

**INSTITUTO INTERAMERICANO  
DE ESTUDIOS  
JURIDICOS INTERNACIONALES**

**EL PROGRAMA  
DE INTEGRACION  
ECONOMICA  
CENTROAMERICANA**

**F. V. GARCIA-AMADOR**  
*DIRECTOR*

**ALBERTO TOLOSA**  
*ESPECIALISTA*

**DEPARTAMENTO DE ASUNTOS  
JURIDICOS DE LA O.E.A.**

## CAPITULO 1

# Libre Comercio y Equiparación Arancelaria

El Programa de Integración Económica de Centroamérica es muy vasto y sumamente complejo. A las características se agrega la de hallarse, desde su inicio, en proceso de constante evolución. Además, no se trata sólo de un proceso de integración que de la fase de "mercado común" en que se encuentra está pasando a la de la unión aduanera, sino de una integración que tiene como fin transformar cinco sistemas nacionales en un sólo sistema económico. Antes de entrar en el examen de las diferentes fases y aspectos del Programa —que no se circunscribe a la liberalización del comercio y la equiparación de los gravámenes a la importación de productos procedentes de terceros países— convendría detenerse a exponer sus antecedentes históricos, enfoque, objetivo y las etapas que han precedido su actual configuración.

### 1. ANTECEDENTES, ENFOQUE, OBJETIVO Y ETAPAS DEL PROGRAMA

La finalidad a que obedece esta Sección es la de explicar cómo, desde un primer momento, se convino en que la integración económica del área se realizara en forma gradual y progresiva, y que el proceso integracionista estaría condicionado al propósito de llevar adelante el desarrollo económico y social tanto de cada país como del conjunto; así como la de reseñar las etapas del Programa anteriores a 1960, año en que fueron concluidos los tratados que forman el marco institucional en que ahora se desarrolla la integración económica. Con miras a esta doble finalidad, es menester destacar antes los rasgos más sobresalientes de la historia política, económica y social que antecede al Programa.

#### 1. ANTECEDENTES HISTORICOS: DE LA COLONIA A 1950

La administración colonial española en Centroamérica duró poco más de trescientos años y se caracterizó, principalmente, por su política dirigida a explotar los yacimientos de oro y plata que había en esta región. En cuanto al comercio, existió únicamente entre las provincias y la metrópoli, habiéndose prohibido, por órdenes reales, el intercambio entre las primeras, lo que, por lo demás, se hacía muy difícil por la falta de vías de comunicación y por la escasa producción que podía ser objeto de transacciones; todo lo cual determinó que dichas provincias se mantuvieran aisladas entre sí, aunque bajo un mando político y administrativo controlado por la Capitanía General. El poder estaba concentrado en manos de las autoridades españolas, de los colonos venidos de la Península y sus descendientes, así como del clero, es decir, en grupos cerrados que, por la situación de privilegio en que vivían, no tenían interés en que se produjeran cambios en los métodos de explotación y distribución de la riqueza. Como consecuencia del sistema económico imperante en España, las tierras centroamericanas se concentraron en manos de los grupos o clases men-

cionadas, impidiendo en tal forma el establecimiento siquiera de las bases de una economía de mercado, que permitiera la integración de las provincias que se hallaban bajo la jurisdicción de la Capitanía General de Guatemala.

Tal era el cuadro que existía al logiarse la independencia el 15 de Septiembre de 1821. Ahora bien la Constitución de la República Federal de Centroamérica, emitida el 22 de Noviembre de 1824, fue el producto del pensamiento de intelectuales y políticos influenciados por las ideas que surgieron con motivo de la Revolución Francesa y de la reciente independencia de los Estados Unidos de América. En esta Constitución se plasmó el mismo sistema de distribución de poder adoptado por la federación norteamericana, pero aplicado en un ambiente social, económico y político de características completamente diferentes. En efecto, en Centroamérica, el poder federal era relativamente débil en relación al poder de cada uno de los Estados, lo que impidió que aquella perdurara como había sido el propósito de sus redactores. Por otro lado, la falta de vías de comunicación no permitió un mayor intercambio comercial y cultural, careciendo así los países de intereses comunes que pudieran ser el aglutinante para mantener unida a la República Federal. La falta de integración dentro y entre los nuevos Estados, dio pie a que surgieran grupos con intereses políticos que propugnaban por la menor interferencia de las autoridades federales en los asuntos del gobierno estatal, los cuales se apoyaban en la misma Constitución, cuyo artículo 10 establecía que cada uno de los Estados de la Federación "es libre e independiente en su gobierno y administración interior; y les corresponde todo el poder que por la Constitución no estuviere conferido a las autoridades federales".

Durante la corta vida de la República Federal — 1824 a 1838— la independencia administrativa de cada Estado incluía un alto grado de autonomía para establecer tributos, según se observa en el inciso 2º del Artículo 178 de la referida Constitución, que respecto a sus atribuciones, decía: "determinar el gasto de su administración y decretar los impuestos necesarios para llenar éste, y el cupo que les corresponda en los gastos generales, mas sin consentimiento del Congreso no podrán imponer contribuciones de entrada o salida en el comercio de los extranjeros, ni en el de los Estados entre sí". Se infiere que sólo la tarifa aduanera a la importación aplicable a terceros países y los impuestos que gravaban el comercio entre los Estados, eran de la competencia del Congreso de la Federación. La base económica de cada uno de los nuevos Estados independientes, después de la ruptura de la Federación, se mantuvo endeble, entre otras causas, por la falta de gobiernos estables que crearan condiciones más apropiadas para las actividades productivas; y, por todo lado, por su situación geo-política se vieron envueltos en la lucha entre Inglaterra y los Estados Unidos por el dominio del mar Caribe y por el

derecho de acceso a un canal interoceánico. De tal manera que los centroamericanos, en esos primeros años de su independencia, estuvieron dominados por la preocupación de no perder su reciente independencia política (1)

En el transcurso del siglo XIX y la primera parte del siglo XX, las economías centroamericanas se orientaron hacia un comercio de exportación de metales preciosos, de cacao, de índigo y, posteriormente, de café, al desarrollarse una economía cafetera, que se inicia alrededor de 1870 con la reforma liberal. Años más tarde ocurría lo mismo con la industria bananera.

Este modelo de desarrollo dio origen a que las vías de comunicación y las instalaciones portuarias estuvieran en función de las necesidades del sector exportador. También el surgimiento del citado sector exportador dio lugar al acceso a fuentes financieras externas para el cultivo, la construcción de una infraestructura y la comercialización de esos productos, pero estas facilidades no estuvieron disponibles para la agricultura o la pequeña industria destinadas al abastecimiento del consumo interno. Por otro lado, tampoco los Estados Centroamericanos pudieron contar con ayuda financiera externa para otros proyectos de infraestructura de interés nacional, o cuando ese fue el caso, las condiciones de los préstamos consiguientes, en cuanto a intereses, comisiones y formas de amortización, fueron tan onerosas, que las cantidades que finalmente quedaban disponibles, no permitían realizar los proyectos a que estaban destinados, como sucedió con el ferrocarril interoceánico de Honduras. Todas esas circunstancias dieron lugar a que, posteriormente, los gobiernos no estuvieran en capacidad de hacer frente a las obligaciones que habían contraído (2)

Cabe señalar además, que el surgimiento de un sector exportador no se produjo al mismo tiempo en los cinco países; por ejemplo en Guatemala y El Salvador se inicia a partir de 1870, y en Honduras a inicios del presente siglo. Por otro lado, la producción y comercialización de café ha venido siendo explotada en su mayoría por inversionistas extranjeros, dando así origen a distintos grados de capitalización interna y de distribución de la riqueza.

El desarrollo interno de la economía de cada país no fue paralelo al amplio desarrollo observado en el sector exportador, ya que, como se ha señalado, los programas de infraestructura estuvieron orientados a servir a la economía de exportación. La demanda de bienes que se requerían para atender las necesidades de los cinco países — artículos de consumo, maquinaria, etc — era abastecida a base de importaciones, por lo cual las tarifas arancelarias sobre éstas eran relativamente bajas, las que, por otra parte, constituían el principal renglón de ingresos tributarios para financiar el presupuesto nacional.

Como consecuencia de estos factores, el grueso de la población (en aquellos tiempos más del 80%) se dedicaba a actividades agropecuarias destinadas a cubrir

el consumo de áreas geográficas limitadas, y con cuya venta podía comprar los productos necesarios para subsistir. Esta situación de aislamiento originó una economía de subsistencia, que casi no participaba en la economía monetaria, dando lugar a que en cada país hubiera muy poca integración nacional, por falta de un sistema de comunicaciones y de una acción estatal dinámica, que pudiera romper ese círculo vicioso. A lo anterior hay que agregar, por las mismas causas, los escasos medios de educación y los altos índices de mortalidad infantil.

Tales eran las características de la pauta de desarrollo de los países centroamericanos al iniciarse la primera mitad del siglo XX, si bien, con el crecimiento de la población, algunas otras producciones agrícolas empezaron a desarrollarse, estimulando el desarrollo del transporte y de los sistemas de generación de energía eléctrica, así como de determinadas industrias para abastecer ciertos consumos populares, como bebidas, azúcar, tabaco, textiles, etc. Esta era, a grandes rasgos, la situación de Centroamérica al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

## 2. SITUACION ECONOMICA DEL AREA AL INICIARSE EL PROGRAMA

A continuación se tratará de describir la situación económica de los países centroamericanos al iniciarse el Programa de Integración Económica, así como algunos aspectos de su evolución durante el período 1950-1961, porque ello dará una mejor perspectiva de los cambios que se han producido con la influencia del Programa.

Con motivo de la crisis mundial de 1929, los precios de los principales productos de exportación bajaron sustancialmente, afectando en forma muy desfavorable el incipiente desarrollo económico de cada uno de los cinco países. Además, el café y el banano — productos alrededor de los cuales ha venido girando la economía de los Estados Centroamericanos — empezaron a afrontar problemas de producción y de una mayor competencia en el mercado internacional, en tanto que la explotación de actividades mineras — oro y plata — había comenzado a declinar desde el inicio de la década de los veinte. Esta declinación fue tan importante, que aún hoy los productos del subsuelo contribuyen en muy pequeña proporción al volumen de las exportaciones.

Tal estado de cosas se mantuvo durante la segunda guerra mundial, con el agravante de que los mercados europeos de exportación dejaron de existir prácticamente durante el conflicto bélico. Como una respuesta a esos problemas y al crecimiento demográfico, se inició una limitada política de sustitución de importaciones, en campos tales como el de la industria textil del algodón y la industria de la confección, así como en la del calzado, alimentos elaborados, azúcar, cemento y algunas otras de carácter liviano. Esa po-

(1) Carlos M. Castillo: *Growth and Integration in Central America*, Frederick A. Praeger, Publisher (1966). Ver Capítulos 1 y 2. (2) *Ibid*

lítica, que fundamentalmente se dirigía a fomentar la producción para consumo interno, empezó a crear condiciones para el comercio bilateral que se inició en forma sistemática a partir de 1951.

También durante el conflicto bélico, por razones estratégicas, Estados Unidos promovió el cultivo de algunas materias primas que habían sido abastecidas tradicionalmente por países asiáticos, como es el caso del hule y el abacá, lo cual trajo como consecuencia cierta mejoría en la situación económica. Lamentablemente, a mediados de la década de los años cincuenta, tales actividades se suspendieron debido a que entraron de nuevo al mercado internacional los países asiáticos y se empezaron a producir materias primas de origen sintético, lo que dio por resultado una importante baja en las exportaciones. Dado que los países europeos no podían exportar —primero por el estado de guerra y después porque tuvieron que reconstruir su aparato industrial y atender su demanda interna— y que el principal abastecedor de la región, Estados Unidos, también limitó sus exportaciones debido a las necesidades que ese conflicto imponía en su economía, los países centroamericanos acumularon una cantidad apreciable de reservas internacionales, que en 1945 alcanzó la cifra de 108.6 millones de dólares y que en 1951 se elevaron a 131.3. Estas circunstancias hicieron posible una expansión de la economía de los países centroamericanos al restablecerse los canales tradicionales de comercio.

De otra parte, al normalizarse la situación mundial y bajo los programas de recuperación económica de Europa, se creó una mayor demanda para los productos de exportación tradicional de la región: café y bananos, lo que se manifestó en una alza de precios, principalmente del primero de los productos mencionados. Se iniciaron, además, una serie de reformas institucionales que vinieron a dotar al Estado de nuevos mecanismos para atender su papel de promotor del desarrollo económico-social, tales como la creación de la banca central, bancos de fomento, establecimiento del impuesto sobre la renta, códigos de trabajo y la iniciación de programas de construcción de carreteras, programas sociales, de salud, educación y vivienda, así como planes de fomento agropecuario e industrial. Pero no es sino a partir de 1950, cuando comienza a notarse una actitud menos pasiva por parte de los Estados y a producirse un cambio en la estructura económica de éstos.

En efecto, en 1952 los gobiernos centroamericanos empezaron a vislumbrar que el período de relativa prosperidad por que pasaban sus países, al que también contribuía la guerra de Corea, no se prolongaría más allá de dos o tres años; y que ante la necesidad de acelerar el desarrollo económico —por las demandas de la población, de mayores servicios sociales y oportunidades de empleo— se imponía programar una serie de medidas que contrarrestaran los efectos desfavorables que producía la baja de precios de los productos de exportación. Esa situación de crisis del sector exportador empezó a manifestarse en 1954 y se

agudizó a partir de 1957. Hay que hacer notar que los estudios de la CEPAL, en que se analizaban diaméticamente esas expectativas, influenciaron el pensamiento latinoamericano, lo que dio origen a políticas de fomento de la producción agrícola e industrial para sustituir importaciones. Los países centroamericanos también empezaron a ver claramente ese panorama y, bajo la influencia de aquellos estudios, decidieron que era más conveniente enfrentar la tarea del desarrollo a base de un esfuerzo común. De ahí el origen de la Resolución de CEPAL N° 9 (IV) sobre "Desarrollo Económico de Centroamérica", cuyo texto se transcribe posteriormente. Para mayor ilustración, se presentan seguidamente algunos datos que permitirían apreciar mejor la situación centroamericana a partir de 1950.

#### CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

Centroamérica presenta una de las tasas de crecimiento demográfico más altas del mundo. En 1950 la población del área era de 7.9 millones de habitantes, aumentando a 10.7 en 1960, y 12.7 millones en 1965. Las tasas de crecimiento más altas se han observado en Costa Rica, llegando a 4.42% en el período 1958-1961. El promedio centroamericano fue de 2.91 en los años 1950-53 y de 3.63% en los años 1962-65. Con el objeto de destacar el elevado crecimiento demográfico de la región, que plantea serios problemas de desarrollo económico-social, se indican las tasas de otras zonas del mundo. En el período 1950-1955 la población de Asia creció en un 1.7% anual, la de África en 2.3%, la de Europa, excluyendo a la Unión Soviética, en 1.4% y la de Estados Unidos y Canadá en 1.7%.

