes de la CEPAL, No. 30, Santiago de Chile, 1983, cuadro 44.

^{4/} Gert Rosenthal, The Role of Private Foreign Investment in the Central American Common Market, 1970 (Inédito).

^{5/} Alfredo Guerra-Borges, Desarrollo e Integración en Centroamérica: del Pasado a las Perspectivas, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, México, 1989, pág. 48.

gran medida, ello se debió a que la gama de oportunidades de inversión y rentabilidad en industrias de bienes finales fue muy amplia y atractiva, y en parte también a que el período de normalidad de la integración (1958-1968) fue muy breve.

Por otra parte, el diseño y aplicación de los instrumentos de política industrial careció de la debida coherencia. El Convenio Centroamericano sobre el Régimen de Industrias de Integración perdió de hecho efectividad al entrar en vigor el Tratado General, pues en virtud de éste se generalizaron los incentivos. El Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas fue a su vez abandonado debido a la inflexibilidad del arancel.

El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial otorgaba los mayores estímulos, entre otras industrias, a las que produjeran materias primas y bienes de capital. Sin embargo, su implantación tardía y sus incongruencias con los criterios que inspiraban las concesiones nacionales impidieron que dicho convenio surtiera efectos.

Un rasgo positivo de los años setenta fue la creación de una base institucional para el fomento de las exportaciones extrarregionales. Mientras que en el período 1960-1970, las exportaciones al Mercado Común crecieron anualmente a una tasa real de 28.6% y las ventas al resto del mundo a una de 14.4%, en el período 1970-1976, los ritmos de expansión tuvieron un orden inverso: las exportaciones al Mercado Común aumentaron a una tasa real de 6.6%, mientras las destinadas al resto del mundo crecieron a razón del 22%. 6/

Pese a lo anterior, la exportación a terceros países no llegó a tener una importancia significativa. "En 1980 la participación de las exportaciones intrarregionales de bienes industriales en la producción total fue de 14%, mientras que la participación de las exportaciones extrarregionales de bienes manufacturados resultó de 9%. Cuando se excluyen del cálculo los alimentos procesados, la dependencia de la industria respecto del comercio intrarregional es aún más alta: casi 19% de la producción

6/ CEPAL, Centroamérica: La exportación de productos industriales y las políticas de promoción en el contexto del proceso de integración económica, 1983, pág. 15.

manufacturera se exportó dentro del mercado regional y menos del 4%, a otras partes". ^{7/}

En años recientes se realizan esfuerzos para incrementar las exportaciones extrarregionales. Es evidente, sin embargo, que la nueva orientación no incluye todavía una política de desarrollo industrial; en su mayor parte, las llamadas "exportaciones no tradicionales" están constituidas por productos agrícolas y de la maquila.

3. Importancia decisiva del sector externo y de la estabilidad cambiaria

El período de mayor expansión del mercado regional (1958-1965) correspondió a la evolución satisfactoria de la capacidad de compra de las exportaciones. Al caer en 1966-1967 los precios internacionales del café, el algodón y el banano se presentaron problemas de balanza de pagos; Costa Rica estableció dos tipos de cambio y los demás países restringieron el comercio intrarregional de algunos productos. En los años setenta, el comercio intrarregional creció a ritmo irregular, por efecto de la recesión económica mundial de 1974-1975, y luego por la recuperación de los precios del café, el banano y el azúcar en 1976-1977. Los incrementos de la factura petrolera tuvieron repercusiones recesivas, que por algunos años se compensaron con financiamiento externo. En la década de 1980, la crisis del sector externo arrastró en su caída al Mercado Común.

En resumen, el éxito de la unión aduanera descansó en alto grado en el comportamiento del sector externo, el cual, salvo breves períodos, garantizó un ingreso apreciable por concepto de exportaciones al resto del mundo. Esto, a su vez, hizo posible el otro factor de éxito de la unión aduanera: la estabilidad cambiaria en el Mercado Común.

Mientras hubo disponibilidad de reservas internacionales, operó en forma eficiente la Cámara de Compensación Centroamericana, uno de los más importantes instrumentos de la integración. Entre 1962 y 1987, el comercio intrarregional tuvo un valor de 12,548 millones de dólares; se canalizaron a través de la Cámara pagos por un total de 11,514 millones de dólares, de los cuales se compensaron 9,492 millones. En otras palabras, en promedio, el

^{7/} Banco Mundial, Trade Liberalization and Economic Integration in Central America, Washington, 1989, pág. 61.

76% del comercio intrarregional se efectuó sin utilización directa de divisas internacionales.

Sin embargo, dado el serio problema de liquidez internacional que enfrentaron los países centroamericanos a partir de los últimos años de la década de los setenta, se llegó gradualmente a relegar el uso de la Cámara, ya que se desvirtuó la filosofía de la misma al convertirse de un mecanismo de compensación de pagos en uno de crédito.

En la década pasada, las reservas internacionales netas de la región disminuyeron en 1980-1986 a un nivel promedio de -1,919 millones de dólares.^{8/}

En una situación de tal gravedad, jugó un papel determinante otro de los instrumentos del Mercado Común: el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria. El Fondo dio un apoyo significativo a los países del área, otorgándoles préstamos de ajuste, que constituyeron casi 90% del monto total de los créditos otorgados por el Fondo Monetario Internacional a la región. Sin embargo, la intensidad del deterioro superó la capacidad del FOCEM. Por ello, en 1985 sus préstamos constituyeron sólo 11% del déficit regional en cuenta corriente, frente a 22.8% en 1978. ^{9/}

Ante desajustes externos de la magnitud de los de Centroamérica, hubo resistencia a devaluar las monedas, debido a lo cual fue inevitable la imposición de restricciones comerciales, crediticias y cambiarias, que afectaron por igual el Mercado Común y el comercio con terceros países.

De lo expuesto se desprenden tres enseñanzas fundamentales: la marcha del sector externo tiene una importancia decisiva para la integración; no se llegó a comprender que la integración implica una cooperación sostenida en materia de políticas económicas, y la ausencia de coordinación aumentó la vulnerabilidad externa de la región.

4. La institucionalidad regional

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana presentó claras imperfecciones y elementos contradictorios que en el futuro habrá que superar.

