

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA


CEPAL/MEX/68/4

16 de febrero de 1968

INFORME DE LA SECRETARIA SOBRE EL PROGRAMA DE INTEGRACION
ECONOMICA CENTROAMERICANA

(Mayo 1967 - abril 1968)

1. Introducción

La Comisión Económica para América Latina cumplirá veinte años de existencia en mayo de 1968. En el mismo mes --hace diecisiete años-- se inició el Programa de Integración Económica de Centroamérica, al que la Comisión ha dedicado atención principal en el desarrollo de sus labores. Desde un principio, y hasta la constitución de los organismos del Mercado Común Centroamericano propiamente dichos --Consejo Económico, Consejo Ejecutivo, Secretaría Permanente del Tratado General y Banco Centroamericano-- su orientación y coordinación estuvo a cargo del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano y de sus organismos subsidiarios,^{1/} los que contaron con el apoyo técnico de la Subsección de la CEPAL en México.

A partir de 1963, el Comité de Cooperación Económica, que siguió colaborando estrecha y activamente con el Programa, se transformó en el foro técnico de discusión general del que han surgido orientaciones y perspectivas de la integración económica a más largo plazo que han ido presentándose a consideración y, en su caso, a ejecución de los órganos ejecutivos centroamericanos mencionados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo XX del Tratado General.

Entre 1951 y 1968 podrán distinguirse cuatro etapas en el proceso de la integración regional. Una primera, que termina en 1958, de planteamientos generales, de elaboración de estudios básicos y de funcionamiento de tratados bilaterales de libre comercio. Una segunda, que se extiende hasta 1962 y que se caracteriza por la suscripción de los principales convenios constitutivos del Mercado Común Centroamericano, y de acuerdos regionales relativos a financiamiento, desarrollo industrial e infraestructura. La tercera, en la que se entra de lleno en la fase operativa del Mercado Común y se logra el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y de la tarifa arancelaria externa y se consolidan los mecanismos institucionales del Tratado General, y la cuarta que se inicia en 1966, representa un período de revisión, ajuste

^{1/} Subcomités de Comercio, Estadística, Transportes, Vivienda, Electrificación y Agricultura, así como Grupos de Trabajo y de Consulta sobre aspectos sectoriales especializados.

y reglamentación del proceso multilateral, y significa además la puesta en marcha de un programa regional de vinculaciones económicas con el exterior y el fortalecimiento de la coordinación de las principales políticas económicas en Centroamérica.

Los instrumentos básicos del Mercado Común Centroamericano han facilitado el desarrollo acelerado del comercio intrazonal y consolidado las oportunidades de inversión que brinda el nuevo mercado ampliado. Al concluir el período de transición --junio de 1966-- quedó perfeccionada la zona de libre comercio. Además, en 1965, quedó acordado en lo sustancial el Arancel Común Centroamericano, y desde 1958 se había iniciado la aplicación de una política regional de promoción industrial acorde con los requerimientos del Programa.

El intercambio comercial centroamericano, que era de 8.6 millones de pesos centroamericanos al iniciarse el Programa en 1950, y llegaba a 36.8 millones al suscribirse el Tratado General de Integración Económica en 1961,^{2/} ascendió a 220 millones de pesos centroamericanos en 1967. Las cifras representan, además, una proporción apreciable del comercio internacional de la región; el intrazonal, que representaba en 1950 un 4 por ciento del comercio exterior total, había ascendido al 20 por ciento en 1967. La composición de las corrientes comerciales internas se ha caracterizado además por el mayor intercambio de productos manufacturados, cuya proporción sobrepasa actualmente el 70 por ciento de dicho comercio. Estas tendencias han dado lugar, a partir de la entrada en vigencia del Tratado General, a la constitución de empresas productoras de bienes intermedios y de capital cuya aportación a la estructura industrial permite prever un grado cada vez más amplio de especialización entre países y el desarrollo integrado de diversas ramas industriales, como las productoras de ciertos bienes de consumo no duradero, materiales para construcción, artículos químico-farmacéuticos, y siderúrgicas. El incremento del proceso de sustitución de importaciones --uno de los objetivos principales del Programa de Integración desde sus comienzos-- ha permitido de este modo impulsar efectivamente una mayor utilización de la capacidad instalada y una expansión progresiva de la inversión en industrias nuevas.