Otro aspecto de importancia, también como problema de desarrollo, es que existen considerables diferencias en densidad de población, entre países. Basta señalar que en 1950 esa densidad era de 89 habitantes por Km<sup>2</sup> en El Salvador, pasando a 140 en 1965; en cambio, en Nicaragua, en el mismo período, pasó de 9 a 14 habitantes por Km<sup>2</sup>, datos que por su interés se presentan a continuación:

POBLACION TOTAL (3)  
(Miles de Personas)

PAISES	Población		Población		Habitantes Km <sup>2</sup>
	Extensión Territorial	Total 1950	Habi- tantes Km <sup>2</sup>	Total 1965	
Guatemala	108 889	2 805	26	4 360	10
El Salvador	21 393	1 858	89	2 928	140
Honduras	112 088	1 445	12	2 284	20
Nicaragua	148 000	1 060	9	1 655	14
Costa Rica	50 700	803	16	1 433	28
Centro América:	441.070	7 971	19	12 660	31

En cuanto a composición de la población por edades, el mayor crecimiento —entre 1950-60— se observó en la población que oscilaba entre los 4 y 5 años de edad; lo cual significa que en lo que resta de la década 1960-1970, los gobiernos centroamericanos tendrán que dedicar crecientes recursos a programas de salud, educación y otros servicios sociales. Otro aspecto demográfico interesante es la distribución de la población en áreas urbanas y rurales, según países. Los datos reflejan un apreciable movimiento de población del campo a las ciudades, hecho que merece atención por los problemas que se presentarán en materia de vivienda y servicios y, principalmente, en la urgencia de crear nuevas oportunidades de trabajo. Por ejemplo, en 1950, el 24% de la población total de Guatemala estaba en centros urbanos, elevándose al 33% en 1964 (censo abril 1964), y en El Salvador de 28% pasó al 38.5 (censo mayo 1961).

También conviene hacer notar que entre 1961 y 1964 —fecha de los últimos censos— más del 50% de la población económicamente activa se dedicaba a actividades agrícolas, llegando en algunos países a representar el 65 y 67%, como en Guatemala y Honduras; cifras que ponen de manifiesto la poca diversificación de las actividades económicas que predominan en el área y la necesidad de introducir reformas estructurales en el sector agrario.

El problema del analfabetismo es otro aspecto significativo dentro de las características de la población centroamericana, particularmente por sus implicaciones en el desarrollo económico, social y político de los países. Al examinar el problema del analfabetismo, conviene hacerlo, no a base de las cifras absolutas —población que se dice saber leer y escribir— sino a través de una evaluación más a fondo del sistema educativo primario. Según las cifras absolutas de 1960, ofrecidas en el Estudio de los Recursos Humanos de Centroamérica, Panamá y México, ya citado, el país con el menor índice de analfabetismo era Costa Rica, con 21% para la población mayor de 10 años, llegando a un 40% en Guatemala, 58% en El Salvador y 66% en Honduras. Ahora bien, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) ha publicado los primeros resultados de su investigación sobre los recursos humanos de la región. En su Cuaderno 1, de julio de 1963, analiza la eficiencia del sistema educativo primario, señalando que el promedio para Centroamérica resulta de 17.1%; es decir, que sólo ese porcentaje de los niños que han aprobado el primer grado termina sus estudios primarios. Costa Rica cuenta con el índice más elevado (22.7%) y Honduras con el más bajo (12.2%). Señala ese documento que “al estudiar la estructura de la población en edad escolar (6 a 13 años) se observa que los porcentajes de analfabetos absolutos —los que nunca han asistido a la escuela— son altos para cuatro países: Nicaragua (77.5%), Guatemala (64.8%), Honduras (59.2%), El Salvador

(51.8%), Costa Rica (22.3%). Los índices de analfabetos potenciales —los que sólo han aprobado el segundo grado— son los siguientes: Nicaragua (14.5%), Guatemala (21.6%), El Salvador (26.6%) y Honduras (28.2%); el índice de Costa Rica es el más alto del área, con 33.5%. La matrícula inicial ha llegado en Centroamérica, de 622 000 en 1950 a 1 135 000 en 1960, de los cuales salieron del sexto año, 21 000 en 1950 y 49 000 en 1960”. Los datos sobre el problema del analfabetismo en los diferentes países son importantes, entre otras cosas, porque en lo económico indican las posibilidades de que la población pueda asimilar nuevas técnicas de producción, principalmente en la agricultura, la industria y la artesanía.

En cuanto a la distribución geográfica, las mayores concentraciones de población se localizan en las partes altas del Sur Oeste de Guatemala; costa norte y valles del interior de Honduras; parte interior de El Salvador; meseta central de Costa Rica y en la vertiente del Pacífico en Nicaragua. Esta distribución geográfica de la población ha determinado que el mayor desarrollo económico de los países centroamericanos se encuentre en la vertiente del Pacífico, porque es allí donde vive más de la mitad de la población, a pesar de que su extensión territorial no llega a la quinta parte de la superficie total. En el caso de Honduras el mayor desarrollo se ha localizado en la costa norte del país, y en el de Costa Rica, en la meseta central.

#### PRODUCTO INTERNO BRUTO

El desarrollo económico de los países centroamericanos en la década 1950-1960, al igual que en toda la América Latina, estuvo influenciado principalmente por su comercio exterior. En la primera década de la postguerra el sector externo constituyó el factor dinámico en el crecimiento económico de las repúblicas centroamericanas; pero a partir de 1954 se inicia un período de relativo estancamiento que se prolonga hasta 1960, debido a la baja de los precios de los principales artículos exportados —café y bananos—. A partir de 1961 de nuevo se produce una recuperación económica por mejoras en los precios y aumento de los volúmenes exportados, coyuntura que coincide con la expansión de la producción interna estimulada por el establecimiento del Mercado Común. En efecto, en ese último período —1961-1966— la tasa media de crecimiento de Centroamérica fue de 5.6%. Sin embargo, ya en 1967 se observan de nuevo tendencias desfavorables en el sector externo, principalmente en algunos de los países que mostraban una situación delicada en su balanza de pagos.

De acuerdo con las cifras disponibles, el producto nacional bruto ascendió a 1 788.1 millones de dólares en 1950, pasando a 2 718.6 millones en 1960 y a 3 769.1

(5) Ibid, p 15.

en 1966 (6) En cuanto al producto interno bruto por habitante para toda la región, éste fue de 225 dólares en 1950, aumentando a 252 en 1960 y a 287 en 1966. En los primeros años de la década 1950-1960, el ingreso per-cápita llegó a crecer en algunos países hasta en un

54% (Nicaragua); pero a fines del periodo (1965-1966) se redujo a un 1% anual para toda la región. A continuación se presentan las cifras del PIB, por países, para los años 1950, 1960 y 1966.

PAISES	1950		1960		1966	
	millones (dólares)	dólares per cápita	millones (dólares)	dólares per cápita	millones (dólares)	dólares per cápita
Guatemala	708.2	252	992.0	262	1 323.4	290
El Salvador	374.0	200	545.5	222	770.8	254
Honduras	273.5	192	385.3	198	524.9	222
Nicaragua	204.7	193	342.0	242	525.8	312
Costa Rica	227.9	285	453.8	386.5	642.2	420
Total	1 788.3	225	2 718.6	252	3 769.1	287
Centroamérica						

FUENTE: SIECA División de Desarrollo

No obstante que las cifras disponibles sobre el PIB deben tomarse con cierta reserva por los problemas que cada país ha encontrado al construir las series estadísticas, los datos presentados anteriormente pueden considerarse como indicadores generales sobre los diferentes niveles de desarrollo alcanzados por cada país en los años comprendidos entre 1950 y 1966.

#### IMPORTANCIA DEL COMERCIO EXTERIOR EN LA ECONOMIA CENTROAMERICANA

Es un hecho sobradamente conocido que desde 1950 el desarrollo económico de los países latinoamericanos ha estado condicionado por los ingresos que ha recibido por sus productos primarios de exportación. El Istmo Centroamericano no ha sido, desde luego, una excepción, en cuanto a que el nivel del producto interno bruto ha dependido fundamentalmente de la actividad generada por el sector externo de la economía —exportaciones de banano, café y algodón—. En la década pasada, esas exportaciones han constituido el principal estímulo, el factor dinámico del desarrollo económico alcanzado, al condicionar la capacidad para importar, los gastos en inversión y consumo y, por ende, la capacidad de compra de la gran masa consumidora centroamericana. Se evidencia la influencia del sector externo en el crecimiento económico, si se compara la relación de las exportaciones con el ingreso nacional de países industrializados o en vías de industrialización, con los países centroamericanos, que son de una estructura eminentemente agraria. Según un informe de la CEPAL de 1960, esa relación fluctuaba del 17% al 18% en Estados Unidos, Francia, Italia y el Japón; del 19% al 20% en México y Chile y del 25% al 32% en las distintas repúblicas centroamericanas. Es

más, el mismo informe expone que se ha estimado que una disminución del 25% en los valores de exportación de un producto como el café, podría hacer caer en un 10% el ingreso de un país como Guatemala.

La estructura agraria de la economía centroamericana (7) y su vulnerabilidad ante los cambios en el valor de sus exportaciones —sea por precios o por problemas en la producción— ha determinado un alto grado de inestabilidad en su proceso de crecimiento. Esta aseveración se comprueba con lo acontecido en los años posteriores a 1950. En efecto, podría decirse que en ese periodo de 16 años se observan tres ciclos bien diferenciados. El primero de relativa prosperidad que coincidió con el ciclo de prosperidad mundial; es cuando los precios del café, alcanzaron su nivel más alto. El segundo ciclo fue de tipo depresivo, se inicia en algunos países en el año 1954 particularmente en aquellos en que han predominado las exportaciones de banano (Honduras), ya que a partir de ese año la producción de ese artículo sufrió una baja apreciable debido a fenómenos naturales (inundaciones), a la agudización del problema de las enfermedades y a la competencia del Ecuador. El tercero es de recuperación económica comprendiendo el quinquenio 1961-1966, apoyado por las crecientes exportaciones de algodón, de nuevas variedades de banano y de otros productos así como por el incremento del comercio intercentroamericano. Como ya se apuntó, pareciera que en 1967 se empieza a gestar un nuevo ciclo de posible estancamiento económico, lo cual está preocupando a los gobiernos y a los órganos de la integración centroamericana. La solución de los problemas de balanza de pagos parece ser el orden del día de las autoridades del Mercado Común, por ser uno de los factores condicionantes del desarrollo econó-

(6) Fuente: Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, ahora División de Desarrollo de la SIECA. Estas cifras fueron calculadas tomando 1962 como año base.

(7) En el Capítulo III se examina con más detalle lo relacionado con el desarrollo agropecuario.

mico En la Primera Reunión Conjunta del Consejo Económico, del Consejo Monetario y los Ministros de Hacienda, se adoptó un plan de acción dirigido hacia ese objetivo, el cual comprende medidas en los campos monetario, cambiario, de la tributación, el gasto público y la promoción de las exportaciones (8) Esta actitud refleja el reconocimiento a la importancia que siguen teniendo en Centroamérica las exportaciones tradicionales como elemento determinante de la actividad económica interna y generadora de las divisas que se necesitan para financiar sustancialmente los programas de desarrollo económico Sobre este aspecto se ha escrito mucho —la alta dependencia de los países en vías de desarrollo de su sector exportador—, y es la finalidad de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (9) encontrar las políticas y medidas para aliviar tal situación

## PRINCIPALES EXPORTACIONES

El valor de las exportaciones se ha triplicado en los últimos quince años. De 249 millones de dólares en 1950, se elevaron a 450 en 1960 y a 837 millones en 1966 De este total de 837 millones, 287 fueron exportaciones de café, 134 de algodón y 111 de bananos, o sea que esos tres productos significaron en 1966 alrededor del 63% del total de las exportaciones El café y el banano han constituido para Costa Rica y Honduras aproximadamente el 85% del valor total de sus exportaciones; para Guatemala, El Salvador y Nicaragua el café y el algodón ha presentado un componente similar Con el propósito de dar una mejor idea de la participación de los productos agrícolas mencionados en el comercio exterior, se presenta, por porcentajes, lo que cada uno de ellos significa dentro del total de exportaciones

PAISES	Café			Banano			Algodón		
	1950	1960	1965	1950	1960	1965	1950	1960	1965
(Porcentajes del valor total de las importaciones)									
Guatemala	67.0	63.0	48.0	9.6	11.1	2.2	3.9	4.8	17.9
El Salvador	90.4	65.7	50.9	—	—	—	3.6	13.3	10.0
Honduras	8.9	19.1	17.5	60.6	46.1	42.3	—	—	4.8
Nicaragua	65.8	34.6	17.6	—	—	—	6.8	26.5	41.0
Costa Rica	50.1	53.6	41.7	19.7	30.5	25.3	—	—	—

Las cifras anteriores permiten apreciar claramente que la importancia de estos productos, dentro del comercio exterior, no es la misma en todos los países Asimismo, ponen en evidencia que esa participación ha venido decreciendo al incrementarse la producción y exportación de otros artículos que se comentan a continuación (10)

Algunos países centroamericanos han sido exportadores tradicionales de madera, principalmente Honduras y Nicaragua En 1955 la región exportó 96 millones de dólares y 146 en 1966 correspondiendo 106 a Honduras y 25 a Nicaragua. Las exportaciones de azúcar han crecido muy rápidamente, pues aumentan de 18 millones de dólares en 1955 a 245 millones en 1966 Los países exportadores son Nicaragua, Costa Rica, El Salvador y Guatemala y el principal mercado, el de Estados Unidos La carne es el producto que ha tenido uno de los crecimientos más espectaculares en cuanto a exportaciones En efecto, en 1958 la región exportó 10 millón de dólares, elevándose a 252 millones de dólares en 1966, siendo los principales exportadores Nicaragua, Guatemala, Costa Rica y Honduras; el principal mercado también es Estados Uni-

dos Igualmente el rubro de crustáceos y moluscos (camarón) se ha incorporado como un nuevo producto de exportación; en 1960 la exportación fue de 12 millones de dólares, subiendo su monto a 114 millones en 1966; El Salvador, Nicaragua y Costa Rica han sido los principales exportadores Sólo Costa Rica ha sido exportadora importante de cacao, pero ha venido decreciendo debido a la baja de precios Así, en 1959 exportó 115 miles de toneladas métricas con valor de 74 millones de dólares, bajando a 88 mil toneladas en 1962 con valor de 45 millones de dólares También la región está incrementando sus exportaciones de algunos minerales, tales como plata, plomo y zinc

Debe también destacarse el hecho de que el valor total de las exportaciones ha aumentado en los últimos años, debido al enorme incremento en la producción de algodón, principalmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala Esas exportaciones casi se cuadruplicaron entre 1960 y 1966, elevándose de 37 millones de dólares a 133 millones Puede decirse que este cultivo ha contribuido a mantener la tasa de crecimiento, atenuando los efectos de la baja de precios del café

También son significativas las diferencias habi-

(8) Acta de la Reunión, celebrada en Managua, Nicaragua, del 13 al 16 de noviembre de 1967

(9) La UNCTAD celebró su segundo período de sesiones en Nueva Delhi, a partir del 1º de febrero de 1968.