En uso de su potestad normativa, los Estados centroamericanos acometieron una serie de realizaciones no previstas en el Tratado General,

^{8/} Fondo Monetario Internacional, Estadísticas financieras internacionales. Anuario, 1987.

^{9/} Banco Mundial, Trade Liberalization..., op. cit., pág. 63.

como fueron la red centroamericana de carreteras, el establecimiento de una arteria regional de telecomunicaciones y la interconexión eléctrica, los programas y proyectos conjuntos en materia de transporte marítimo, la defensa de los intereses centroamericanos en diversas negociaciones comerciales internacionales y otros.

No obstante lo anterior, la percepción unánime que se tuvo en Centroamérica de la integración económica la identificó con el libre comercio. Ese enfoque le imprimió rigidez al Tratado General. El carácter programático de la integración no se concibió con un espíritu solidario, rasgo esencial de la reciprocidad. Al chocar la norma con la realidad, el resultado fue el retiro de Honduras de la zona de libre comercio o la "violación consentida" del Tratado General en los años setenta, al acordarse la restricción de las exportaciones de El Salvador y Guatemala al Mercado Común.

A partir del Tratado, en el primer período de la integración se creó un sistema institucional centroamericano, del que forman parte los organismos regionales especializados, así como numerosas comisiones y comités de competencia sectorial específica.

La institucionalidad regional ha jugado un papel muy importante. En pocos años se enriqueció el espectro de sus funciones, pero ello creó dos problemas a los que todavía no se les ha dado solución. El primero es que aumentaron los requerimientos presupuestarios, lo cual generó en cada país problemas de asignación de fondos. ^{10/}

Un segundo problema es que, a medida que el proceso de integración se fue haciendo más complejo e incorporó gradualmente nuevos sectores de actividad (agricultura, transporte, etc.), se puso en evidencia una creciente dificultad de los órganos del Tratado General para dirigir la integración de las economías centroamericanas. La extensión del espacio de integración tuvo como consecuencia que se tomaran decisiones en materias que son de la competencia de diversos ministerios de Estado, en tanto que los órganos del Tratado General están integrados exclusivamente por las autoridades superiores del ramo de economía.

^{10/} La propuesta más reciente la hizo la Comisión Interinstitucional en enero de 1990. Véase la Propuesta de la Comisión Interinstitucional sobre reactivación y reestructuración del proceso de integración económica centroamericana, sección VI.

El problema fue explícitamente considerado por la SIECA desde principios de los setenta; 11/ de ahí partió la propuesta de crear como autoridad máxima del proceso un órgano integrado con los titulares de los ministerios de cada Estado, bajo cuya competencia se hallen, según el derecho interno, los asuntos a tratar en cada reunión.

11/ Véase, SIECA, El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, Argentina, 1973, Anexo 11.

II. NECESIDAD DE LA INTEGRACION

El contexto internacional y regional de Centroamérica se ha modificado profundamente a partir de la década pasada. Todo parece indicar que las nuevas circunstancias refuerzan las condiciones que en el pasado condujeron a los gobiernos a buscar en la integración el vehículo para acelerar los procesos nacionales de desarrollo.

1. Los cambios operados en el ámbito externo y los desafíos que éstos implican

El ajuste estructural de los países centroamericanos tiene lugar hoy día en presencia de dos tendencias de la economía internacional: una es que en años recientes, sobre todo a partir de la década pasada, se han levantado nuevas barreras al comercio; la otra, que ha adquirido fuerza la regionalización de los mercados, como expresión de la actual estructura del poder económico en el mundo.

La primera tendencia se traduce en un resurgimiento del proteccionismo en los países centrales. Como resultado de rondas sucesivas de negociación del GATT, las barreras arancelarias fueron reducidas en forma considerable. No obstante, en años recientes han cobrado gran importancia las barreras no arancelarias. En tales circunstancias, el éxito de la recuperación económica y el ajuste estructural es menos asequible, puesto que ese neoproteccionismo opera en sus distintos planos en detrimento de las exportaciones de los países en desarrollo.

La segunda tendencia concierne al realineamiento del poder en la economía mundial, lo que se viene concretando en acuerdos regionales. La formación de grandes agrupaciones económicas constituye un desplazamiento de los principales centros del poder económico mundial hacia la formación de bloques y no hacia la universalización del libre comercio.

Por ahora no es posible anticipar con certeza cuáles serán las consecuencias de la formación de los grandes bloques regionales. Sin embargo, está fuera de duda que en un mundo de grandes constelaciones de poder, la actuación unilateral de los países centroamericanos agrava sus desventajas.

Por otra parte, el nuevo entorno internacional hace imperiosa la transformación de las estructuras productivas centroamericanas, de modo que se eleve su eficiencia y su competitividad en la economía internacional. Tal transformación requiere de la incorporación de nuevas tecnologías que, en su mayor parte, Centroamérica no tiene capacidad de producir.

Se concede ahora mayor importancia que en el pasado a generar nuevas exportaciones, pero aún se carece de una política de transformación productiva. Se han venido reduciendo los aranceles de importación, a fin de estimular la eficiencia de las empresas, pero esta medida es insuficiente por sí sola. Se hace necesario asignar una alta prioridad a la adopción de políticas y mecanismos de apoyo para readecuar la planta industrial centroamericana.

La innovación en el comercio exterior de Centroamérica debe ser uno de los objetivos centrales de la estrategia comercial de la región en los próximos años, en particular porque los pronósticos anticipan una perspectiva relativamente pesimista para las exportaciones tradicionales. Por lo mismo, es de subrayar la necesidad de concentrar el esfuerzo en la penetración del mercado mundial con nuevos productos, a fin de reducir la inestabilidad de los ingresos externos de la región.

2. Los cambios operados en Centroamérica

Dos rasgos fundamentales tiene el escenario de Centroamérica en la última década del siglo XX: uno es que la crisis económica todavía persiste; el otro, que la crisis política regional ha sido superada en gran medida.

El fin de la crisis política regional, que se manifestó en tensiones entre países, es el resultado de un gran esfuerzo de concertación de los cinco gobiernos centroamericanos, a partir de la Declaración de Esquipulas del 25 de mayo de 1986.