^{2/} La tasa anual acumulada de crecimiento del comercio regional entre 1950 y 1967 es de 21 por ciento, y de 35 por ciento entre 1961 y 1967.

También se han apreciado alcances importantes en otros campos. Se han superado, por ejemplo, varios de los principales obstáculos que impedían el avance de la integración económica en materia agropecuaria. Se ha avanzado considerablemente en la aplicación de una política común de precios de garantía y de regulación del abastecimiento interno y externo sobre los granos básicos de consumo.

En materia de infraestructura, el Mercado Común Centroamericano ha concentrado sus esfuerzos en la construcción de la red regional de carreteras para facilitar el intercambio. Adicionalmente, se han elaborado proyectos bilaterales de interconexión eléctrica, se ha iniciado la evaluación de los recursos hidráulicos y se ha avanzado en el desarrollo de un sistema regional de telecomunicaciones, campos en los que la acción conjunta de los gobiernos viene ampliando el proceso de integración de sus economías.

La cooperación financiera de la integración se inició a principios de la presente década. El comercio intrazonal se facilitó desde 1961 al crearse la Cámara de Compensación Centroamericana, a cuyo través se realiza más del 80 por ciento del mismo. Aquel año inició sus actividades el Banco Centroamericano, como soporte de los requerimientos financieros del Programa de Integración Económica, que se hizo cargo además de la administración del Fondo de Integración Económica, creado en 1965 para apoyar el financiamiento de los programas de infraestructura, especialmente en sus gastos de origen interno.

El Programa de Integración ha venido a ser por lo tanto uno de los elementos de mayor dinamismo para el desarrollo económico de los países centroamericanos. Sin embargo, el debilitamiento del sector externo durante los dos últimos años ha impedido obtener un aprovechamiento más amplio del Programa y ha vuelto a significar para la región un deterioro de las condiciones propicias para un desarrollo económico más intenso.

2. El Mercado Común y la evolución económica de Centroamérica en 1967^{3/}

El ritmo de crecimiento de la economía centroamericana fue de 4.3 por ciento en 1967, más bajo que el registrado en 1966 y es reflejo de la marcada contracción de las exportaciones al resto del mundo --especialmente café y algodón-- que sólo pudo compensarse, hasta cierto punto, por una expansión de las ventas de banano al exterior y el mayor intercambio comercial ocurrido dentro del Mercado Común Centroamericano.

A los obstáculos con que tropezó la producción agrícola para la exportación, debe agregarse el estancamiento ocurrido en el sector de los bienes básicos de consumo interno, atribuible a las condiciones climáticas y plagas.

La elevada presión a que se vio sometida la balanza de pagos en varios de los países, condujo por otra parte a la adopción de diversas medidas restrictivas de corto plazo, lo que, unido al menor ingreso generado por las exportaciones, afectó la formación de capital, limitó su expansión al 6 por ciento y determinó un crecimiento muy pequeño en las actividades de la construcción. Sin embargo, la producción manufacturera continuó incrementándose a tasas satisfactorias, principalmente como resultado de la expansión del proceso de sustitución de importaciones y al aumento del comercio intrazonal.

La disminución del ritmo de crecimiento del producto, que apenas alcanza el demográfico, unida al deterioro del sector externo, afectó los niveles de ingresos fiscales y dio lugar por consiguiente a una ligera contracción de la inversión pública. Restricciones crediticias impuestas por la necesidad de reducir las importaciones, se combinaron con su reorientación hacia actividades productivas, pero el resultado de estas medidas no pudo evitar una merma apreciable de las reservas de divisas internacionales, a pesar de haber aumentado los recursos de financiamiento externo.

^{3/} Para una información más amplia sobre este particular, véase el capítulo referente a Centroamérica en el Estudio Económico de América Latina, 1967.