(10) Los datos figuran en el Anexo Estadístico de la Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica (Doc.E/CN.12/CCE/327/Rev.1/Add.1), en el Estudio Económico Anual de CEPAL sobre Centroamérica para 1966, y en los Indicadores Económicos Centroamericanos publicados por la SIECA en octubre de 1967

das en los ingresos de cada país por concepto de sus exportaciones, ya que éstas han determinado diferentes niveles de capitalización entre los mismos. Es notorio que los países que han dependido en mayor medida del café han logrado una mayor formación de ahorro, debido principalmente a que productores y exportadores han sido casi en su totalidad nacionales o extranjeros residentes; lo cual ha significado que en esas naciones, no sólo hayan quedado los costos de origen nacional e impuestos, sino también la casi totalidad de las utilidades. Igual comentario podría hacerse en cuanto al algodón, pero no así en cuanto al banano, pues una parte apreciable del total de los ingresos obtenidos por la exportación de este producto ha salido al exterior en forma de dividendos.

Recalcando la importancia de la baja de precios, principalmente del café, la CEPAL indica en el informe antes citado, que la disminución de un centavo en el precio de la libra de café en el mercado norteamericano, equivale a una reducción de unos 30 millones de dólares para toda la región y señala que si el precio medio pagado al exportador centroamericano en 1954 hubiera estado en vigor en 1958, Centroamérica habría obtenido 50 millones de dólares adicionales en sus ventas en los Estados Unidos, cantidad ésta que es casi igual a la suma de todos los préstamos otorgados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento a Centroamérica, en el período 1954-1958. Cuantificando el deterioro de los precios del café, en 1956 la región exportó 177.5 millones de toneladas con valor de 250 millones de dólares; en 1957, 207 millones de toneladas con valor de 273 millones de dólares, o sea un precio promedio de 1408 y 1319 dólares por tonelada, respectivamente. Si esos precios se calculan sobre la cantidad exportada en 1966 (309 miles de toneladas) se veía que con el precio de 1956 Centroamérica hubiera recibido 435 millones de dólares, y con el correspondiente a 1957, 407 millones; pero recibió sólo 206 millones, o sea una diferencia de 229 y 201 millones, según el precio que se tome. Estas cantidades serían suficientes para financiar los gastos en moneda externa que demanda el desarrollo económico y social de los cinco países, para alcanzar una tasa de crecimiento no menor del 3% por habitante. Puede afirmarse que todo el esfuerzo de productividad ha servido únicamente para que la baja de los ingresos totales de exportación no haya sido tan pronunciada.

#### DESTINO DE LAS EXPORTACIONES

Estados Unidos sigue siendo el principal mercado de los productos exportados por Centroamérica. A pesar de que su participación ha venido decreciendo en los últimos años, la tasa de crecimiento de las exportaciones centroamericanas, en el período de postguerra, fue más alta que la de otras regiones del mundo.

Entre 1946 y 1958 —según el informe de la CEPAL de 1960— las importaciones norteamericanas de productos centroamericanos crecieron a una tasa compuesta anual de alrededor de 8.1%, en tanto que las del resto de la América Latina crecieron a una tasa anual de 5.8% y las de África a 5.2%. El valor total de las exportaciones a ese país fue de 102 millones de dóla-

res en 1946 y llegó a su nivel máximo en 1952, en que alcanzó la cifra de 274.4 millones (equivalente al 75.9% del total exportado) para bajar a 216 millones en 1960 (equivalente al 48.6% del total exportado) y elevarse nuevamente a 285.5 millones en 1966, aunque disminuyendo como componente del total exportado (a un 34%). El café y el banano han sido los principales productos comprados por aquel mercado; el primero representó un promedio del 58% de las exportaciones (entre 1954-1958) y el banano entre un 30 y 32% en el mismo período.

Como puede apreciarse, el destino de las exportaciones se ha venido modificando, siendo los países integrantes de la Comunidad Económica Europea el segundo mercado. En efecto, de un total de 16.5 millones de dólares que compraron en 1950 (6.6% del total exportado), se elevaron a 129.7 y 198 millones en 1960 y 1966 (29.2% y 30% del valor total de las exportaciones, respectivamente). El tercer mercado en importancia es el Japón, país que en 1951 compró 2.4 millones de dólares y 27.9 y 88.1 millones en 1960 y 1966; o sea el 0.9%, 6.3% y 13.8% del valor exportado. En cuarto lugar, sigue en importancia el bloque de países que integran la Zona Europea de Libre Comercio, los que compraron 6.9 millones en 1950, 16.7 en 1960 y 32.4 en 1966 (2.8%, 3.8% y 3.5% del total exportado). Las exportaciones a los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) han crecido muy lentamente, pues de 0.2 millones en 1950 ascendieron a 2.7 millones en 1966.

#### IMPORTACIONES

Debido a que la economía centroamericana es básicamente agraria y a que la producción industrial es pequeña, los países del Istmo dependen de importaciones para satisfacer su demanda de gran parte de artículos de consumo, de maquinarias y equipo, combustibles, materias primas, envases y productos químicos. Las importaciones han seguido un ritmo similar al de las exportaciones y en valores absolutos han crecido más que éstas. Entre 1950 y 1966 se triplicaron, pasando de 241 millones a 515 millones en 1960 y a 942 en 1966. En cuanto a la distribución geográfica, las importaciones han seguido una tendencia similar a las exportaciones de Estados Unidos, que es el principal abastecedor. En efecto, en 1950 se importaron 169.7 millones, elevándose a 249.6 en 1960 y a 389 en 1966 (70.5%, 48.5% y 41% del total); en los mismos años la región importó de la Comunidad Económica Europea 15.4 millones, 101.6 y 145.8 millones (6.4%, 6.2% y 15%); de Japón 1.6 millones, 32.1 y 60.9 millones (0.7%, 6.2% y 6.4%); y de los países de la Zona Europea de Libre Comercio 11.4 millones en 1950, 34.2 millones en 1960 y 63.7 en 1966 (4.7%, 6.7% y 6.7%).

De conformidad con las cifras anteriores, sobre importaciones y exportaciones, puede verse claramente que el ritmo de crecimiento de las importaciones ha sido mayor que el de las exportaciones. Por ejemplo en 1950 la balanza comercial de la región fue favorable en 59.6 millones, pero empieza a ser desfavorable a partir de 1956 con un déficit de 37.9 millones, que se elevó a 74.0 millones en 1960 y a 106.0 en 1966. Estos déficits

crecientes son los que han preocupado a las autoridades del mercado común, pues si bien han venido siendo financiados con entradas netas de capital y utilización de reservas internacionales, es una situación que

cada vez puede tornarse más difícil. En el cuadro siguiente se presenta la evolución de la balanza comercial en ciertos años seleccionados y en relación a las principales regiones con las cuales comercia la región

Balanza Comercial de Centroamérica (Áreas y años seleccionados) millones de dólares									
	1950			1960			1966		
	Importaciones	Exportaciones	Saldo	Importaciones	Exportaciones	Saldo	Importaciones	Exportaciones	Saldo
Todo el mundo	235.5	295.1	59.6	514.1	440.1	74.0	924.9	836.9	106.0
Estados Unidos	169.7			249.6	216.0	33.6	389.9	285.5	104.0
Comunidad Económica									
Europea	15.4	16.5	0.9	101.6	129.7	28.6	145.8	198.2	52.4
Asociación Europea de Libre Comercio	11.4	6.9	4.5	34.2	16.7	17.5	63.7	32.4	31.3
Asociación Latinoamericana de Libre Comercio		0.2			3.4		24.6	2.8	21.8
Japón	1.6	2.9	1.3	32.1	27.9	4.2	60.9	88.1	27.2

FUENTE: Anuarios de Comercio Exterior publicados por la SIECA.

#### DESARROLLO EN INFRAESTRUCTURA

El distinto grado de desarrollo relativo entre los países centroamericanos se ha debido, en parte, a las diferencias que existen en la dotación de facilidades en infraestructura económica, especialmente en comunicaciones y energía eléctrica. Tal situación ha determinado que en algunos países —como Honduras y, en menor

escala, Nicaragua y Guatemala— exista muy poca integración dentro de sus propias economías. A continuación se analiza brevemente el desarrollo de la región en materia de carreteras y energía eléctrica.

En 1963 la red vial centroamericana transitable en todo tiempo, llegaba a 20.985 kilómetros, distribuidos en la siguiente forma:

PAIS	1951	1962
Longitud en Kms		
Guatemala	3 292	6 360
El Salvador	1 173	3 524
Honduras	1 572	2 446
Nicaragua	974	2 592
Costa Rica	1 475	2 109
Centroamérica	8 297	17 031

FUENTE: Carreteras, Puertos y Ferrocarriles de Centroamérica (E/CN 12/CCE/324) y Quinto Compendio Estadístico Centroamericano

El análisis de estos datos revela que Nicaragua y Honduras son los países que tienen menos desarrollo vial en relación a su extensión territorial, en contraste con El Salvador, Costa Rica y Guatemala, que presentan una mayor comunicación entre sus centros de producción, consumo y puertos de exportación. Según datos preparados por la SIECA (11), en 1962 circulaban

129 326 vehículos automotores de todas clases, integrados por 79 864 automóviles, 36 219 camiones y 13 243 autobuses. (Es importante hacer notar que en el desarrollo de los transportes ha influido el comercio intercentroamericano). En 1954 el volumen físico de dicho comercio fue de 75 000 toneladas métricas, aumentando a 244 677 en 1962 y 460 000 en 1963.

(11) Quinto Compendio Estadístico.

En cuanto al desarrollo del sistema ferroviario, éste se ha estancado en los últimos años debido principalmente a que las distancias, relativamente cortas entre centros de producción y consumo, hacen más económica la construcción de un sistema de carreteras. El sistema ferroviario de Centroamérica llegaba en 1961 a 4785 Km., de los cuales casi dos terceras partes eran de servicio público y una para servicio de empresas particulares, principalmente de las compañías bananeras.

El desarrollo portuario, por su parte, ha sido relativamente lento, ya que en la década de 1950-1960, sólo se construyeron facilidades portuarias (muelles, almacenes, etc) en tres países: Guatemala (en la costa atlántica), y El Salvador y Nicaragua (en la costa del Pacífico). El transporte marítimo se utiliza casi en su totalidad para el comercio con países fuera del área centroamericana. Las operaciones de carga y descarga ascendieron en 1961 a 57 millones de toneladas, correspondiendo 25 millones a operaciones de carga y 32 millones a descarga. El transporte aéreo internacional y nacional ha sido de cierta importancia en el período que se examina. En algunos países el transporte aéreo nacional, como en Honduras, ha tenido un movimiento apreciable debido al escaso desarrollo vial.

El sector de la energía eléctrica ha sido uno de los que ha tenido mayor desarrollo, principalmente la de origen hidroeléctrico. La capacidad generadora instalada en plantas de más de 50 KW, era de 155 0 miles de KW en 1950, de 396 7 miles de KW en 1961 y de 515 6 miles de KW en 1964. A continuación se presentan los datos por países (12).

PAISES	Capacidad Instalada	Capacidad Instalada	Capacidad Instalada
	1950 (Miles KW)	1961 (Miles KW)	1964 (Miles KW)
Guatemala	33.2	85.0	102.6
El Salvador	27.3	89.2	107.6
Honduras	18.2	35.2	69.6
Nicaragua	27.9	74.6	85.5
Costa Rica	48.4	112.7	150.7
Centroamérica	155.0	396.7	515.6

Como es lógico suponer, la producción de energía total y por habitante ha crecido paralelamente a las ampliaciones introducidas en la capacidad generadora. En 1961 la producción de energía por habitante (kilovatio-hora) fue de 398 en Costa Rica —la más alta— y de 53 en Honduras —la más baja—. En cuanto a la distribución de esa producción en 1961, según clase de consumo, de un total producido de 1 159 1 millones de KWh 496 8 fueron para uso residencial, 128 5 comercial, 235 9 industrial, 27 6 alumbrado público, 74 2 gobierno y municipios y 196 1 jérididas por transmisión y distribución. Por su interés se indica el consumo industrial por países: 70 5 millones de KWh en Guatemala, 82 1 en El Salvador, 17 8 en Honduras, 29 2 en Nicaragua y 36 3 en Costa Rica, cifras que podrían ser

indicadoras de las diferencias en desarrollo industrial. Tomando en cuenta la importancia del sector de electrificación en el desarrollo económico-social, los gobiernos tienen ambiciosos planes de expansión. Según el informe de la Segunda Reunión del Sub-Comité de Electrificación, celebrada en mayo de 1963, a esa fecha se encontraban en construcción proyectos hidroeléctricos para generar 188 mil KW, distribuidos así: 13 mil en Guatemala, 15 mil en El Salvador, 30 mil en Honduras, 50 mil en Nicaragua y 80 mil en Costa Rica. El proyecto de Honduras empezó a operar en 1964.

### 3 INTEGRACION GRADUAL Y OBJETIVO DESARROLLISTA

Como se ha indicado, durante la mayor parte de la primera mitad del presente siglo, las características de las economías centroamericanas son las propias de los países en vías de desarrollo: una economía con un alto porcentaje de la población dedicada a la agricultura, explotación de unos pocos productos básicos —café, algodón y bananos; demanda interna restringida por el escaso poder de compra de la población económicamente activa, baja productividad agrícola— con la posible excepción del sector exportador; incipiente desarrollo industrial; altos índices de analfabetismo y elevadas tasas de natalidad y mortalidad.

Como ya se dijo, al iniciarse la década de los años cincuenta, los países centroamericanos se encontraban en una época de relativa bonanza económica, debido a los altos precios alcanzados por el café. Los gobiernos vislumbraron, no obstante, que la transformación de sus estructuras económicas y sociales representaba un requisito indispensable para mejorar las expectativas de un creciente bienestar, demandado por la población como consecuencia de las nuevas corrientes de pensamiento, ahora más accesibles por los enormes adelantos en las comunicaciones.

No está demás señalar que después de la independencia y de la ruptura de la República Federal, tal como ya se señaló, siempre ha existido un deseo de reintegrar o de unificar los cinco países; y el hecho de haber fracasado los distintos intentos políticos, presentó a la integración económica como una nueva fórmula, un nuevo enfoque, para llegar a esa finalidad. De manera que si bien la coyuntura económica existente a partir de 1950 creó condiciones propicias para un movimiento de cooperación económica, esta tradición y antecedentes históricos han constituido elementos positivos —de valor imponderable— en todo este proceso de llevar a cabo un programa de integración económica.