Se espera ahora que, en un plazo razonablemente corto, se ponga fin a las crisis políticas internas en algunos países del área, sin lo cual no podrán restablecerse las condiciones necesarias para el desarrollo económico y social de la zona. El proceso se ve dificultado por la rigidez de las estructuras de poder consolidadas a lo largo de un prolongado período de violencia.

Reemprender el desarrollo a partir de la situación de profundo deterioro productivo y financiero a que llegaron las economías centroamericanas

constituye una tarea superior a cualquier desafío que haya enfrentado Centroamérica en el pasado. El deterioro fue mucho mayor debido a la dispersión del esfuerzo de los países centroamericanos para hacer frente a la crisis, y aun cuando ya se tiene conciencia de ello, no se ha logrado coordinar las políticas macroeconómicas.

La difícil situación contrasta con las crecientes demandas sociales largamente aplazadas, las cuales se exacerban en períodos de apertura política. Ello significa que urge retomar el camino del crecimiento sostenido para dar respuesta a esas demandas y poder consolidar así los procesos democráticos.

La integración centroamericana dio origen a una extensa red de relaciones interempresariales, que en los años de la crisis ha contribuido en forma significativa a evitar un mayor deterioro de la integración. Gracias a múltiples iniciativas que tomó el sector privado, la caída del comercio intrarregional fue menor de lo que pudo haber sido en las críticas condiciones de la década pasada.

Un extenso trabajo de entrevistas y de reuniones realizado recientemente con el sector privado pone de manifiesto el interés renovado de los empresarios en el proceso de integración, que contrasta con el pesimismo que se manifestaba en algunos de estos ámbitos hace pocos años. ^{12/}

El sector privado, a través de sus instituciones representativas, ha tenido una influencia constructiva en la concreción de diversos aspectos de los acuerdos a que se ha llegado en las reuniones presidenciales realizadas en 1990. Para amplios núcleos de empresarios, el Mercado Común es "un mercado interno ampliado" y, en consecuencia, no existe incompatibilidad entre mercado regional y mercado internacional.

La experiencia adquirida ha influido en la revaloración del Mercado Común Centroamericano, y ha reafirmado el criterio antes apuntado de que la integración regional y las exportaciones a terceros países son complementarias.

Finalmente, se viene configurando un consenso sobre la necesidad de una reestructuración del sistema institucional regional, que permita una participación orgánica estable de los sectores empresariales, y en general del sector privado, en la conducción del proceso de integración regional.

^{12/} Véase, CEPAL, Centroamérica: Algunos problemas de la integración económica. Opiniones de empresarios (LC/MEX/L.134), 4 de julio de 1990.

3. Necesidad de la integración centroamericana

Los cambios ocurridos en el entorno internacional, lo mismo que las nuevas situaciones existentes en Centroamérica, llevan a la conclusión de que la integración económica de los países centroamericanos es necesaria, de igual manera que lo fue en el pasado, aunque ahora en un contexto diferente.

Frente a los desafíos del entorno internacional, la integración regional resulta imprescindible para que Centroamérica redimensione su capacidad negociadora, sobre todo ante los bloques que se vienen constituyendo; defina posturas comunes que mejoren su posición frente a las crecientes políticas neoproteccionistas, y reduzca su vulnerabilidad mediante la diversificación de sus exportaciones, con mayor grado de elaboración. Asimismo, la integración es un vehículo que facilita la incorporación del progreso técnico, a fin de elevar la productividad.

Ante los retos del desarrollo regional, la integración facilita la superación de las graves consecuencias de la crisis y permite retomar, en forma duradera, la senda del desarrollo. Facilita el diseño de estrategias que permitan aprovechar, de manera conjunta y con rapidez, los recursos humanos naturales y de capital. En particular, la integración es necesaria para que se puedan redimensionar los sistemas de intermediación financiera, con el fin de canalizar el ahorro hacia la inversión. Finalmente, el avance hacia un sistema económico integrado fortalece la capacidad de transformación productiva que, a su vez, mejoraría la inserción de Centroamérica en el comercio internacional.

De igual manera que en los años cincuenta, período en el que se sentaron las bases del proceso de integración, es necesario tener clara conciencia del reducido tamaño de las economías centroamericanas. Hay numerosas áreas de desarrollo en las que la integración puede potenciar las capacidades nacionales. El nuevo concepto de integración va mucho más allá del objetivo original de unión aduanera, sin que ésta pierda su significación.

III. PROPOSICIONES BASICAS PARA REORIENTAR EL PROCESO DE INTEGRACION

1. El mandato presidencial y la necesidad de un nuevo esquema de integración

La Declaración de Antigua, aprobada por los Presidentes de Centroamérica el 17 de junio de 1990, asentó el compromiso de los gobiernos de "reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como los organismos regionales centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional para imprimirles renovado dinamismo y facilitar su readaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprenden los países centroamericanos, aspirando a la conformación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano".

Por su parte, el Plan de Acción Económico para Centroamérica, que forma parte integral de la Declaración de Antigua, dispone "iniciar a la brevedad el análisis y el estudio de los instrumentos jurídicos e institucionales de la integración, a fin de crear un nuevo marco jurídico y operativo para la misma".

Una posible alternativa podría consistir en hacer ajustes al Tratado General de Integración Económica, que es el instrumento fundamental vigente.

Sin embargo, ésta no parece ser la mejor opción. En primer lugar, el Tratado General fue elaborado hace 30 años, en un marco conceptual y conyunturas nacionales, regionales e internacionales muy diferentes a las actuales. En segundo lugar, la idea de mantener el Tratado vigente bajo una forma modificada no tiene viabilidad política, particularmente para algunos Estados.

La mejor alternativa podría ser el rediseño del marco jurídico e institucional. A tal efecto, lo que procede es suscribir un nuevo tratado internacional. Este y sus instrumentos complementarios o derivados deberían prevalecer sobre cualquier convenio internacional suscrito entre los Estados miembros, bilateral o multilateralmente, en las materias relacionadas con la integración económica del área.

El nuevo instrumento debería ser un tratado marco, breve en su extensión, que se limite a establecer las normas básicas de la estructura normativa e institucional del nuevo esquema. De esta manera, la creación del

derecho de integración se reservaría a los Estados y a los órganos regionales, en todo aquello para lo que se les confiera potestad normativa.