3. Principales acontecimientos de interés regional

A los organismos regionales del Mercado Común Centroamericano se les planteó la necesidad de abordar tres problemas principales durante el período que abarca este informe: el de crear un mecanismo institucional que permitiera a Centroamérica actuar como una unidad económica en sus relaciones comerciales con terceros países y otras agrupaciones económicas; el de delinear una política regional sobre aspectos fiscales y de defensa a la balanza de pagos, y el de mejorar el funcionamiento de los tratados e instituciones de la integración.^{4/}

a) Política comercial conjunta

El consejo Económico Centroamericano, en su séptima reunión ordinaria (Costa Rica, agosto de 1967), aprobó la organización institucional de la política comercial común de Centroamérica. Definió al respecto que la formulación y dirección superior correspondería a ese mismo Consejo, y que su armonización con la política externa de los estados debería llevarse a cabo a través de consultas o de reuniones conjuntas del Consejo con los Ministros de Relaciones Exteriores. También decidió que al Consejo Ejecutivo del Tratado General correspondería aplicar y administrar la política regional de comercio con el exterior.^{5/} Con este propósito, se integró la Comisión Coordinadora de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano, con los miembros del Consejo Ejecutivo y el Secretario General de la SIECA por lo que corresponde a este último. Dicha representación podrá ampliarse con los directores de otros organismos centroamericanos cuando los asuntos a tratar lo requieran.^{6/}

El Subcomité Centroamericano de Comercio de la CEPAL celebró por su parte otra reunión en diciembre de 1967, la decimotercera, durante la que se examinaron diversos aspectos relativos a la formulación y ejecución de la política comercial común con el exterior. De las deliberaciones del Subcomité surgió un programa general de actividades sobre la materia, que se espera facilite la adopción de decisiones y el señalamiento de prioridades por los organismos rectores del Programa de Integración Económica.^{7/}

^{4/} Véase el Informe del Secretario General sobre el Estado del Programa de Integración Económica Centroamericana (SIECA/CEC/VII-0/DT.2).

^{5/} Véase la resolución 44 (CEC) del Consejo Económico.

^{6/} Véase la resolución 42 (CEC) del Consejo Económico.

^{7/} Véase el Informe de la decimotercera reunión del Subcomité Centroamericano de Comercio (E/CN.12/CCE/SC.1/99/Rev.1), que figura como Anexo A.

Se decidió establecer además una unidad regional de fomento de las exportaciones en la SIECA, cuyas labores iniciales se convino encomendar a funcionarios especializados de dicha Secretaría Permanente y del Banco Centroamericano, así como solicitar para ellos la continuidad del apoyo técnico del experto de las Naciones Unidas que ha venido colaborando en estas labores desde 1966. Este programa de impulso a la producción y diversificación de la oferta exportable forma parte del conjunto de medidas sobre defensa y fortalecimiento de la balanza de pagos que se menciona más adelante.^{8/}

Por lo que se refiere a la política de vinculación económica con terceros países, Centroamérica ha dado ya pasos de especial significado. El Consejo Económico ha declarado de la más alta conveniencia, por una parte, la plena participación de Panamá en el Mercado Común Centroamericano, a través de un proceso flexible y gradual que facilite la integración de sus respectivas estructuras económicas. Para llevar a la práctica este propósito, el Consejo ha decidido conceder atención preferente a las negociaciones que deben emprenderse y ha invitado al Gobierno de Panamá a que se haga representar con ese objeto, en una de sus próximas reuniones.^{9/} Se ha previsto, por otro lado, una reunión de la Comisión Mixta México-Centroamérica en mayo de 1968, que habrá de examinar y concretar posibilidades de intercambio y complementación industrial. Los representantes de los países centroamericanos han mostrado asimismo singular interés en el desarrollo de un programa de asistencia técnica y financiera, tanto sobre cooperación económica con los países de la cuenca natural del Caribe como sobre la formulación de condiciones preferenciales que se estime requieren los países latinoamericanos de menor desarrollo económico relativo para poder incorporarse al proceso de integración multinacional que se ha puesto en marcha en América Latina.^{10/}

^{8/} Véase el Acta de la Primera Reunión Conjunta del Consejo Económico, el Consejo Monetario y los Ministros de Hacienda de Centroamérica.

^{9/} Véase la resolución 45 (CEC) del Consejo Económico.

^{10/} Véase el Informe de la Reunión sobre los Problemas de la Integración Regional de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (E/CN.12/798).

Las autoridades del Mercado Común Centroamericano acordaron, finalmente, tener contactos más frecuentes con gobiernos y organismos de la Comunidad Económica Europea y actuar como una sola unidad en el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.^{11/}

b) Coordinación de políticas económicas

Los problemas fiscales y de balanza de pagos se agravaron durante 1967 en varios países centroamericanos, situación que, unida a las perspectivas a corto plazo, refleja el comportamiento del sector externo y ha puesto de manifiesto la necesidad de acelerar la adopción de medidas conjuntas en el campo monetario, crediticio y fiscal, que tiendan a solucionar gradualmente dichos problemas sin afectar a la estabilidad y al equilibrio del Mercado Común Centroamericano. De ahí que a la coordinación de políticas económicas, dentro del marco de la integración regional, se haya prestado especial atención por los organismos centroamericanos hacia fines de 1967.