Antes de entrar de lleno en el examen del Programa de Integración Económica Centroamericana, convendría detenerse a ver cómo fue concebida, desde su inicio mismo, esta integración, esto es, cómo fue enfocada y a qué objetivo respondía. Además, dado que su configuración actual es el resultado de un largo y complejo proceso, convendría asimismo tratar de describir, aún cuando sea a grandes rasgos, las etapas por que ha atravesado el Programa. Ambas cosas facilita-

(12) Tercer Compendio Estadístico Naciones Unidas, Misión Centroamericana de Electrificación.

rán considerablemente el estudio de las características y matices propios de este fenómeno integracionista

## ENFOQUE DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

Durante el Cuarto Período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que tuvo lugar en México en mayo y junio de 1951, los cinco Gobiernos centroamericanos expresaron que, en vista de sus vínculos geográficos e históricos, tenían interés en "desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte en sus respectivos países, en forma que promueva la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios, mediante el intercambio de sus productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o algunos de tales países tengan interés". Con base en este planteamiento se aprobó la Resolución sobre "Desarrollo Económico de Centroamérica" (1ª 9, IV) (18)

### La Comisión Económica para América Latina.

#### CONSIDERANDO:

Que por resolución (Documento E/CN 12/194), adoptada el 20 de junio de 1950, en su tercer período de sesiones, acordó recomendar a los Gobiernos latinoamericanos que, al formular programas y adoptar medidas de fomento económico, "tengan en cuenta las posibilidades de expansión de la demanda mediante el intercambio recíproco, a fin de lograr una mayor integración y un más elevado desarrollo de su productividad y de su ingreso real";

#### CONSIDERANDO:

Que las delegaciones de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, y Nicaragua, siguiendo los principios de la resolución apuntada y en vista de los vínculos geográficos e históricos que unen a Centroamérica, han expresado el interés de sus Gobiernos en desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte de sus respectivos países, en forma que promueva la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios, mediante el intercambio de sus productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o algunos de los países tengan interés;

#### RESUELVE:

- a) Tomar nota con satisfacción de los propósitos enunciados por los gobiernos centroamericanos en cuanto se refieren a la integración de sus economías nacionales;
- b) Solicitar del Secretario Ejecutivo que estudie las medidas o proyectos que permitan la realización gradual de tales propósitos; y,
- c) Invitar a los Gobiernos del Istmo Centroamericano para que en la oportunidad que determinen, procedan a la formación de un comité de cooperación económica, integrado por los Ministros del ramo de economía o por sus delegados, que actúe como organismo coordinador de las actividades que se desarrollen en relación con las materias anteriormente enunciadas y como órgano de consulta del Secretario Ejecutivo

tivo de la Comisión, tanto para orientar los estudios aludidos en el párrafo anterior como para considerar las conclusiones de los mismos

Es importante reparar en el segundo considerando de la resolución, pues expone las ideas de los Gobiernos en cuanto a los alcances de la política de cooperación que estaban dispuestos a realizar. En él se pone énfasis en la conveniencia de desarrollar la producción agrícola e industrial, y se señalan las condiciones que es preciso llenar para alcanzar ese fin, entre las cuales se destacan el mejoramiento de los sistemas de transporte y la ampliación de los mercados. Además, se puso de relieve la importancia que tenía la coordinación de los planes de fomento como medio para asegurar los mejores resultados posibles del proceso integracionista. No es de extrañar, entonces, que en los tratados y convenios que se suscribieron a partir de 1958, se acogieran estas ideas. Obsérvese también que en la parte resolutiva se pide "que se estudien las medidas o proyectos que permitan la realización gradual de tales propósitos", así como la invitación a los cinco gobiernos para establecer un organismo de alto nivel político —el comité de cooperación económica— para coordinar las actividades tendientes a llevar a la práctica los propósitos enunciados por los países centroamericanos, así como para orientar los estudios de la CEPAL y considerar las conclusiones y recomendaciones de los mismos.

En cumplimiento de ese mandato, el Secretario Ejecutivo preparó el documento "Integración y Reciprocidad Económica en el Istmo Centroamericano", presentado a la consideración del Comité de Cooperación de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano, durante su primera reunión, celebrada en Tegucigalpa, Honduras, en agosto de 1952. En este documento se planteó la cuestión de si Centroamérica debía entrar de inmediato a una unión económica o si, por el contrario, el enfoque más apropiado sería el de una integración gradual. Por ser esta última la orientación que adoptó el Comité de Cooperación formulados en dicho documento 14

Dentro del terreno de los hechos, y atendiendo a razones prácticas, no puede procederse de inmediato a la unión económica completa de las repúblicas centroamericanas, aun cuando ello constituye una aspiración histórica de todas ellas. Es fácil ver que una unión económica tendría amplias consecuencias en el terreno político y administrativo, e implicaría uniformidad en la legislación, unificación monetaria, unificación arancelaria hacia el exterior. Supuesto en tal caso una plena libertad de comercio en los cinco países, tendrían que abandonarse algunas actividades económicas incosteables o mal localizadas para ubicarlas de nuevo en los lugares más favorables desde el punto de vista de la región en su conjunto. Sin prejuizar la posible conveniencia de alcanzar esas metas con el andar del tiempo, puede considerarse que los objetivos inmediatos deben ser más modestos.

El concepto de integración económica que en el caso de Centroamérica parecería adecuado como punto de partida es el de una integración limitada, acompañada de una política de reciprocidad comercial e industrial.

Por política de integración económica limitada puede entenderse una política que, dentro del marco general del desarrollo económico, tienda a la localización óptima de algunas actividades económicas impor-

tantes, especialmente las de carácter industrial y de transformación de productos agropecuarios y minerales, con vista a establecer unidades de producción del tamaño adecuado para aprovechar las materias primas de la región y poder abastecer los mercados centroamericanos en su conjunto a costos de producción lo más bajos posibles. Esto querría decir que sería posible establecer industrias nuevas que jamás serían viables si sólo contarán con el mercado nacional. Querría decir también que en lugar de establecer cinco o más fábricas demasiado pequeñas, en los diversos países, hechas para abarcar el mercado nacional solamente, se estudiaría la localización de una, dos o tres unidades de tamaño más eficiente, ubicadas en aquellos sitios que, por el factor mercado, o por la cercanía de la materia prima, la mano de obra, la energía o el combustible, o por los medios de transporte disponibles, fueran los más convenientes y económicos desde el punto de vista de toda la región.

### OBJETIVO DESARROLLISTA

En el informe correspondiente a esa primera reunión del Comité, se recoge la declaración de las delegaciones de los cinco países en el sentido de reconocer "la importancia fundamental que la integración económica tiene para el desarrollo de los países del Istmo Centroamericano y pusieron de manifiesto su conformidad con la manera en que la Secretaría Ejecutiva ha planteado el concepto de integración que sirve de base a la constitución del Comité" 15. En el propio documento se consignó, asimismo, que si bien la integración económica tenía una meta inmediata no demasiado ambiciosa, o sea de carácter limitado se "requiere una coordinación de esfuerzos para producir un fuerte impacto en el desarrollo económico. Sin cooperación y comunidad de miras en asuntos de política comercial y arancelaria, planeación industrial, progreso técnico, desarrollo del transporte y la energía y, posiblemente, financiamiento, la integración económica es irrealizable" 16.

Se puso de manifiesto, de otra parte, que si los países centroamericanos entraban en un proceso de integración, éste tenía que ser parte de la política general de desarrollo de Centroamérica, por lo que cada país no podía ser a este efecto independiente de los otros cuatro. A este respecto se señaló que, "de aceptarse la integración, es pues importante y aún fundamental, que los planes nacionales de fomento que actualmente se estudian en algunos países tengan en cuenta los de los países vecinos, y que ciertas inversiones que se proyectan hacer, y cuya trascendencia sea internacional en el Istmo centroamericano, se juzguen a la luz del beneficio que puedan reportar a toda la región y de las distintas soluciones que sean viables técnica y económicamente". 17. Finalmente, en esa primera reunión, el Comité de Cooperación Económica adoptó su Resolución 1 (AC 17) denominada "Principios Generales de Integración Económica Centroamericana", que dice:

#### CONSIDERANDO:

Que si bien es una aspiración general de los pueblos y Gobiernos del Istmo Centroamericano al-

canzar la integración completa de sus economías lo antes posible, dadas las condiciones que actualmente prevalecen, conviene concentrar esfuerzos en una integración económica gradual y limitada a determinados campos agropecuarios e industriales,

#### RESUELVE:

TOMAR NOTA con satisfacción del informe presentado por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina sobre integración y reciprocidad económicas en Centroamérica, y felicitar a la Secretaría de la expresada Comisión por el acierto con que ha analizado los problemas económicos comunes a las Repúblicas del Istmo Centroamericano y propuesto medidas concretas para facilitar su solución; y

RECOMENDAR a los Gobiernos participantes:

- a) Que al formular su política económica tomen en cuenta la necesidad de integrar las economías de sus países y de desarrollar programas conducentes a tal finalidad, con base en la comunidad de aspiraciones y en los principios de cooperación mutua y de reciprocidad; y
- b) Que para lograr dicha integración en forma progresiva y gradual estudien y adopten proyectos de fomento económico que requieran acción conjunta y los lleven a cabo de acuerdo con las posibilidades prácticas para realizarlos.

En suma, tal como fue originalmente concebida la integración debía ser enfocada como un proceso gradual y progresivo, y debía responder al objetivo del desarrollo tanto nacional como el de la región en su conjunto. Este enfoque realista y este objetivo "desarrollista" aparecen, a menudo en forma explícita, en los tratados y otros instrumentos jurídicos porque se rige el proceso (18).

#### 4. LAS TRES ETAPAS DEL PROGRAMA

El proceso de integración económica de Centroamérica, regido por una vasta red de convenios relativos a sus distintos aunque interdependientes aspectos, ha pasado ya por dos etapas y entrado de lleno en una tercera.

La primera etapa —de 1951 a 1957— se caracterizó por la suscripción de una serie de tratados bilaterales que ofrecieron nuevas experiencias en materia de intercambio, en hábitos de cooperación y procedimientos para resolver problemas comunes. Cabe anotar, incidentalmente, que desde el siglo pasado se suscribieron tratados de libre comercio que comprendían o amparaban productos naturales pero, debido a la falta de vías de comunicación, sus efectos se manifestaron más que todo en un comercio fronterizo y a que, quizás, sí tenían más bien una intención política que económica (19). Ya en el presente siglo, en 1918, El Salvador y Honduras suscribieron un convenio de libre comercio para productos naturales y algunos manufacturados; de tal manera que entre esos dos países

15 E/CN 12/296 Anexo D p 12 16 Jbid Anexo A, p 43 17 Jbid

18 Por ejemplo, en el preámbulo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en Managua en 1960 se consigna el propósito de unificar las economías de los países signatarios, "e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes" 19 Respecto a los tratados aludidos, véase p 319, infra.

se ha venido llevando a cabo un comercio ininterrumpido desde esa fecha.

La experiencia, así como el mérito, de los tratados bilaterales, y su influencia posterior en el proceso del Mercado Común Centroamericano, va más allá de lo que hasta ahora generalmente se reconoce en Centroamérica. Se destaca, en particular, el papel preponderante que El Salvador tuvo en esa nueva era de relaciones económicas entre los países centroamericanos, que se inició en 1951, cuando suscribió tratados de libre comercio con Nicaragua y con Guatemala, continuando en 1953 con la suscripción de otro con Costa Rica y, en 1957, cuando renegoció el tratado de Honduras vigente desde 1918. También, con posterioridad, Guatemala desempeñó un papel activo, al suscribir en 1955, además de dos protocolos al tratado bilateral firmado con El Salvador en 1951, un convenio con Costa Rica —ampliado a su vez por dos protocolos— y otro en 1956 con Honduras. Con excepción del tratado bilateral El Salvador-Nicaragua, que se llamó "Tratado de Libre Comercio", los demás se denominaron "Tratados de Libre Comercio e Integración Económica", lo cual pone de manifiesto que la intención iba más allá de establecer puras relaciones de comercio. Sin embargo, el mencionado Tratado entre El Salvador y Nicaragua fué en realidad el que sirvió de modelo para negociar los convenios que posteriormente se suscribieron.

Del examen de todos esos tratados bilaterales se puede concluir que una serie de disposiciones contenidas en el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, posteriormente recogidas por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana —suscritos en Tegucigalpa (1958) y en Managua (1960), respectivamente— tienen sus antecedentes en tales instrumentos. Tal es el caso en lo referente a normas para liberalizar el comercio; disposiciones para evitar prácticas de comercio desleal; colaboración en materia de transporte y tránsito internacional; tratamiento nacional a inversiones financieras; disposiciones sobre la colaboración que debe existir entre los Bancos Centrales para evitar especulaciones monetarias; procedimiento de consultas previas para actuar en convenios económicos internacionales. Los tratados bilaterales llegaron, incluso, a establecer que debe existir una política común para mantener los recursos naturales principalmente los de origen forestal. También cabe destacar que en esos instrumentos ya se establecía el objetivo de constituir una unión aduanera "tan pronto las condiciones sean propicias, disposición que luego fué recogida por el Tratado Multilateral. En esa materia, el tratado bilateral El Salvador-Costa Rica fue más amplio que el Multilateral al señalar como objetivo definitivo el compromiso de constituir una unión aduanera entre sus territorios "para lo cual convienen en establecer desde ahora un régimen de libre comercio, que permita la unificación de sus tarifas aduaneras, todo ello dentro del es-

píritu de las resoluciones relativas a integración económica progresiva y cooperación mutua de los países de la América Central, aprobadas en agosto de 1952 por el Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano" (Art I)

En esta primera etapa es también cuando se inician los distintos trabajos del Comité de Cooperación Económica del Istmo, puesto que en esos años se realizaron los diversos estudios que sirvieron de base para ir seleccionando las posibles áreas de cooperación entre los países centroamericanos. De ahí que sea oportuno reseñar aquí algunos aspectos sobre esta materia, porque señalan cómo Centroamérica abordó, desde el inicio del Programa, la consideración de distintos problemas que posteriormente vinieron a plasmarse en los tratados y otros instrumentos jurídicos que rigen su integración económica.

Una vez creado el referido Comité de Cooperación Económica (CEE) con el carácter de órgano coordinador y asesor del Programa, sus miembros comprendieron desde 1952 que, antes de dar pasos decisivos, era necesario contar con ciertos estudios sobre los diferentes aspectos que debería enfrentar el proceso integracionista tanto en forma global como en cada país en particular (20). Teniendo en mente estos propósitos, el CCE creó varios subcomités, encargándoles el estudio de cuestiones específicas, tales como los de comercio, estadística, transporte, energía eléctrica, vivienda y agropecuario e industrial; habiendo estado integrados por funcionarios gubernamentales de alto nivel. Dichos subcomités determinaron los estudios e investigaciones a realizar, elaborándose trabajos concretos por la Secretaría de la CEPAL, la FAO y otros organismos especializados de las Naciones Unidas. El resultado de las investigaciones fue objeto de consideración por cada subcomité para su posterior materialización. También se abordaron los problemas relacionados con la elaboración de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) y su manual de codificación, por ser un trabajo básico para poder negociar el libre comercio y la equiparación arancelaria así como para la preparación y elaboración de estadísticas de comercio exterior. La NAUCA fue adoptada por todos los países a fines de 1960.

Para atender problemas de administración pública, en 1954 se creó la Escuela Superior de Administración Pública para América Central (ESAPAC), hoy Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), con sede en Costa Rica, cuya misión ha consistido en la preparación y adiestramiento de funcionarios públicos de diferente nivel. Asimismo, ha asesorado a los gobiernos en este campo, principalmente en cuestiones aduaneras. La uniformidad de legislación y procedimientos de trabajo, son requisitos esenciales, no sólo para la operación fluida del libre comercio intrarregional y para la aplicación de la tarifa aduanera común, sino también para crear las bases de la futura unión aduanera centroamericana.

20 Sidney Dell en su libro *A Latin American Common Market* (London: Oxford University Press, 1966, señala que de los distintos programas de integración económica hasta ahora desarrollados en distintas partes del mundo, incluyendo Europa, el Programa centroamericano ha sido con mucho el que mejor preparación ha tenido en términos de documentación elaborada sobre distintos campos. Véase p. 52.