Un instrumento jurídico de esta naturaleza tendría la doble ventaja de facilitar su aprobación y de reservar a los Estados signatarios y a los órganos de la integración la facultad de dirigir el proceso con flexibilidad, de acuerdo con las situaciones que se presenten, sin perder de vista los objetivos fundamentales del proceso de integración definidos.

Ese tratado marco se diferenciaría tanto del Tratado General como del Proyecto de Tratado que elaboró el Comité de Alto Nivel. ^{13/} Acerca del primero ya se hicieron los comentarios pertinentes. En cuanto al segundo, cabe decir que fue el fruto de un trabajo de innegable calidad técnica, pero con una excesiva puntualización de los compromisos y gran ambición de propósitos que lo hizo inviable para los gobiernos involucrados.

Por lo pronto, en la Declaración de Antigua, los Presidentes de Centroamérica convocaron a todos los sectores a "crear una Comunidad Económica del Istmo Centroamericano". En consecuencia, el nuevo tratado debe basarse en su concepción y creación. Esta es la hipótesis que se asume en el presente documento, aunque sus propuestas están referidas a Centroamérica y no al Istmo Centroamericano, en tanto se precisan las condiciones de la participación de Panamá.

En el caso de Centroamérica, el antecedente del concepto de Comunidad Económica se encuentra en el Proyecto de Tratado del Comité de Alto Nivel.

Teniendo en cuenta este antecedente y el de la Comunidad Económica Europea en el ámbito internacional, podría definirse una Comunidad Económica como la institución que un conjunto de Estados crea para llevar a cabo el programa de integración de las economías nacionales.

En el presente documento se usará el concepto de Comunidad Económica en su acepción institucional, reservando a los Estados miembros determinar el alcance y profundidad de la integración deseada, así como los grados de autonomía de los organismos encargados de ejecutar el programa de integración.

^{13/} Véase el Proyecto de Tratado que crea la Comunidad Económica y Social de Centroamérica.

2. Elementos de una estrategia para reactivar la integración

El paso a un nuevo esquema de integración implica un período de transición durante el cual el nuevo tratado se negocia, se suscribe, se aprueba, se ratifica y se deposita el instrumento de ratificación. En ese período debe garantizarse una continuidad jurídica básica e indispensable, razón por la cual se considera necesario restablecer la plena vigencia del Tratado General.

a) Actuar simultáneamente en dos planos

No basta, sin embargo, la continuidad o seguridad jurídica. Es necesario adoptar un conjunto de medidas encaminadas al restablecimiento de la normalidad en el proceso de integración, con lo cual mejorarían las condiciones de ingreso a una nueva etapa. Se requiere además establecer acuerdos sobre el procedimiento para elaborar y negociar el nuevo tratado. Al primer conjunto de medidas se le ha identificado convencionalmente con la reactivación del esquema centroamericano, y el otro se refiere propiamente a su reestructuración.

Con anterioridad a la Declaración de Antigua parecía claro que en las condiciones de deterioro del Mercado Común no era viable un esquema reestructurado si previamente no se ponían en práctica medidas de reactivación, entendiéndose por éstas todas aquellas conducentes a restablecer el mayor grado posible de normalidad en el marco jurídico vigente. Con ello se aspiraba crear un ambiente de confianza en todos los gobiernos y sectores sociales, en cuanto que se podría asumir compromisos de mayor alcance como la decisión de adoptar un nuevo esquema general.

La Declaración de Antigua imprimió un cambio radical a ese enfoque. Si media la voluntad política de reestructurar y reactivar el proceso de integración, no cabe hacer un corte entre ambos programas, pues las medidas para reactivar el proceso no pueden ser de corto plazo y, en consecuencia, se unen con la reestructuración. Se trata, propiamente, de dos partes inseparables de una sola estrategia de corto y mediano plazo para la integración regional.

b) Reactivación del proceso de integración

La profundidad de la crisis de los años ochenta, que aún persiste, tuvo serias consecuencias para la integración centroamericana, agravadas por la unilateralidad de las medidas que tomaron los países para hacer frente a la situación. El comercio intrarregional cayó por debajo del nivel que podría imputarse a la crisis del sector externo. Se paralizó el funcionamiento de la Cámara de Compensación Centroamericana. Se dañaron severamente la infraestructura y los servicios regionales creados en años anteriores, y se debilitaron las instituciones regionales.

A este síndrome de deterioro del Mercado Común tendría que responder la reactivación, entendida ésta como un programa de restablecimiento de la normalidad de las relaciones de integración. Restablecer la normalidad significa restituir de manera transitoria la plena vigencia del Tratado General, a fin de normalizar el funcionamiento de los órganos de la integración y restaurar los niveles de confianza y el espíritu de cooperación e integración necesarios para emprender una empresa común. La crisis ha disociado y es preciso ahora restablecer la cohesión.

Las medidas que se incluyan en un programa mínimo con tal fin servirían para reactivar los mecanismos de la integración que están inactivos o tienen problemas de operación, así como para poner en marcha proyectos en áreas no conflictivas, cuya necesidad sea compartida por todos, y que además de tener efectos en el corto plazo los tengan también en el largo. En este sentido, se trataría de proyectos que podrían incorporarse a los programas que aprobara la Comunidad Económica al entrar en operación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone que el programa mínimo mencionado pueda incluir medidas y proyectos en áreas como las que en seguida se indican: 14/

i) Restablecimiento del libre comercio entre los cinco países centroamericanos. La meta sería recuperar y sobrepasar los niveles históricos del intercambio. Las principales acciones conducentes a ese fin fueron ya establecidas en el Acuerdo suscrito en septiembre de 1989 por los

14/ Estas medidas tienen un alto grado de coincidencia con las disposiciones del Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA), aprobado por los Presidentes Centroamericanos en su reunión de Antigua. Ya se han iniciado varios trabajos y realizado discusiones en torno a ellas, pero aún faltan las decisiones políticas necesarias para ponerlas en marcha.