El Consejo Económico, el Consejo Monetario y los Ministros de Hacienda de Centroamérica examinaron conjuntamente la situación en noviembre pasado, acordaron diversas medidas de aplicación inmediata, y precisaron estudios, proyectos de convenio y reglamentos que deberán elaborarse para fortalecer la posición centroamericana en materia fiscal y de balanza de pagos. Se consideran de importancia principal los referentes a la implantación de impuestos generales sobre las ventas de bienes y servicios, a sistemas flexibles de aplicación de políticas arancelarias, a la formación de un fondo de estabilización monetaria, al establecimiento de mecanismos financieros para fomentar las exportaciones intrarregionales de productos industriales, a la creación de una unidad regional para la promoción de las exportaciones extrazonales, y a estudios que proporcionen orientaciones generales sobre política cambiaria y de endeudamiento externo e interno para mantener la estabilidad monetaria en la región.^{12/}

^{11/} Véase el Acta Número Veintidós del Consejo Económico.

^{12/} Véase de nuevo el Acta de la Primera Reunión Conjunta del Consejo Económico, el Consejo Monetario y los Ministros de Hacienda de Centroamérica.

c) Funcionamiento del mercado común

Durante el período a que se refiere este informe, los gobiernos centroamericanos suscribieron otro acuerdo de integración regional, el Protocolo al Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración^{13/} --Segundo Protocolo de Managua-- en el que se adaptan niveles arancelarios de más de 40 rubros del Arancel de Aduanas Uniforme a las condiciones actuales del desarrollo productivo de la región, y se le agregan dos nuevas partidas de las 33 que quedaban pendientes, se reglamenta la política de desarrollo de la industria de hilados y tejidos planos de algodón, se crea la Escuela Centroamericana de Capacitación Textil con sede en Nicaragua, y se agregan nuevos artículos al Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas.

El Consejo Ejecutivo y la Secretaría Permanente del Tratado General continuaron por su parte examinando y resolviendo problemas concretos de funcionamiento del Mercado Común Centroamericano, y han seguido estudiando, con los demás organismos de integración, procedimientos para solucionar los conflictos que se susciten a nivel regional y fórmulas diversas para lograr un financiamiento apropiado de todas las instituciones regionales.

Por otra parte, se han logrado avances en sectores como el de infraestructura económica y financiamiento multinacional.

La Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores creó el Consejo Centroamericano de Infraestructura^{14/} por una parte; por otra, dos grupos de trabajo de la CEPAL --uno correspondiente al Subcomité Centroamericano de Transportes y otro al Subcomité de Coordinación Estadística del Istmo Centroamericano-- iniciaron la coordinación regional de las actividades relacionadas con el transporte marítimo y el desarrollo portuario^{15/} y con

^{13/} Véase el documento SIECA/CEC-VIII.

^{14/} Véase el Acta Final de la Tercera Conferencia Ordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica.

^{15/} Véase el Informe de la primera reunión del Grupo de Trabajo sobre Transportes y Desarrollo Portuario (E/CN.12/CCE/SC.3/22).

la formulación y mejoramiento de las estadísticas correspondientes a los distintos medios de transporte,^{16/} respectivamente.^{17/}

Las actividades del Banco Centroamericano de Integración Económica se caracterizaron principalmente, al finalizar 1967, por el ritmo de crecimiento de las operaciones crediticias destinadas a proyectos de infraestructura de interés regional y por la diversificación de las fuentes de recursos foráneos de su capitalización. Los préstamos concedidos ascendieron dicho año a 22.3 millones de pesos centroamericanos, de los cuales el 83 por ciento se destinó al sector de infraestructura. El Banco Centroamericano ha elevado con ello a 111 millones el monto total de colocaciones desde que entró en operación en 1961.

16/ Véase el Informe de la Primera Reunión del Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Transporte (E/CN.12/CCE/SC.2/103/Rev.1).

17/ Véanse los Anexos B y C.