Posteriormente, en 1955, se creó el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), con sede en Guatemala, con el propósito de proporcionar ayuda y asesoramiento técnico a las empresas industriales, sirviendo de medio de enlace, por así decirlo, entre los avances de la tecnología moderna y las posibilidades de su absorción en las condiciones económicas y sociales del medio centroamericano. Fue preocupación, desde el comienzo, el que las empresas manufactureras de la región pudieran hacer frente a la competencia, a través de procesos tecnológicos modernos y eficientes, con el propósito de que el desarrollo industrial no implicara costos sociales demasiado elevados para el consumidor centroamericano; y el de preparar las bases para una competencia más amplia dentro del mercado internacional. El ICAITI, además, ha venido prestando un creciente asesoramiento a los gobiernos y a los órganos del Tratado General, en materia de política industrial y en el estudio de los problemas que se suscitan con la operación del libre comercio que prevé dicho Tratado.

La segunda etapa está comprendida entre 1958 y 1960, y se caracteriza, según se verá más adelante, por los comienzos de las primeras experiencias de cooperación multilateral en materia de liberación del comercio. Durante esta segunda etapa también se incorpora al Programa el "desarrollo industrial integrado", al suscribirse el primer instrumento en este campo: el Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración.

Finalmente, la tercera etapa del Programa transcurre de 1960 a la fecha. Su característica radica en ser una integración económica acelerada, y se inicia en febrero de ese año con la conclusión del Tratado de Asociación Económica entre Guatemala, El Salvador, y Honduras, continuando posteriormente con la firma, el 13 de diciembre del mismo año, del Tratado General. La experiencia de esta tercera etapa, como también se verá oportunamente, revela resultados más ambiciosos en materia de integración y desarrollo económico, capaces de ofrecer oportunidades de empleo a la creciente población, de elevar su ingreso y de hacerla, relativamente, menos dependiente de su tradicional comercio exterior.

## II EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

Sin perjuicio de exponer en los dos Capítulos subsiguientes los otros campos a que se ha ido extendiendo el Programa de Integración Económica Centroamericana, a continuación se describirán los aspectos relativos al libre comercio y a la equiparación arancelaria, los cuales, juntamente, constituyen la médula de la etapa actual del Programa: el Mercado Común Centroamericano. Ahora bien, para facilitar una más cabal comprensión de la naturaleza y alcance de la acepción centroamericana de "mercado común", convendría primero detenerse a compararla con las que usualmente se tienen de ésta y otras formas de la integración económica.

## 5. ACEPCION CENTROAMERICANA DE "MERCADO COMUN"

En el Programa de Integración de los países centroamericanos los conceptos de "zona de libre comercio", "unión aduanera" y "mercado común" tienen significado algo diferentes de los que usualmente se les atribuye (21). De conformidad al concepto más generalizado, la zona de libre comercio se caracteriza por la formación de un área entre dos o más países dentro de la cual se suprimen paulatinamente las trabas aduaneras y de otra índole al comercio recíproco, pero cada país mantiene su propia política comercial y aranceles aduaneros frente a terceros. La ausencia de un arancel externo común es el elemento que la diferencia fundamentalmente de la unión aduanera. El Acuerdo del GATT contempla la zona de libre comercio como una de las excepciones a la cláusula de la nación más favorecida. Su Artículo XXIV, 8 b la define en los siguientes términos: "se entenderá por zona de libre comercio un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio".

En lo que respecta a la unión aduanera, esta otra forma de integración se caracteriza al igual que la zona de libre comercio, por la formación de un área dentro de la cual se suprimen paulatinamente las trabas aduaneras y de otra índole al comercio recíproco, pero estableciéndose, además, un arancel aduanero común, o tarifa exterior común, frente a terceros países. Cada Estado por consiguiente, ya no es libre para determinar las tarifas que aplicará a esos países. El Acuerdo del GATT, de nuevo, contempla la unión aduanera como una excepción a la cláusula de la nación más favorecida. Su Artículo XXIV, por 8 a, la define en los siguientes términos: "se entenderá por unión aduanera la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera: I) Que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios y II) que cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos y demás reglamentaciones del comercio, que, en sustancia, sean idénticos".

Por último, cabe destacar que en el concepto de mercado común reconoce diversas variantes. Así para Bela Belassa (22) el mercado común es un área de libre comercio, donde además se han suprimido las barreras a los intercambios de factores de la producción: personas, servicios y capitales. En este sentido el mercado común es una forma más avanzada que la zona de libre comercio y que la unión aduanera, pues éstos sólo comprenden la libre circulación de productos. Para

21 Para un examen más acabado de estos conceptos básicos, véase Problemática Jurídica e Institucional de América Latina, Ensayo de Sistematización, Capítulo I, Sección I. Publicación del INSTITUTO

22 The Theory of Economic Integration (Londres, 1961), p 2

otros autores el Mercado Común es, en cambio, una etapa anterior a la de unión aduanera. Por ejemplo, para Roberto T. Alemán (23), "El Mercado Común contiene la idea de un solo mercado, situación difícilmente imaginable sin un solo territorio aduanero; de ahí se derivaría la secuencia posterior del mercado común a la unión aduanera, si hemos de imaginar la integración económica como un proceso". Y para otras, como Ramón Tamames (24), la creación del mercado común sólo es posible dentro del marco de una unión económica, formas de integración que serían inseparables.

No cabe duda que el concepto de mercado común es de carácter convencional y que su contenido dependerá de los objetivos del tratado que lo establece. Esto es particularmente evidente si se examinan algunos de estos tratados. Así, por ejemplo, el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) persigue una serie de objetivos por medio del establecimiento de un mercado común y del acercamiento progresivo de las políticas económicas de los Estados miembros. El Mercado Común resulta ser así parte de una comunidad económica, la cual, entre otros elementos, comprende una unión aduanera, el acercamiento de políticas y órganos supranacionales. Al término mismo de "mercado común" no se le define en el Tratado, pero se le emplea a propósito de la agricultura, movimiento de capitales, competencia y de otras materias. Por su parte el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) expresa que esta Comunidad se basa, entre otros elementos, en un mercado común; el cual es aquí, de nuevo, parte de una forma de integración más amplia. Pero para esta Comunidad no se contempla una tarifa exterior común propiamente —elemento distintivo de la unión aduanera— de donde resulta que el mercado común no está necesariamente vinculado a la unión aduanera. El Tratado General de Integración Económica Centroamericana, como se verá enseguida, contempla el mercado común como etapa previa a la unión aduanera.

En estas circunstancias si se quisiera tener una noción general de esta forma de integración podría decirse que el mercado común comprende la libre circulación de productos y factores de la producción; que, por lo regular, es una etapa posterior a la unión aduanera y que si bien generalmente se encuentra vinculado a esta última, en el sentido de estar dotado de una tarifa exterior común, esa vinculación no constituye un elemento esencial. Cabría agregar que, también por lo regular, el mercado común se encuentra vinculado a formas superiores de integración que procuran asegurar la armonización de políticas y la vigencia de órganos supranacionales (25).

En cambio, en el proceso de integración centroamericana estos conceptos tienen los significados siguientes: El Capítulo I del Tratado General se denomina "Mercado Común Centroamericano" conforme a su Artículo 1, "Los Estados contratantes acuer-

dan establecer entre ellos un mercado común que deberá quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia de ese Tratado. Se comprometen además a constituir una unión aduanera entre sus territorios". Su Artículo 2 dispone que "para los fines del artículo anterior las Partes contratantes se comprometen a perfeccionar una zona centroamericana de libre comercio en un plazo de cinco años y a adoptar un arancel centroamericano uniforme".

De estas disposiciones se desprende que el mercado común es una etapa anterior a la unión aduanera. En consecuencia, es posible distinguir las siguientes frases o etapas en el proceso centroamericano: como la primera, la zona de libre comercio, mediante la cual asegura el libre movimiento de mercaderías originarias de los países miembros; como la segunda, el mercado común el cual, además del libre comercio, comprende la unificación de los aranceles de los países miembros para el resto del mundo y se uniforma la política comercial para el exterior en sus aspectos más importantes; como la tercera, la unión aduanera mediante la cual se establece el libre movimiento de todo tipo de mercancías, cualquiera que sea su origen, una administración aduanal común y la comunidad de los ingresos fiscales provenientes del arancel de importaciones; y la última etapa es la de unión económica, en la que, además, se asegura el libre movimiento de personas, bienes y capitales y se adoptan políticas comunes en lo económico y social. La integración centroamericana, debido a sus avances en distintos campos —en razón de mantener una sana competencia interna, el adecuado funcionamiento del Mercado Común y hace efectivo el principio del desarrollo equilibrado— está paulatinamente entrando en esta última etapa, si bien no se ha perfeccionado la tercera: la unión aduanera.

## 6 ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

En Enero de 1956, durante la tercera reunión del Comité de Cooperación Económica, se adoptó la Resolución 23 (CCE), por medio de la cual se creó una comisión ad-hoc para que elaborara un proyecto de tratado multilateral de libre comercio e integración económica, que pudiera servir de base para fomentar el intercambio comercial en la región y se fijaron los criterios que deberían tenerse en cuenta en la elaboración del referido proyecto: esto es, a) que se establecería una zona de libre intercambio limitada a una lista de artículos, b) la equiparación arancelaria de los productos que se incluyeran en la lista en la medida de lo necesario y posible; c) la duración del tratado, órganos para resolver controversias y para recomendar ampliaciones de la lista de artículos objeto de libre comercio; d) tratamiento nacional a los ciudadanos de los países en materia comercial, civil y social; y

23 "Los conceptos jurídicos-económicos de preferencia, zona de libre comercio, unión aduanera, asociación económica, comunidad económica, mercado común y unión económica", en Anuario Uruguayo de Derecho Internacional, IV/1965/6, p. 35. Publicación patrocinada por el INSTITUTO

24 Formación y Desarrollo del Mercado Común Europeo (Madrid, 1965), p. 24.

25 Sobre la "supranacionalidad" véase p. 339, infra.

e) protección y promoción de industrias regionales. Se fijaron, además, los criterios para seleccionar los artículos a incluirse en la referida lista de libre intercambio. Advirtase que en esa época se pensaba en la constitución de una zona de libre comercio limitada, aunque con la intención de acompañarla de una equiparación de gravámenes a la importación, que conduciría a la constitución de un mercado común también limitado.

En febrero de 1957, durante la Cuarta Reunión del Comité de Cooperación, se conoció y aprobó el proyecto del tratado multilateral preparado por la Comisión Ad-hoc; y por la Resolución 37 (CCE) se recomendó a los Gobiernos su estudio y consideración para su firma "dentro de un plazo de productos objeto de libre comercio "con la mira de dar al tratado la mayor amplitud, consonante con los fines que persigue y con la elevada mira ulterior de alcanzar la unión económica del istmo centroamericano" 26 Posteriormente, en la Quinta Reunión del Comité de Cooperación Económica, celebrada en Tegucigalpa, el 10 de junio de 1958, se negociaron en definitiva las cláusulas del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, así como la lista de productos que tendrían libre comercio y que formarían su Anexo A. Este Tratado es el instrumento mediante el cual se supera la etapa de relaciones bilaterales en materia comercial y se caracteriza por patrocinar una integración económica gradual y progresiva.

En efecto, por su Artículo I los Estados contratantes acordaron constituir una unión aduanera, "tan pronto como las condiciones sean propicias", y para crear esas condiciones establecieron una zona de libre comercio que se perfeccionaría en un período de diez años a partir de la vigencia del Tratado. El proceso de perfeccionamiento consistiría en liberalizar el comercio, por ampliación progresiva de la lista de productos naturales y manufacturados en la región, contenidos en el Anexo A, mediante la suscripción de protocolos adicionales.

Si bien es cierto que el Tratado marcó el primer paso en cuanto a realizaciones concretas para liberalizar el comercio sobre bases multilaterales y que sentó los cimientos de la futura unión aduanera centroamericana al poco tiempo sus disposiciones dejaron de ser satisfactorias para los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras, razón por la cual iniciaron pláticas tendientes a imprimir una mayor aceleración al Programa de Integración Económica, para hacer que éste se basara en una más amplia liberalización del comercio y que permitiera la adopción de una tarifa aduanera común. Se comprendió en aquel entonces que dicha decisión era necesaria si Centroamérica quería encarar, con medidas más efectivas de alcance multinacional, los crecientes problemas del desarrollo socio-económico, agravados por las dificultades del comercio exterior de los productos tradicionales de exportación.

Después de una Declaración de los tres Presidentes, de 9 de enero de 1960, se suscribió el 6 de febrero el

Tratado de Asociación Económica, que vino a cambiar las bases en cuanto a plazo para perfeccionar el mercado común mediante el procedimiento de liberalización del comercio. Dicho Tratado es un convenio de verdadera asociación económica, al garantizar no sólo la libre circulación de bienes entre sus territorios, sino también la libre circulación de personas y capitales. El plazo para perfeccionar el libre comercio fue fijado en cinco años e igual período se estableció para adoptar una tarifa común aplicable a terceros países. En cuanto al procedimiento para liberalizar el comercio, se convino en que todos los productos naturales o manufacturados originarios de los países gozarían de libre comercio, excepto una pequeña lista de artículos, incluida como Anexo A, que estarían sometidos a un tratamiento especial, pero que al finalizar el quinto año, tales productos, entrarían a gozar de aquel beneficio. Es un procedimiento inverso al adoptado por el Tratado Multilateral, al constituir el libre comercio la regla general, y las restricciones la excepción detalladas estas últimas en el referido Anexo A.

El régimen transitorio de excepción al libre comercio consistía, en algunos casos, en la fijación de tarifas preferenciales que irían decreciendo año con año hasta llegar a cero; en la fijación de cuotas progresivas, libres de gravámenes, que desaparecerían a más tardar el quinto año; en algunos casos mediante la previsión de protocolos especiales, que establecerían las modalidades de libre intercambio del producto en cuestión. Este último procedimiento se acordó para productos en que, por un lado, existían grandes intereses fiscales y por otro, se estimaba que no era factible la producción centroamericana a corto plazo, como por ejemplo, los productos de petróleo y sus derivados. Se acordó, asimismo, aplicar esas reglas a los productos en que los tres países eran exportadores netos al resto del mundo, y que por consiguiente, no había interés alguno en comerciar entre ellos, como es el caso del café. Estos regímenes transitorios de excepción al libre comercio, se establecieron con el propósito de que esas actividades tuvieran la oportunidad de ajustarse a las nuevas condiciones de competencia a nivel regional.

Con motivo de la decisión de los países firmantes del llamado "Tratado Tripartito", otro país, Nicaragua, decidió unirse a ese movimiento de integración acelerada. Para ese propósito se convocó a la segunda reunión extraordinaria del Comité de Cooperación Económica, que tuvo lugar en San José de Costa Rica en abril de 1960. Mediante la Resolución 101 (CCE), se solicitó a la Secretaría de la CEPAL que preparara un proyecto de convenio de integración económica acelerada sobre las bases sugeridas por Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, y cuyo texto se transcribe a continuación 27.

- a) Un régimen de libre comercio inmediato entre las partes, para todos los productos naturales o manufacturados en ellas;

(26) Informe del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, de 30 de enero de 1956 a febrero de 1957, E/CN.12/431, p. 12.

(27) Informe del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. (E/CN.12.CCE.224 CE-PAL).