gobiernos centroamericanos y los bancos centrales del área con la Comisión de las Comunidades Económicas Europeas, y en el Acuerdo suscrito el 13 de diciembre del mismo año por los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana y Desarrollo Regional y los presidentes de los bancos centrales. En el espíritu del principio de flexibilidad, deberían detallarse los pasos y plazos para la plena reincorporación de Honduras al régimen de libre comercio y, tomando en cuenta la situación económica y financiera de Nicaragua, facilitar su creciente participación en el Mercado Común.

ii) Intimamente relacionada con lo anotado en el punto precedente está la reactivación y mantenimiento de la Cámara de Compensación Centroamericana que, en virtud del mencionado convenio con las Comunidades Europeas, apuntaría ahora al establecimiento del Sistema Centroamericano de Pagos.

iii) Fortalecimiento del proceso de coordinación regional en materia de política cambiaria, monetaria y crediticia, a fin de reducir la inestabilidad cambiaria y de precios, que tan serias consecuencias ha tenido en el intercambio regional. La cooperación en esta área evitaría que los países tomen medidas compensatorias unilaterales que conspirarían contra el restablecimiento del libre comercio.

Además de lo anterior deberían tomarse las decisiones y medidas pertinentes para fortalecer el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria, que en el pasado tuvo un papel muy importante en apoyo de las balanzas de pagos de los países centroamericanos. A tal fin, es indispensable captar recursos externos que fortalezcan financieramente al FOCEM.

iv) Reuniformación del arancel centroamericano de importación. ^{15/} Las modificaciones futuras del arancel, cuando éstas se considerasen necesarias, estarían sujetas a las normas del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.

Las modificaciones arancelarias deben ser compatibles con los objetivos de conseguir que la planta productiva regional sea competitiva en el ámbito

^{15/} A este respecto, en la Reunión de Presidentes de Centroamérica, realizada en Puntarenas, Costa Rica, del 15 al 17 de diciembre de 1990, se llegó a un acuerdo de gran importancia, para cuya ejecución se fijaron plazos.

internacional; al mismo tiempo, debe perseguirse la ampliación de la base regional de autosustentación del desarrollo, objetivo central de la integración desde sus orígenes.

El nuevo arancel común debe armonizarse con la adaptación de los sistemas productivos al nuevo ambiente de protección arancelaria, lo cual requerirá de acuerdos adicionales, entre otros, la consecución regional de recursos financieros para apoyar dicha adaptación.

v) Teniendo en cuenta que el comercio intrarregional se compone principalmente de productos industriales, y que debe perseguirse la meta de aumentar la participación de éstos en las exportaciones al resto del mundo, uno de los pasos fundamentales de la mencionada adaptación de los sistemas productivos debe ser la modernización de la planta industrial centroamericana, sin descuidar por ello la modernización de otros sectores de la economía.

vi) Un programa de alta prioridad debería ser la modernización del transporte centroamericano, así como la rehabilitación, la reconstrucción y la expansión de la red centroamericana de carreteras. En esta materia ya se tiene mucho trabajo adelantado gracias a la labor de la Reunión de Ministros de Transporte y del Banco Centroamericano de Integración Económica.

vii) En vista de la tendencia a formar grandes bloques económicos regionales, lo que modificará en muchos aspectos el comercio internacional, se requiere definir cuidadosamente las posiciones que cabe negociar con los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa de las Américas, con la Europa del 92 y con el bloque regional del Extremo Oriente. Asimismo, Centroamérica tiene que prepararse cuidadosamente para negociar con otros países o bloques latinoamericanos y, en especial, prestar atención a las negociaciones con el Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela). ^{16/}

viii) La realización de un programa como el propuesto, o el que en definitiva aprueben los gobiernos centroamericanos, subraya la necesidad de fortalecer las instituciones regionales, sobre las cuales se ha acumulado un gran número de responsabilidades. Para que éstas cumplan satisfactoriamente su cometido es necesario que cuenten con la capacidad técnica y operativa indispensable. Lo anterior plantea una vez más la

^{16/} El 10 y 11 de enero de 1991 se llevó a cabo, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, la Reunión de Presidentes de Centroamérica y México, que acordó perfeccionar una zona de libre comercio en un plazo de cinco años.

necesidad de crear un mecanismo de financiamiento automático de los presupuestos ordinarios de las instituciones regionales, con la excepción del Banco Centroamericano de Integración Económica y del Consejo Monetario Centroamericano. Si se contara con ese mecanismo ya no se presentaría el problema de la inclusión de asignaciones anuales en los presupuestos públicos de los países centroamericanos.

3. El nuevo esquema de integración

a) Premisas generales

Cualesquiera que sean el ámbito espacial del proceso, la forma institucional y el alcance que tenga el nuevo esquema de integración, la experiencia aconseja partir de las siguientes premisas:

i) El objetivo de la Comunidad Económica será promover el desarrollo económico y social de los Estados miembros y de Centroamérica en su conjunto, a fin de elevar el nivel y la calidad de vida de los pueblos centroamericanos;

ii) La integración regional es complementaria del esfuerzo nacional de desarrollo. Esto significa que entre ambas hay una relación funcional, en virtud de la cual la integración debe contribuir al éxito de las políticas nacionales de desarrollo, y éstas, a su vez, deben concebirse de manera que se aproveche al máximo el potencial que brinda la región ampliada.

iii) La integración regional y la inserción en la economía internacional son asimismo complementarias. Los recursos internos y externos constituyen conjuntamente la fuente del dinamismo de la economía centroamericana.

iv) El desarrollo de Centroamérica mediante la política de integración debe dar por resultado un mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, pero tal meta social sólo se podrá alcanzar si existen sistemas democráticos en los países centroamericanos que permitan la libre expresión y concertación de intereses en el seno de las sociedades centroamericanas.

v) El interés de los países en las diferentes áreas incorporables a la integración varía según las circunstancias; el objetivo de desarrollo debe otorgarles coherencia y estabilidad. Por tanto, no es aconsejable que el proceso de integración se sujete a una sucesión de etapas cuya secuencia esté predeterminada. Corresponde a los Estados, y a los órganos del sistema

de integración en el ámbito de su competencia, decidir las acciones de integración, su secuencia, sus plazos y sus objetivos específicos.

b) Principios básicos del nuevo esquema

En su nueva etapa, la integración regional debería guiarse por determinados principios fundamentales, que de acuerdo con la experiencia es indispensable dejarlos asentados claramente en el tratado que cree el nuevo esquema, a fin de que se tomen como normas básicas a las que se sujetarían las decisiones de los Estados y de los órganos de la integración.

i) Fundamentos de los principios básicos. A menos que los Estados que suscriben un acuerdo de integración manifiesten la voluntad de circunscribirla a determinadas áreas, todo proceso de integración regional que tenga como propósito principal propiciar el desarrollo se abre a la incorporación de las más diversas áreas económicas y sociales.