- b) Un régimen transitorio de excepción a dicho libre comercio multilateral inmediato, para aquellos productos que por circunstancias particulares, no pudieran ser objeto del mismo,
- c) Las disposiciones necesarias para la pronta aplicación del régimen de industrias centroamericanas de integración;
- d) El compromiso de celebrar un protocolo para la equiparación de los aforos aduaneros, con base en el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación; y
- e) El compromiso de celebrar asimismo otros protocolos, con miras al establecimiento de un régimen centroamericano de incentivos al desarrollo industrial y la equiparación de cargas sociales. El proyecto debería considerar, además, la creación de una institución financiera centroamericana de desarrollo, constituida con aportaciones hechas por los Estados miembros y regida conforme a un protocolo especial, que debería ser suscrito antes del primero de enero de 1961.

Se convino asimismo por todos los países, que el proyecto de convenio debería contener disposiciones que permitieran su suscripción en cualquier momento y sin restricciones de ninguna clase, a país que no lo hubieran firmado inicialmente

El proyecto de convenio preparado por la Secretaría de CEPAL fue negociado por el Subcomité de Comercio en su Octava y Novena Reuniones, en noviembre y diciembre de 1960, y luego por el Comité de Cooperación Económica en su Séptima Reunión, celebrada en Managua, Nicaragua, en el último de los meses citados. El Comité, después de llegar a acuerdos definitivos, lo recomendó a los gobiernos para su firma. Como resultado de todas estas negociaciones, el 13 de diciembre de 1960 se suscribió el Tratado General, que constituye en efecto la carta fundamental que rige el Mercado Común Centroamericano

Todos estos antecedentes ponen de relieve que Centroamérica inició su proceso de integración mediante la constitución de una zona de libre comercio limitada, de acuerdo con el Tratado Multilateral. Posteriormente, con base a experiencias y a realidades económicas, se decidió entrar en el proceso de constituir un "mercado común", es decir, una zona de libre comercio perfecta, mas la adopción de una tarifa arancelaria uniforme, según puede observarse en los Artículos I y II del Tratado General, ya descritos

El Tratado General entró en vigor el 4 de junio de 1961 y a partir de esa fecha se han venido cumpliendo los distintos plazos para liberalizar el intercambio, que en cada caso se señalaron en su Anexo A. El 4 de junio de 1966 quedaban únicamente pendientes de liberalizar aquellos artículos que requieren convenios adicionales, constituidos por productos de exportación, y otros que tienen mucha importancia fiscal, convenios que todavía están pendientes de negociar, pero que no afectan sustantivamente la operación del Mercado Común. Sin embargo, mientras no se les suscriba, la zona de li-

bre comercio no quedará perfeccionada, según el compromiso asumido por los Estados centroamericanos en los mencionados Artículos I y II del propio Tratado General.

## 7 CONDICIONES PARA LA OPERACION EFECTIVA DE LA ZONA

Una zona de libre comercio perfecta supone la eliminación de todos los obstáculos al intercambio, sean de índole arancelaria o no arancelaria, para todos los productos originarios, naturales o manufacturados de los países involucrados en un movimiento de esa naturaleza. Con esto se quiere significar que para que exista un efectivo libre comercio se deben eliminar todas las restricciones al mismo, ya sea de origen impositivo, o bien resultantes de medidas administrativas que tienen efectos equivalentes, según se verá a continuación

### ELIMINACIÓN DE BARRERAS ARANCELARIAS

Para que haya libre comercio deben eliminarse todos los impuestos a la importación sobre los productos originarios de la zona así como también los que gravan la exportación de mercancías, o cualquier otro tipo de medidas impositivas que en sus efectos prácticos constituyan un impuesto a las importaciones o a las exportaciones, tales como los de carácter municipal o de otra naturaleza. Normalmente resulta difícil que los países puedan eliminar la totalidad de estos impuestos de una sola vez, para todos los productos naturales o manufacturados en los países de la zona, debido a que existen actividades agrícolas e industriales que podrían resultar afectadas si esa liberación se hace en forma inmediata; o porque haya intereses fiscales que puedan verse afectados con el libre comercio, o por problemas de lanzas de pagos que podrían agravarse en ese proceso. Es por ello que en la mayoría de las veces se tienen que introducir cláusulas que permitan salvaguardar intereses que los países de la zona consideran vitales, a fin de dar oportunidad a las actividades agrícolas e industriales para adaptarse al nuevo patrón de competencia, y para proteger los intereses fiscales o de balanza de pagos

Esto último puede observarse aun en el caso de Centroamérica, pues en el Tratado General la regla adoptada por los Estados fue la de otorgarse el pleno libre comercio; esto es, eliminación de todo impuesto para todos los productos originarios de los cinco países, excepto en aquellas actividades que podrían resultar afectadas, cuyos tratamientos —incorporación al libre intercambio— por pares de países, se establecieron en el Anexo A de dicho instrumento. El plazo estipulado para la transición, como se indicó, era el de cinco años (Art II). El compromiso de liberar a los productos originarios de los cinco países de los impuestos a la importación, a la exportación y otros de efectos equivalentes

(28) Los impuestos sobre la importación y la exportación representaron, en 1958, el 49% y el 68.7% del total de ingresos fiscales para Guatemala y Nicaragua, respectivamente. Tales rubros siguen manteniendo su importancia como instrumentos para financiar el presupuesto nacional.

tes, se consignó en el Artículo III del Tratado. Dichas exenciones no comprenden, sin embargo, ciertos cobros que hacen los Estados por concepto de la prestación de servicios, tales como los de almacenaje en las bodegas de las aduanas, uso de muelles y otros de igual naturaleza; y la exención no se incluye porque tales cargas son igualmente pagadas por los productores nacionales, o sea que existe igualdad de trato tanto para la producción nacional como para la proveniente de los demás países del área

### SUPRESION DE CONTROLES CUANTITATIVOS

Para un efectivo libre comercio no basta la eliminación de las barreras de orden arancelario u otros impuestos de efectos equivalentes, ya que existen medidas de otro orden, de carácter cambiario o administrativo, cuya aplicación puede ser aún más importante que tales barreras arancelarias. Tal es el caso de los controles cuantitativos a la importación o a la exportación, que dada su naturaleza, son medidas que permiten mayor discreción a los Estados en el manejo de su política económica. Puede suceder que un producto esté libre del pago de impuestos de importación según el arancel de aduanas, pero al mismo tiempo estar sujeto a controles de importación, o inclusive que su importación esté totalmente prohibida, lo que equivale a una barrera arancelaria elevada al infinito. Los controles a la importación o a la exportación de mercancías pueden consistir en prohibiciones totales, en la aplicación de cuotas de importación, en la obtención de licencias previas para poder importar o exportar, o en otros obstáculos administrativos similares. Como se ha indicado, la vigencia de estos instrumentos permite a los Estados una mayor discreción en el manejo de la política económica: así por ejemplo, les permite proteger con mayor efectividad actividades agrícolas e industriales, y también dirigir más fácilmente la política monetaria y de balanza de pagos. Es por ello que el Tratado General, en el propio Artículo III, señala que las mercancías originarias del territorio de los Estados contratantes estarán exentas de toda restricción o medida de carácter cuantitativo.

### CONTROLES SANITARIOS O DE SEGURIDAD

Dentro de la misma categoría de medidas administrativas, los Estados mantienen controles a la importación o a la exportación de ciertos productos por razones sanitarias o de seguridad interna. El problema radica en que si esas medidas no son uniformes, o su aplicación no se hace en forma multilateral, también ello permite una discreción a la autoridad administrativa

para obstaculizar el libre comercio, lo que igualmente tiene los efectos de una barrera arancelaria o de controles cuantitativos. Particularmente revisten importancia las disposiciones sanitarias que se aplican a productos industriales, tales como medicinas u otros productos químicos, o a productos del agro, como frutas, legumbres, carnes, etc, por lo que su aplicación en forma discriminatoria constituye una traba al libre comercio. En el caso de los países centroamericanos, el Tratado General señala que los productos originarios del área están sujetos a las medidas de control "que sean legalmente aplicables en los territorios de los Estados contratantes por razones de sanidad, de seguridad o de policía" (Art. III). Esto no significa que esos controles deban eliminarse sólo porque los Estados se han otorgado el libre comercio, ya que pueden ser normas fundadas en razones de interés nacional, tales como las de proteger al consumidor y a la producción nacional (por ejemplo, evitar la importación de plagas como la mosca del Mediterráneo o el tórzalo, o la de productos que no llenan ciertos requisitos mínimos, por ello dañinos a la salud del consumidor). Ahora bien, lo que se hace indispensable es armonizar estas disposiciones y su aplicación de manera que ésta sea objeto de decisión multilateral, porque el problema deja de ser nacional para convertirse en uno que interesa a todos los países del área.

### RESTRICCIONES MONETARIAS Y CAMBIARIAS

El tercer obstáculo al libre comercio puede ser de origen monetario o cambiario. Este tipo de controles es establecido por los Estados cuando confrontan serios problemas de balanza de pagos (para restringir importaciones) y como instrumentos de fomento del desarrollo económico (protección de la industria o la agricultura).<sup>29</sup> Su finalidad primordial es controlar la salida de divisas. Estos obstáculos comprenden, por ejemplo, en su expresión menos drástica, la exigencia de depósitos previos, es decir cuando el importador de un país está obligado a depositar anticipadamente en el sistema bancario el total del valor de su pedido. Así se afecta por esta vía, las relaciones comerciales con el exterior, al no poder el importador hacer uso de las facilidades de crédito que pueda tener el país exportador; o sea que no puede importar más de lo que le permite su disponibilidad de fondos. Si un país tiene este tipo de controles, lo que está haciendo es limitando, en alguna medida, la posibilidad de exportación de otro país de la zona; en cambio lo más posible es que dicho país esté favoreciendo sus exportaciones permitiendo el otorgamiento de facilidades de crédito, lo cual lo estaría situando en una posición competitiva más ventajosa sobre los otros países miembros del área de libre cambio.

(29) El Profesor Patterson al examinar las discriminaciones por razones de balanza de pagos existentes en el período de posguerra, dice que al terminar ésta, la experiencia muy pronto confirmó la creencia, muchas veces expresada durante las negociaciones de la Carta de La Habana y de los acuerdos de Bretton Woods que no obstante que la imposición de controles cuantitativos a la importación pueden ser justificables por razones de balanza de pagos, inevitablemente tienen un efecto protectorio "incidental" en favor de la producción interna. *Discrimination in International Trade, the Policy Issues 1945-1965* (Gardner Patterson, Princeton University Press, 1966), p. 43

La medida más drástica y efectiva para controlar los pagos al exterior consiste en el establecimiento del control de cambios, cuyos alcances son de distinta naturaleza según sea la magnitud del problema de balanza de pagos a resolver. Para su operación efectiva se requiere que toda la compra y venta de divisas sean controlada por el Banco Central, declarando ilegal cualquier operación que se efectúe fuera del sistema. Los residentes del país deben canalizar sus pagos —comprando las divisas— a través de la banca central o las oficinas legalmente autorizadas para ello; e igualmente todo pago que reciban en moneda extranjera —por la venta de mercancías, servicios, dividendos, etc— debe venderse a dicha autoridad al tipo de cambio oficial fijado.

En cuanto a sus efectos sobre el intercambio comercial, puede significar desde la prohibición total para importar ciertas mercancías, o la asignación de una cuota de divisas para su importación (cantidad total de un producto que podrá importarse en un período), hasta la fijación de varios tipos de cambio. Como se observará, esta medida puede ser muy eficaz para obstaculizar las importaciones de los demás miembros de la zona de libre comercio, al fijar el límite de las mismas sin que por otro lado, ese país vea obstaculizadas sus exportaciones (en el entendido de que los demás países no han impuesto controles similares). También hay que señalar que los procedimientos o trámites administrativos que conlleva la operación de estos sistemas, constituyen en sí mismos obstáculos al intercambio —por el tiempo que significan— si bien de una magnitud modesta.

Especial examen amerita la modalidad de control de cambios consistente en la aplicación de dos o más tipos de cambio. El Banco Central puede decidir aplicar tipos de cambio distinto para diferentes mercancías, (más bajos para bienes cuya importación se desea favorecer, tales como productos alimenticios o materias primas, y más altos para mercancías cuya importación se desea desalentar). Las diferencias cambiarias constituyen verdaderos recargos a la importación, de tal manera que, por sus efectos, equivalen a tarifas aduaneras o impuestos al consumo, y de ahí que constituyen un obstáculo al libre comercio.

Lo anterior en lo que hace a las importaciones. Pero también una política de tipos de cambio diferenciales puede tener el efecto de estimular las exportaciones. Esto es así porque si unas exportaciones se liquidan a un tipo a que se liquidan otras, la diferencia se traduce en un ingreso adicional para el primer productor, que equivale a que le estén otorgando un subsidio. De manera que con tales sistemas es posible restringir las importaciones, encareciéndolas al aplicar altos tipos de cambios, y se pueden beneficiar las exportaciones al liquidarse su valor con un premio, lo que equivale a poner la producción nacional en ventaja sobre la de otros países de la zona de libre comercio.

Sobre esta materia el Tratado General no es muy explícito y en su Artículo X señala que los Bancos Centrales de los Estados signatarios establecerán un sistema

de colaboración “para evitar especulaciones monetarias que puedan afectar los tipos de cambio” y para mantener la libre convertibilidad de las monedas; todo con el propósito de que mantengan condiciones apropiadas para el libre comercio. Señala, sin embargo, que al establecerse restricciones cuantitativas sobre las transferencias monetarias por uno de los Estados, esas medidas no deben ser en la práctica discriminatorias para los otros Estados, y establece un procedimiento para que cuando una de las partes se sienta afectada, recurra al Consejo Ejecutivo para que estudie el problema en colaboración con los Bancos Centrales.

Sin embargo, en cuanto a la existencia de dos o más tipos de cambio que, como se ha indicado, en la práctica afectan al libre comercio al permitir a un país utilizarlos para favorecer la producción nacional, el mismo Tratado General dispone en su Artículo III que las exenciones de impuestos a la importación o a la exportación “tampoco comprenden las diferencias cambiarias que resulten de la existencia de dos o más mercados de cambio o de otras medidas cambiarias adoptadas en cualquiera de los Países contratantes”, lo que es complementado por el párrafo final del Artículo XI que establece que “normalmente las diferencias que resulten de la venta de divisas en el mercado libre a un tipo de cambio más alto que el oficial, no serán consideradas como subsidios a la exportación; pero en caso de duda por uno de los Estados contratante se someterá a consideración y opinión del Consejo Ejecutivo”. Esta disposición tuvo su origen en el hecho de que, al suscribirse el Tratado, algunos países mantenían este tipo de controles. En la práctica, sin embargo, cuando El Salvador y Guatemala y, a principios de 1967, Costa Rica, establecieron restricciones para las transferencias monetarias, siempre se tomaron en cuenta los intereses vitales de Mercado Común; es decir, se trató de que no se afectara el libre comercio, que es sin duda alguna parte de la columna vertebral en que descansa la integración económica de Centroamérica.