La globalidad de la integración está en consonancia con el propósito fundamental del desarrollo y, de igual manera que éste, sólo puede concretarse en forma progresiva. La elección de las áreas que se incorporan y la oportunidad de su incorporación es un acto soberano de los Estados, en respuesta a problemas internos o a las situaciones que plantee el entorno internacional.

En todo caso, es aconsejable evitar cuidadosamente la suscripción de acuerdos y el establecimiento de compromisos sin antes evaluar las posibilidades reales de la acción regional en esas áreas. No hay que incorporar todo lo deseable sino sólo lo posible. De esta manera se evitan frustraciones que debilitan la credibilidad de la integración.

La elección de las áreas debe hacerse por consenso. En muchos casos, las preferencias nacionales de los países difieren, pero los órganos de la integración deben conciliarlas, de modo que la elección resuma un interés común.

La identificación de las áreas y la determinación de su prioridad implican un esfuerzo de selección, el cual debe tener en cuenta ciertos criterios. Ante todo, que los programas, los proyectos y las actividades respondan a una necesidad reconocida por todos los países. Tal reconocimiento es condición para lograr el apoyo de todos los participantes, con lo cual se persigue la viabilidad de los proyectos. A su vez, los proyectos que tengan mayores posibilidades de ampliarse hacia otras áreas o

actividades, es aconsejable que tengan la mayor prioridad, a fin de conciliar los objetivos de corto plazo con la creación de interdependencias a más largo plazo. Finalmente, dentro de las posibilidades conviene seleccionar un número amplio de programas y proyectos, de manera que los éxitos en unos compensen los beneficios menores esperados en otros.

Lo anterior plantea además dos situaciones que conviene abordar ajustándose a sendos principios básicos. Una es la diferente capacidad de los países para avanzar en la integración, y otra es la distribución de los costos y beneficios de ésta.

En cuanto a lo primero, es recomendable que el proceso de integración tenga gran flexibilidad. Es deseable que los compromisos que se asuman sean comunes a todas las partes; sin embargo, en ocasiones no es posible para algunos países marchar con el mismo ritmo de otros. Si este fuera el caso, corresponde a los órganos de la integración considerarlo y acordarse por consenso las modalidades y los grados diferentes de ejecución, así como las medidas de apoyo a los países con dificultades y las acciones que éstos tomarán para superarlas.

En cuanto a la cuestión de los costos y beneficios de la integración, cabe señalar lo siguiente: en los inicios de la integración centroamericana, el concepto postulado por la CEPAL fue el de reciprocidad, que más tarde fue gradualmente sustituido por el de desarrollo equilibrado, queriendo esto significar en ambos casos una distribución proporcionada de los beneficios y los costos entre los países.

Innumerables veces en los distintos esquemas de integración se ha querido definir el concepto de desarrollo equilibrado, pero no se ha conseguido un acuerdo general sobre el particular. Con frecuencia, el equilibrio se asocia a la inexistencia de déficit en el comercio intrarrregional, lo cual en la práctica posiblemente sólo se podría lograr si la norma del intercambio fuera el trueque. De modo más general, el problema de utilizar el concepto de desarrollo equilibrado en un proceso de integración es que la noción de equilibrio es propia de la comparación estática de situaciones, en tanto que el desarrollo es esencialmente dinámico.

Lo que en verdad debe perseguir la Comunidad Económica es que la integración propicie el desarrollo de todos los países, de manera que para cada país la suma de los beneficios de la integración exceda el monto total

de sus costos. A diferencia de otros convenios de integración de América Latina, el Tratado General guardó silencio sobre este concepto.

Ha sido común en todos ellos incluir disposiciones sobre el trato a los países de menor desarrollo relativo, pero los resultados han sido insatisfactorios. Ello se ha debido en parte a que el principal mecanismo de trato preferencial no recíproco ha consistido en concesiones arancelarias o plazos diferenciales para otorgar el libre comercio. En la práctica, estos incentivos comerciales dan resultados positivos solamente si los países tienen los recursos de inversión necesarios, si cuentan con la infraestructura adecuada o no tienen obstáculos especiales que les impidan aprovechar el trato preferencial no recíproco.

La clave parece estar entonces, en primer lugar, en contar con la capacidad gerencial y de inversión adecuada a los proyectos que el país puede ejecutar. La integración debe brindar un espectro bastante amplio de posibilidades de desarrollo y contribuir a que los países cuenten con el capital indispensable para aprovecharlas. Si además se otorga preferencia a aquellos proyectos que tienen mayores perspectivas de ampliarse a nuevas áreas, los beneficios de la integración no tendrían que estar referidos al corto plazo, sino más bien al desarrollo que se logre en un lapso mayor.

Esto se refleja mejor en el concepto de reciprocidad, el cual no implica la homologación de los beneficios en todas las áreas para todos los países, sino lograr como balance general una compensación adecuada de los costos cuando en determinadas áreas éstos no sean equivalentes a los beneficios.

ii) Los principios básicos. De conformidad con lo expuesto, se proponen como principios básicos del nuevo esquema de integración los siguientes:

1) La integración deberá responder al principio de globalidad, es decir, no se limitará a un conjunto determinado de áreas sino que estará abierta a la inclusión de todas las relacionadas con el desarrollo.

2) La elección de las áreas deberá hacerse conforme al principio de consenso, lo que significa que el progreso deberá operarse en dirección hacia aquellas áreas en que concurra la suma mayor de intereses.

3) Deberá observarse, en consecuencia, un principio de selectividad, de modo que los programas, los proyectos o las actividades respondan todos ellos a una necesidad reconocida por los países. Tal

reconocimiento se facilitaría si los proyectos fueran además claramente viables y tuviesen relación directa con las prioridades nacionales.

4) Un cuarto principio básico debe ser el de la flexibilidad, entendiéndose por ésta que en cada caso los compromisos que se asuman podrán ser comunes a todos los participantes o tener modalidades y grados diferentes para los países que requieran un plazo mayor de adecuación, el cual deberá determinarse por consenso a base de una cuidadosa evaluación del caso.

5) El quinto y último principio básico deberá ser el de la reciprocidad, como expresión, según se dijo anteriormente, de la voluntad de los Estados participantes de que el proceso de integración propicie el desarrollo de todos los países, sin excepción.

c) Nuevo esquema institucional

La Comunidad Económica Centroamericana deberá contar con órganos que la dirijan e instituciones de carácter público en que participen los cinco Estados miembros.

Teniendo en cuenta la rica experiencia de años recientes, el órgano máximo de la Comunidad debería ser la Reunión de los Presidentes de Centroamérica. A ésta correspondería trazar las políticas de la Comunidad.

Los órganos principales deberían ser: uno que tenga la competencia de dirigir la aplicación de las políticas de la Comunidad, definidas por el órgano máximo, y que asegure el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el tratado que cree la Comunidad, y el otro que sería el órgano técnico y administrativo de ésta.

El primero de ellos debería estar integrado por los titulares de los Ministerios de cada Estado bajo cuya competencia se hallen, según el derecho interno, los asuntos a tratar en cada reunión. Lo anterior tiene en cuenta la experiencia centroamericana e internacional que aconseja no sólo atender las especializaciones en la esfera administrativa, sino también las sensibilidades políticas que reclaman el respeto a las esferas de competencia.

La propuesta anterior deja abierto un problema, que es el de la continuidad que debe tener la dirección del proceso. Hasta ahora, esa continuidad ha estado garantizada porque los órganos de la integración han estado constituidos por los ministros de economía. Una solución podría ser

que éstos formen parte permanente del órgano de dirección, solución que no sería ajena a la experiencia centroamericana.

Desde un punto de vista operativo, la solución apuntada podría ser engorrosa; no es fácil convocar a un número muy alto de funcionarios de nivel ministerial, pero cabe la posibilidad de que puedan hacerse representar por otros funcionarios plenamente autorizados para tomar decisiones, y así se lograría alcanzar los dos objetivos que se comentan: el de la competencia en las decisiones sectoriales y el de la continuidad.

El órgano técnico y administrativo de la Comunidad debería estar dotado de alguna capacidad de iniciativa o de decisión. Tendría un carácter propiamente comunitario, ya que sus integrantes no representarían a los países, a diferencia del órgano integrado por ministros de Estado y obviamente el órgano máximo de la Comunidad.

Como cuerpo que prepararía proyectos para la toma de decisiones de los órganos de decisión, el órgano técnico debería contar con mecanismos de consulta con los sectores no gubernamentales, de modo que en el ejercicio de su capacidad de iniciativa se reflejaran en forma adecuada los intereses económicos y sociales de aquéllos.

Asimismo, es sumamente necesario que antes de someterse a decisión los proyectos respectivos se lleve a cabo una activa labor de formación de los consensos. Una alternativa sería que esta labor la realizara el órgano técnico. Así se ha hecho en el pasado, si bien todavía en medida insuficiente. Otra opción sería que junto con el órgano técnico operara un cuerpo de representantes permanentes de los países, con la tarea específica de mantener el contacto directo con sus gobiernos y de comunicar en ambos sentidos los elementos de información que facilitarían la búsqueda del consenso.

Otro órgano de la Comunidad sería el Parlamento Centroamericano, sobre el cual no se abunda pues sus funciones se definen en su tratado constitutivo, pero que deberá acomodarse, en el futuro, a la nueva estructura institucional.

Finalmente, otro órgano sería el Tribunal, cuya misión sería la de interpretar y aplicar de manera uniforme el Tratado que crea la Comunidad así como sus instrumentos complementarios o derivados.

A título de ejemplo, puede decirse que el Tribunal sería competente para decidir sobre materias como la legalidad de los actos emanados de los demás

órganos antes mencionados; resolver diferendos entre los Estados miembros en materias relacionadas con el Tratado que crea la Comunidad y sus instrumentos complementarios o derivados; resolver los recursos por violación del Tratado o de cualquier norma jurídica comunitaria, o dictar las medidas precautorias o provisionales que fuesen del caso en asuntos que le sean sometidos y cuando así lo considere conveniente.

d) Posibles áreas de integración

En secciones anteriores se ha insistido sobre la conveniencia de que el proceso de integración puede incluir todas las áreas donde la acción comunitaria sea deseable y posible.

Aun cuando todas las decisiones que tome la Comunidad deben inscribirse en el espacio general de la integración, es conveniente distinguir entre cooperación e integración propiamente dicha, pues para la Comunidad constituyen dos opciones operativas. La cooperación implica un grado menor de integración y de cesión de soberanía. El caso que mejor ilustra el punto es cuando los Estados consideran que no pueden o no desean someter a decisión regional ciertas esferas de sus políticas nacionales, pero aceptan su coordinación. Así ocurre a menudo en política monetaria y otras áreas de alta sensibilidad política.

La integración, por el contrario, crea interdependencias orgánicas y, en consecuencia, apunta hacia la meta de unificar, en lo posible, las economías. En muchos casos, la cooperación precede a la integración propiamente dicha y puede contribuir a que maduren las condiciones para alcanzar esto último.

Otra distinción importante se refiere a que no todas las áreas tienen la misma fuerza impulsora de la integración y, en consecuencia, no pueden tener el mismo nivel en la escala de prioridades. La diferencia depende a veces de las circunstancias, y por tanto de la prioridad, pero hay algunas áreas sobre las que se requiere una acción permanente de la Comunidad.

Con fines estrictamente ilustrativos se harán en seguida algunos comentarios sobre diversas áreas susceptibles de incorporarse al proceso de integración.Cuál o cuáles áreas deberán incorporarse al proceso de integración será materia de la competencia de los órganos de la integración.