Cabe destacar que la crisis de balanza de pagos y fiscal de Costa Rica fue de tal naturaleza que en un momento se pensó establecer restricciones cambiarias que afectarían el libre comercio con los demás países del área. Ello dio origen a la Reunión Conjunta del Consejo Económico y del Consejo Monetario Centroamericano, a la que se hará referencia en otro Capítulo, donde se acordó que el libre comercio garantizado por el Tratado General no puede ser afectado de ninguna manera, conjunto a Costa Rica a modificar el sistema cambiario que había adoptado. El punto tercero del Acta, inciso i) dice: “cuando por razones de defensa de la balanza de pagos cualquiera de los Estados Miembros del Tratado General se vea obligado a implantar restricciones de tipo cambiario, las medidas correspondientes no deberán afectar en modo alguno el funcionamiento eficiente e ininterrumpido del Mercado Común Centroamericano” 30. Esto significa que los gobiernos, antes de tomar decisiones sobre los cursos a seguir en su política económica, han de tener presente los efectos

(30) Sobre este caso véase p. 378, infra.

tos que aquéllas puedan tener en sus relaciones con los demás países miembros del Mercado Común.

Ahora bien, los problemas de balanza de pagos constituyen un fenómeno relativamente nuevo dentro del cuadro de avance en que se encuentran la integración económica centroamericana. No porque los problemas de pagos al exterior sean nuevos en sí en los países 31, sino porque el grado de integración económica alcanzado en Centroamérica se ha venido traduciendo en una creciente interacción de los cinco sistemas económicos, de manera que constituyendo un sistema de vasos comunicantes los problemas económicos de un país y las medidas que adopte para resolverlos —aun en campos que pueden considerarse como de legítima “acción nacional”— afectan económicamente a los demás socios. Esto explica por qué las dificultades en la balanza de pagos de un país preocupan ahora a las autoridades del Mercado Común.

La Primera Reunión Conjunta del Consejo Económico Centroamericano, el Consejo Monetario y los Ministros de Hacienda, celebrada en noviembre de 1967, fue convocada con el propósito de que examinara estos problemas e hiciera las recomendaciones pertinentes. Sus deliberaciones se basaron en el documento preparado conjuntamente por la Secretaría Permanente del Tratado General (SIECA) y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, “El Problema de la Balanza de Pagos y la Integración Económica Centroamericana” (SIECA/CEC/CMCA/MH-/D T.2). La Reunión examinó e hizo recomendaciones en los siguientes campos: financiamiento del sector público por parte del Banco Central; mejoramiento de los instrumentos de política monetaria y crediticia; orientación de política y regulación del crédito externo; la política cambiaria regional —referida a la reglamentación del Artículo X del Tratado General y la creación de un fondo de estabilización monetaria—; la política tributaria; los incentivos fiscales al desarrollo industrial; la política arancelaria y la política de fomento a las exportaciones.

Lo antes expuesto se trae a cuenta para recalcar dos cosas. La primera, que el establecimiento del Mercado Común no puede limitarse a garantizar la efectividad del libre comercio y de la equiparación arancelaria, sino que conlleva acciones en otros campos de la política económica que ya no puede ser tomadas aisladamente sino que a nivel multinacional, por tratarse de un proceso de integración que tiende a convertir cinco sistemas económicos en uno solo de alcance regional. La segunda, que como ya se dijo, el Tratado General no legisla en detalle sobre medidas de tipo cambiario de alcance regional; más bien son relativamente limitadas y quizás no suficientes para hacer frente a problemas de balanza de pagos. De ahí la recomendación de que se reglamente el Artículo X de dicho Tratado y que se estudien las medidas para hacer compatibles en un régimen de libre comercio —que involucra movimiento de fondos para el pago de mercancías y servicios— la vigencia de sistemas cambiarios diferentes. Dicen las recomendaciones de la referida Reunión Tripartita

- 1) Encargar al Consejo Monetario Centroamericano:
  - a) La elaboración de un Proyecto de Reglamento de las disposiciones contenidas en el artículo X del Tratado General, de acuerdo con las orientaciones generales emanadas de la presente Reunión, así como del estudio inmediato de soluciones concretas a los problemas de pagos intracentroamericanos que tienen su origen en la coexistencia de sistemas cambiarios disímiles;
  - b) Que también inicie los estudios necesarios para la suscripción de un Convenio que completamente las disposiciones del referido artículo X del Tratado General y que haga obligatorias las medidas conducentes a asegurar la fluidez en los pagos intrazonales y el mantenimiento de una adecuada estabilidad cambiaria; y
  - c) Que prosiga con los estudios conducentes al establecimiento de un Fondo de Estabilización Monetaria o de Reservas; tomando en cuenta lo expuesto por las distintas delegaciones y por el Director Ejecutivo por Centroamérica ante el Fondo Monetario Internacional.
- 2) Encomendar asimismo al referido Consejo Monetario que adopte las medidas necesarias para resolver de inmediato algunos problemas de pagos intrazonales actualmente existentes, para lo cual sería conveniente llevar a cabo lo siguiente:
  - a) Que se mejore el funcionamiento del Comité de Política Cambiaria y de Compensación, a fin de resolver en el más corto tiempo posible los problemas específicos que existan o se presenten entre los países miembros;
  - b) Que se establezca un mecanismo dentro de la Cámara de Compensación Centroamericana, para financiar las exportaciones intrarregionales de productos industriales, incluyendo mecanismos de créditos de exportación de corto plazo, cuya liquidación a través del sistema compensatorio garantice el pago de esas transacciones comerciales; y
  - c) Que se agilicen las regulaciones nacionales que posibiliten las transferencias de capital dentro del área con fines legítimos de inversión.

## IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES DE ORDEN INTERNO

Los impuestos y demás contribuciones de orden interno, tales como los que recaen sobre la producción, la venta, la distribución y el consumo de mercancías, en la práctica pueden también constituir una barrera a la importación, si tales cargas se aplican únicamente a los artículos importados y no a la producción nacional, caso en el cual tienen los efectos de un recargo a la importación. Si los Estados que participan en una zona de libre comercio eliminan la serie de obstáculos al in-

- (31) Los países centroamericanos han gozado de una gran estabilidad cambiaria por más de 25 años, lo que les ha permitido mantener la libre convertibilidad de sus monedas. Eso no quiere decir, sin embargo, que no haya tenido problemas en la balanza de pagos.

tercambio que ya se han comentado, pero quedan con plena autonomía para establecer impuestos internos de cualquiera naturaleza, esa discreción impositiva puede muy bien ser utilizada para gravar los productos originarios de los demás miembros de la zona, convirtiéndose de hecho en impuestos a la importación y restableciendo, en consecuencia, la barrera al comercio que precisamente se comprometieron a eliminar al suprimir los impuestos a la importación y demás restricciones conexas:

De tal manera que si la intención de los Estados es constituir una zona de libre comercio perfecta, el compromiso que asumen de eliminar todos los obstáculos que impiden la libre circulación de mercancías, debe ser complementado con el establecimiento de ciertas normas que regulen la creación de impuestos o contribuciones de orden interno. Las razones más importantes para establecer tales limitaciones son dos: por un lado que tales cargas no sean discriminatorias, es decir, que se apliquen tanto al producto del país que impone la contribución como a los productos importados de terceros países; y, por otro lado, evitar que tales impuestos, como ya se indicó, se conviertan de hecho en una barrera arancelaria que venga a nulificar el libre comercio.

Como los países centroamericanos contrajeron el compromiso no sólo de perfeccionar una zona de libre comercio sino de constituir un mercado común, el Tratado General en su Artículo VI establece las normas que deben seguir los Estados cuando quieran crear impuestos internos. En un primer caso, se pueden establecer en cualquier cuantía cuando recaigan sobre artículos en que existe producción nacional; o cuando no exista producción en ninguno de ellos, esto es, cuando sólo gravan a los artículos importados. En este caso no se afecta el libre comercio, al situar a la producción nacional en iguales condiciones de competencia que la proveniente de los demás países; el país impositor mantiene plena autonomía en cuanto a montos y demás modalidades del impuesto en cuestión. En un segundo caso, si un Estado quiere gravar un artículo que en él no se produce, pero sí en otro país del área, ese Estado no puede establecer el impuesto a menos que obtenga una resolución favorable del Consejo Ejecutivo del Tratado General. Los Estados han consentido así en limitar su soberanía en materia de tributación, lo cual se justifica por el objetivo más amplio de beneficiarse con la operación del Mercado Común. Y en un tercer caso, si un Estado hubiere establecido un impuesto interno por que no existía producción en ninguno de los países de la región —o sea primer caso— y luego se iniciare la producción en otro Estado, este último puede presentar el asunto ante el Consejo Ejecutivo para que lo estudie y dictamine si el mantenimiento de ese impuesto es compatible con el libre comercio. Se busca, igualmente, que el impuesto no se convierta en una barrera al comercio una vez que haya producción centroamericana. Es una nueva limitación a la soberanía, toda vez que si el Consejo Ejecutivo resuelve que el Estado no puede seguir manteniendo ese impuesto, estará obligado a eli-

minarlo, mediante sus procedimientos legales, con la sola notificación que le haga el Consejo.

Por ejemplo, Honduras y Nicaragua obtuvieron aprobación previa del Consejo Ejecutivo mediante la Resolución N° 6 para poder establecer un impuesto al consumo sobre los cerillos, producto que ya estaba siendo manufacturado en El Salvador y Guatemala. Esta autorización se extendió posteriormente a favor de Costa Rica por Resolución N° 22. La característica de estas resoluciones es que permite a esos tres países gravar con un impuesto diferencial de un centavo de dólar "Que recaerá sobre cada cajetilla que contenga hasta cuarenta luces", es decir, que los cerillos pagarán un centavo más de impuesto que los fósforos de madera, lo que fue justificado con el argumento de proteger una industria que utilizaba materias primas nacionales (la madera).<sup>32</sup> Durante la vigésimaquinta reunión del Consejo Ejecutivo (enero 1967) Honduras presentó un problema que cae dentro del tercer caso analizado; el de que ella producía detergentes y que Nicaragua, donde dejaron de producirse, seguía cobrando un impuesto sobre la producción. Como se verá al examinar nuevamente este caso en el Capítulo IX, en ejercicio de una competencia normativa, el Consejo Ejecutivo adoptó una resolución, la N° 71, en cuyo primer párrafo se establece "Que un Estado miembro del Tratado General debe dejar de cobrar los impuestos que hubiera establecido, en caso de que cese en su propio territorio la producción del artículo gravado y se continúe elaborando, sin embargo, en otro u otros países del área. El Estado deberá suspender el impuesto de acuerdo con sus procedimientos legales y mediante la sola notificación en ese sentido del Consejo Ejecutivo".<sup>33</sup> Estos dos casos demuestran la necesidad y justificación de limitar la competencia impositiva de los Estados, ya que en la práctica los impuestos al consumo interno, al aplicarse sólo a productos que vienen de otro país del área, se convierten en verdaderos impuestos a la importación y, en consecuencia, en una barrera al intercambio.

#### TRATAMIENTO NACIONAL.

También se considera que las mercancías objeto de libre comercio deben gozar de tratamiento nacional al ingresar al territorio de una de las partes, con el propósito de ponerlas en una situación de igualdad de competencia con los productos de origen nacional. Esto es para evitar que se puedan establecer restricciones cuantitativas, como las ya descritas, u otras de origen administrativo que puedan ser discriminatorias, tales como requisitos de normas de calidad que se quieran aplicar sólo a los artículos importados; y que la producción del país pueda tener un acceso privilegiado a las compras que hace el gobierno, etc. En otras palabras, lo que se quiere significar es que las mercancías de otros Estados gozan de iguales privilegios y obligaciones que las de producción nacional. Así, en el caso hipotético de una ley industrial que diera preferencia en las compras que realice el Estado y sus dependencias a los productos nacionales, dicha ley no sería compatible con los com-

(32) Sobre estos aspectos de estas resoluciones del C.E. véase p 397-419, infra. (33) Véase p. 355, infra

promisos del amplio y libre comercio que han contraído los cinco Estados centroamericanos

Dado que el Tratado General en su Artículo III establece que "las mercancías originarias del territorio de los Estados signatarios gozarán de tratamiento nacional en todos ellos", dicha ley tendría que interpretarse, en el sentido de que comprende a todos los productos de origen centroamericano. Con ese mismo propósito se incluyó el Artículo VII, para asegurar que si un Estado establece regulaciones sobre la distribución o expendio de mercancías, ellas no se apliquen en forma discriminatoria a la producción regional. Por ejemplo, de exigirse patentes de comercio, los productos centroamericanos estarían sujetos a ese requisito sólo en caso de que el artículo nacional estuviera sujeto a igual regulación.

### REQUISITOS DE ORIGEN

En una zona de libre comercio (o en un mercado común) los países se otorgan el beneficio del libre comercio para las mercancías "originarias" —sean naturales o manufacturadas— de los países miembros, lo cual obliga a establecer criterios y procedimientos para poder determinar dicho origen. Estos criterios pueden ser amplios o restringidos, según sea la intención de los Estados en cuanto a constituir una amplia o una limitada zona de libre comercio.

Ahora bien, la fijación de esos criterios no es tarea fácil, sobre todo por los problemas prácticos que se presentan en su aplicación. La norma generalizada es la de que un producto se considerará como originario de un país cuando tenga un "valor agregado" no menor a un determinado porcentaje, (digamos 40, 50, 60%) que se acuerde. Pero este procedimiento es una fuente de problemas, porque para determinar ese "valor agregado" hay que computar los salarios, materias primas nacionales, etc., o sea los distintos elementos que entran en el costo de producción de un artículo. El problema es que hacer esos cálculos no es fácil, porque las empresas, en general, no utilizan los mismos sistemas de contabilidad de costos, en forma tal, que se hace difícil el cálculo del "valor agregado". Por otro lado, los procedimientos a seguir demandan mucho tiempo, lo que afecta las transacciones comerciales. Además, al aplicarse esos criterios puede dar origen a que se discriminen unos productos en favor de otros de la misma rama industrial. Por ejemplo, debido a los avances de la tecnología, una empresa puede utilizar equipo y maquinaria que ocupa muy pocos trabajadores y otra empresa, quizás menos eficiente, utiliza mayor cantidad de mano de obra; la primera podría encontrarse en la circunstancia de que su "valor agregado", sin incluir las utilidades, fuera menor que el de la segunda, lo que podría impedirle llegar al porcentaje mínimo exigido como requisito del "valor agregado" y, en consecuencia, su producto ser declarado como "no originario".

Lo que se busca con esos criterios es que las actividades industriales que compiten pautan de procesos industriales similares, a fin de que no puedan tener ven-

taja aquéllas que elaboran productos a base de procesos de producción más simples. Por ejemplo, que algunas de ellas consumen ciertas materias primas regionales mientras que otras importan esas materias primas o artículos semi-terminados, quizá con franquicia aduanera mediante beneficios de leyes de fomento industrial. En tal hipótesis, es posible que la que consume materias primas nacionales, o regionales, tenga costos de producción más altos que la empresa que las importa del exterior, hipótesis en la que la segunda empresa estaría en ventaja competitiva sobre la primera. Con el requisito de valor agregado se buscaría evitar ese problema; pero en la práctica, como se ha dicho, es difícil hacer el cálculo, dando lugar a dificultades en el intercambio. Por otra parte, el requisito de origen a base de un criterio de "valor agregado" puede servir para obstaculizar el intercambio, es decir, ser utilizado como un expediente administrativo para tal propósito. Si la autoridad aduanera tiene dudas sobre el origen, puede rechazar el producto, y mientras se hacen las investigaciones del caso, la transacción comercial dejaría de ser de interés para el exportador.