Un área de alta prioridad es la integración comercial. Su objetivo formal sigue siendo la unión aduanera; el económico es crear un espacio regional que permita el aprovechamiento de economías de escala, que estimule

las inversiones y facilite la creación de nuevas capacidades productivas y de sistemas productivos integrados. La integración comercial prepara las condiciones para proyectarse al mercado internacional.

Un área que en el pasado no mereció la atención debida es la integración agrícola. Deben explorarse las posibilidades de intercambio intrarregional de productos agrícolas y hacer efectiva la integración en el campo de los granos básicos. Pero en particular, la Comunidad debe esforzarse porque se alcance la seguridad alimentaria, a nivel regional, lo que implica esfuerzos conjuntos en la producción, la tecnología y los sistemas de distribución, sobre todo de granos básicos.

Además, deben realizarse esfuerzos conjuntos para elevar la competitividad de la producción agrícola en general, y conseguir la coordinación de esfuerzos en la comercialización internacional de los productos de exportación, a fin de presentar un frente común en los foros en que se adoptan acuerdos de regulación de la producción y las exportaciones de bienes agropecuarios.

Otra área de particular importancia es la integración industrial. Los objetivos específicos que debe perseguir la Comunidad en este campo deberían ser el mejoramiento de la industria ya establecida por la vía de modernización, cuando ello fuere lo indicado; la expansión de la capacidad productiva; la especialización dentro del sector y entre los países y, particularmente, el incremento de la productividad y la competitividad internacional de la planta industrial. Con el objeto de ampliar la base de sustentación industrial de la economía centroamericana es necesario llevar adelante la sustitución de importaciones en el sector de industrias intermedias. El proceso de sustitución tiene que operarse con criterios de eficiencia, sobre base regional y de manera selectiva, al mismo tiempo que se realiza un esfuerzo intenso para exportar productos manufacturados al mercado internacional.

La política industrial deberá establecer una clara diferencia entre la industria y la maquila. La actividad maquiladora o de ensamble de partes y componentes importados para su reexportación tienen méritos propios, particularmente en lo referente al empleo, pero es muy vulnerable a distintas situaciones. Por el contrario, sobre la industria seguirá recayendo la responsabilidad de ser portadora de modernización y dinamismo de las economías centroamericanas.

En relación con lo anterior, hay que destacar la importancia de la cooperación e integración en comercio exterior, a fin de conseguir y consolidar un cambio en la composición de las exportaciones extrarregionales, de manera que tengan una participación mucho mayor nuevos productos agrícolas y, en particular, los industriales.

Hay todavía mucha dispersión de esfuerzos en esta área, no obstante que el desafío de los grandes bloques económicos demanda con intensidad creciente la actuación conjunta y coordinada de los países centroamericanos.

No obstante que hasta en años recientes comienza Centroamérica a generar su propia experiencia, la Comunidad debe conceder muy alta prioridad a la coordinación de la política comercial externa, en razón de los cambios operados en el entorno internacional, y en particular por la tendencia que siguen las inversiones extranjeras en Centroamérica y las dificultades de acceso a las fuentes de crédito externo.

También destaca por su importancia la integración física, por ser una de las formas más eficaces de creación de una economía de dimensión regional. La integración física tiene además la característica de que los vínculos que establece por su propia naturaleza son más estables, y las decisiones en la materia están menos sujetas a problemas políticos e intereses privados, por lo que su manejo es menos conflictivo que el de otras áreas.

Hay otras áreas de gran importancia, como la integración en materia de tecnología, de investigación aplicada a la producción y los servicios, de salud y educación, y otras tantas más. Sin embargo, no siendo éste el lugar para detenerse en todas ellas, se quisiera terminar esta sección haciendo referencia a un área de importancia crucial: la cooperación e integración monetaria y financiera.

El Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria, suscrito por los bancos centrales en 1964, fijó la meta de "estimular el empleo de las monedas nacionales en las transacciones entre países centroamericanos" y "propiciar la asistencia financiera con el objeto de corregir desajustes temporales en la balanza de pagos". En el primer caso, la Cámara de Compensación Centroamericana operó con notable eficiencia hasta los primeros años de la década pasada. En el segundo, el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria exhibe, asimismo, una limpia hoja de servicios desde su creación en 1969, al punto que se considera que "no se justifica

reformar la organización básica del FOCEM..." ^{17/} Los dos casos comentados constituyen ejemplos de integración monetaria.

El Acuerdo-Marco suscrito en septiembre de 1989 por los gobiernos centroamericanos, los bancos centrales de la región y la Comisión de las Comunidades Europeas, mediante el cual se aprobó el Acuerdo para el Establecimiento de un Sistema Monetario de Pagos, permitirá "ampliar el sistema centroamericano de compensación multilateral", que fue una meta fijada en el Artículo I, inciso c) del citado Acuerdo sobre unión monetaria.

Por el lado negativo del balance están algunas metas no cumplidas, tales como la de "promover la uniformidad de los sistemas cambiarios" y la de "obtener un alto grado de uniformidad en las legislaciones y en las estructuras y condiciones monetarias, cambiarias y crediticias de los países centroamericanos". En los 25 años transcurridos desde la suscripción del Acuerdo sobre unión monetaria, las metas indicadas no se han alcanzado y no parece que se haya hecho mucho para lograrlo.

En lo que toca a la integración financiera, la principal realización es el establecimiento y operación del Banco Centroamericano de Integración Económica. Sin embargo, hay todavía un amplio espacio para acciones comunitarias en este terreno. Ante todo, se debería restablecer el apoyo de los gobiernos al Banco. Igualmente encierra un gran potencial el desarrollo y consolidación de un mercado regional de capitales. Por otra parte, habrá que crear y fortalecer la capacidad centroamericana para captar financiamiento externo y canalizarlo hacia la región. Dados los cambios profundos, y al parecer irreversibles que se han operado en el ámbito financiero internacional, la acción conjunta de la región podría mejorar sus posibilidades de acceso a las fuentes de crédito externo. Al inicio de la década de 1990 es ya evidente que han llegado a su fin las facilidades financieras de que se gozó en años anteriores; han desaparecido los factores coyunturales que las favorecieron.

^{17/} Jorge González del Valle, Fortalecimiento del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria, 1989, pág. 1.