En Centroamérica se simplificó la cuestión del origen de las mercancías, al haberse acordado que únicamente no se considerarían como productos originarios de una de las partes, "aquéllos que siendo originarios de o manufacturados en un tercer país sólo son simplemente armados, empacados, envasados, cortados o diluidos en el país exportador" (Art V del Tratado General). El problema se ha limitado a los casos descritos, que fueron aquéllos que los Estados contratantes calificaron como actividades que por lo simple de sus procesos no contribuirían al desarrollo económico de sus países, produciendo además pérdidas de ingresos fiscales innecesarias. Se estimó que era preferible importar el producto terminado del exterior, que estaría sujeto al pago de los impuestos a la importación. Pero como aún los casos contemplados podrían utilizarse para entorpecer el intercambio, el mismo Artículo dispone que en casos de duda sobre el origen no se podrá impedir el intercambio, pero el exportador deberá rendir una fianza por el total de los impuestos que tendría que causar la importación, mientras el asunto es estudiado y resuelto en definitiva por el Consejo Ejecutivo. Si el Consejo declara el producto como originario, se devuelve la fianza.

Para resolver los casos de duda que se presenten, el Tratado establece el siguiente procedimiento. Primero, las partes afectadas deben tratar de resolverlo mediante gestiones bilaterales; y una vez agotado tal recurso, sin resultados favorables, la parte afectada podrá pedir la intervención del Consejo Ejecutivo para que haga la determinación de origen. En los años de operación que lleva el Tratado General, son relativamente pocos los casos que se han presentado sobre dudas en el origen, sobre todo si se toma en cuenta el volumen de las transacciones que se verifica en la región (176 millones de dólares en 1966). En los casos ocurridos, el Consejo ha pedido a la SIECA que haga una investigación y dé su opinión acerca del mismo,

(34) Sobre estos casos véase p. 358, infra

estos informes sirven de base al Consejo para sus deliberaciones y para fallar sobre el asunto. La SIECA hace una investigación directa en las fábricas, a fin de determinar los procesos de producción con el propósito de determinar si el caso planteado se enmarca dentro de los términos del referido Artículo V.

El Consejo Ejecutivo ha procurado dar una aplicación muy restrictiva al referido artículo, ya que el propósito del Tratado General es crear un mercado común que permita la constitución de una unión aduanera. Quizá por esa razón es que se ha preferido posponer la reglamentación sobre origen a que se refiere dicho Artículo V, ya que es probable que de ella surgirían más problemas que beneficios. De todos los casos examinados por el Consejo Ejecutivo, sólo en tres de ellos el fallo ha sido declarar los productos como no originarios, negándoles en consecuencia el beneficio del libre comercio 34.

En cuanto a procedimientos aduaneros, las autoridades del país importador dan trámite a las mercancías de procedencia centroamericana basándose en los datos del formulario aduanero establecido por el Tratado General, que hace las veces de solicitud de despacho (póliza de importación) y de certificado de origen. Este formulario es visado por un funcionario de aduana del país exportador, quien con ese acto está certificando el origen de la mercancía; es decir, su firma atestigua que el artículo amparado por dicho formulario aduanero es efectivamente producido en el país exportador.

#### PRACTICAS DE COMERCIO DESLEAL

Dentro del comercio internacional existe una serie de prácticas que los países pueden utilizar con el propósito de aumentar el volumen que generalmente son consideradas como comercio desleal, porque afectan la competencia ocasionando con ello perjuicio a las actividades productivas de los países con que comercian o tienen el efecto de retardar su establecimiento. Tales prácticas pueden ser el resultado de políticas, etc. — o el resultado de la política de ciertas empresas que por su tamaño y la clase de actividad a que se dedican, pueden tener una posición dominante en el mercado del país importador.

Ha sido preocupación general de los países el regular este tipo de prácticas, las cuales tendieron a generalizarse después de la gran crisis económica de 1929; y para evitar su agudización como consecuencia de los problemas económico-sociales resultantes de la segunda guerra mundial, se buscó atacar el problema a nivel mundial. De ahí el origen del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que por supuesto perseguía el objetivo más amplio de liberalizar el comercio, procurando evitar se establecieran nuevas restricciones al intercambio, así como eliminando las barreras existentes en la época en que fue suscrito. Si se analizan las disposiciones de dicho Acuerdo General, podrá apreciarse su influencia en una serie de regulaciones que contienen el Tratado General y, antes que él, Tratado Multilateral y los convenios bilaterales, particularmente en todos los campos que se vienen examinando.

Como ya se ha visto, los gobiernos, en su afán de promover la producción y sus exportaciones, pueden establecer políticas de subsidios de tipo directo o indirecto. Algunos de estos subsidios pueden considerarse como medidas legítimas de interés nacional, tales como estimularlo o estabilizar la producción de ciertos artículos, sea por razones estratégicas, para mantener el nivel de empleo, o mantener una oferta adecuada de ciertos productos básicos, etc. Estas políticas han venido siendo aplicadas por los países industrializados para fomentar su producción agrícola, lo que ahora es objeto de crítica por parte de los países en vías de desarrollo, porque consideran que tales políticas estimulan producciones ineficientes cuya demanda bien puede ser cubierta con exportaciones de tales países, como en el caso del azúcar, algodón, etc.

Pero lo que preocupa en una zona de libre comercio es que, a través de una política de subsidios, se pueda poner su ventaja competitiva a ciertas actividades económicas que irían en detrimento de otras similares ya establecidas en países de la zona que no gozan de tales privilegios, o tener el efecto de redatcar el establecimiento de algunas actividades en estos últimos. Los subsidios pueden consistir en retribuciones monetarias directas a los productores (por unidad producida, por toneladas, etc.); en la devolución de impuestos a la importación que recaen sobre los distintos componentes importados del exterior, al comprobarse la exportación del artículo terminado a un país de la zona (sistema de draw-back), o en la aplicación de tipos de cambio diferenciales que tiendan a favorecer la exportación de ciertos productos, según se ha explicado con anterioridad.

El Tratado General en su Capítulo III (Subsidios a la Exportación y Comercio Desleal) regula esta materia, al disponer que los Estados no concederán subsidios directos o indirectos a la exportación de mercancías que se destinen a otros Estados, o cualquier otro tipo de prácticas que tiendan a promover exportaciones cuyo precio sea inferior al vigente para la venta de la misma mercancía en el mercado nacional. Pero hace la aclaración de que al presentarse un caso, en su examen deberán tomarse en cuenta las diferencias en las condiciones y términos de venta y tributación, así como los demás factores que influyen en la comparación de los precios (Art. XI).

Por otro lado, en ese mismo Capítulo también se prohíbe que se concedan exenciones aduaneras a la importación de productos procedentes de fuera de Centroamérica cuando se compruebe que existe producción de los mismos dentro del área en condiciones adecuadas (Art. IX). Esta disposición tiene un doble propósito: de una parte, estimular la producción regional de materias primas o bienes semiterminados, ofreciéndoles una garantía de mercado y, de otra, evitar que empresas que pudieran importar dichos bienes bajo franquicia aduanera —habiendo producción centroamericana de los mismos— se sitúen en posición competitiva superior sobre otras empresas que sí consumen tales materias primas o bienes intermedios de origen regional. La situación anterior tiene lugar cuando

do los costos de producción, y consecuentemente los precios de venta, de las materias primas y bienes intermedios que se producen en el área, son mayores que los precios de los mismos artículos importados de terceros países, si a estos últimos no se les cobran los impuestos. Es normal que en las primeras etapas de la industrialización, los costos de producción de los países en vías de desarrollo sean mayores que los existentes en los países industrializados. Ahora bien, el Artículo XI del mismo Tratado General señala que no se considerarán como subsidios a la exportación las exenciones tributarias que con carácter general conceden los Estados para fomentar la producción; pero también es claro que esas exenciones tributarias no pueden concederse en ningún momento cuando exista producción regional de esos productos (Art. IX).

El Tratado General no hace referencia a retribuciones monetarias directas —pago en efectivo— quizá porque debido al escaso desarrollo de Centroamérica no ha existido nunca este tipo de política de subsidios.

También el Tratado ha calificado como un subsidio indirecto a la exportación cualquier práctica de fijación o discriminación de precios por parte de ciertas empresas, cuando ello se traduzca en el establecimiento de precios de venta para una mercancía que va con destino a otro Estado contratante, cuando ese precio sea inferior a los que resultarían del juego normal del mercado en el país exportador (Art. XI). Aparentemente la preocupación del Tratado no radica en que una empresa venda a precios más bajos, porque con ello afecta a competidores que tal vez no están en posición de entrar en una "guerra de precios"; en otras palabras, circunscribe el problema a las prácticas de **dumping** (vender una mercancía a precios más bajos que el "precio normal").

#### OTRAS PRACTICAS DE COMERCIO DESLEAL

En relación a lo anterior, el Artículo XII del Tratado señala que los Estados evitarán, por los medios a su alcance, la exportación de mercancías a un precio inferior a su valor normal, porque ello significa que la empresa está incurriendo en prácticas de comercio desleal, disposición que recoge las normas contenidas en el Acuerdo del GATT. Pero en cuanto a la efectividad de este artículo existen dos problemas: en primer lugar, que los países centroamericanos no tienen legislación para vigilar si una empresa exporta un producto a otro país del área a un precio inferior al valor normal; y, en segundo lugar, considerando el caso desde el punto de vista de los países importadores, tampoco estos tienen legislación para combatir las prácticas de **dumping**. Por otro lado, existe el serio problema de poder probar una práctica de **dumping**; y aun los mismos países industrializados encuentran serias dificultades para aplicar su propia legislación ya que existe más de una manera para evadir esas normas, si un exportador está interesado en hacerlo. Pero como también bajo el pretexto de prácticas de comercio desleal, no podrá impedirse el comercio por decisión unilateral, estando facultado únicamente para solicitar al Consejo se le autorice para exigir fianza

por el monto de los impuestos mientras éste resuelve el caso en definitiva.

La cuestión que no está clara en el mismo Tratado General son las sanciones que deben aplicarse a una empresa cuando el Consejo Ejecutivo dictamine que efectivamente está incurriendo en prácticas de comercio desleal. En efecto, el Artículo XIV dice únicamente que "una vez que el Consejo Ejecutivo rinda dictamen sobre prácticas de comercio desleal, comunicará a las Partes contratantes si procede o no, conforme a este Tratado, aplicar medidas de protección contra dichas prácticas". El asunto por aclarar consiste en saber cuáles serían esas "medidas de protección". Podría pensarse que una de ellas sería la suspensión del libre comercio, pero esta sanción no está explícitamente contemplada en el Tratado, otra sería establecer derechos "anti-dumping", que podrían fijarse, en cada caso, en un monto igual a la diferencia entre el precio existente para el artículo en el país exportador y el precio a que factura el embarque para exportación; en otras palabras, la diferencia entre ambos precios podría ser el derecho "anti-dumping" o derecho compensatorio, pero que tampoco contempla el Tratado. No obstante, esta laguna del Tratado ha sido en gran parte superada por las disposiciones contenidas en el Capítulo III (Disposiciones sobre Comercio Desleal) del Protocolo de San José al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación. Como se verá oportunamente; el Consejo Ejecutivo, en el ejercicio de su competencia para calificar los casos o situaciones que configuran comercio desleal, está autorizado para imponer al destinatario de las mercancías o embarques respectivos una sanción de cien dólares por kilo bruto y cien por ciento ad-valorem, sin perjuicio de cualquier otra medida que resuelva tomar el propio Consejo (35). El Artículo 8 del Protocolo de San Salvador al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración contempla, asimismo, la aplicación de otras medidas, tanto de carácter unilateral como por resolución del Consejo Ejecutivo, en este último caso de conformidad con las disposiciones del referido Capítulo III del Protocolo de San José (36).

Como se ha visto, el Tratado General contempla medidas para evitar y sancionar, en algunos casos, distintas prácticas de comercio desleal, no obstante que, como se ha señalado, algunas de ellas son muy difíciles de probar. Existe sin embargo otro tipo de prácticas o arreglos entre empresas cuyo efecto se traduce en desvirtuar o vulnerar el libre comercio que se han concedido los Estados. Se trata específicamente de los acuerdos de "cartelización" entre empresas que operan en la misma rama industrial. Mediante estos acuerdos, las empresas acuerdan dividirse el mercado, es decir, señalan una zona geográfica a ser abastecida por cada una de las firmas —los demás no entran a hacerles competencia—, lo que equivale a la existencia de verdaderas barreras al intercambio, desde luego que no hay libre movimiento de productos ni competencia dentro de la zona; con la diferencia de que esa política no es estatal sino producto de una decisión

(35) Véase p. 359, infra (36) Ibid.

del sector privado. Por sus efectos dañinos en el sistema económico, esta clase de acuerdos es prohibida y sancionada en muchos países.

Si bien este tipo de prácticas pueden ser el producto de un desarrollo industrial avanzado, también en Centroamérica empieza a hablarse sobre la existencia de este tipo de acuerdos. Esa preocupación fué manifestada durante la Tercera Reunión del Comité de Cooperación Económica, en julio de 1962, ocasión en que la Delegación de Costa Rica presentó un proyecto de disposiciones para incluirse en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, que por su interés se transcriben a continuación:

**Artículo.** Con el propósito de mantener condiciones normales de competencia en el Mercado Común Centroamericano, los Estados contratantes declaran contrario a los objetivos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana cualquier actividad, pacto o acuerdo entre empresas comerciales o industriales que tengan como resultado la restricción de la competencia o la limitación del intercambio comercial entre los países miembros, o cualquier otra práctica que se lleve a cabo en perjuicio del consumidor. —Artículo. Cuando cualquiera de las Partes contratantes considere que en su propio territorio o en el de otro de los Estados centroamericanos, se estén llevando a cabo tales prácticas, presentará la correspondiente denuncia ante el Consejo Ejecutivo, el que, por medio de la Secretaría Permanente, investigará la existencia de los hechos denunciados. El Consejo podrá asimismo actuar de oficio. —Artículo. De comprobarse la existencia de las prácticas aludidas en el Artículo . . . , el Consejo Ejecutivo dictará las medidas necesarias para restablecer, en todo el territorio del Mercado Común o en el de los países en que se estuvieren aplicando tales prácticas, condiciones de oferta que promuevan el funcionamiento normal del intercambio entre los países miembros. El Consejo Ejecutivo propondrá al Consejo Económico Centroamericano las medidas que estime pertinentes, incluyendo, en su caso, la reducción temporal de los respectivos gravámenes a la importación. En todo caso, quedarán automáticamente cancelados los beneficios fiscales que se hubieren otorgado en virtud de cualquier disposición legal, a la empresa o empresas responsables. —Artículo. Las medidas dictadas por el Consejo Económico Centroamericano serán ejecutadas por los respectivos gobiernos, y su aplicación se mantendrá mientras subsistan las prácticas a que se refiere este capítulo. Una vez comprobado que éstas han dejado de emplearse, el Consejo Ejecutivo acordará la suspensión de las medidas adoptadas. —Artículo. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, los gobiernos en cuyos territorios operen tales empresas, aplicarán a las empresas que restrinjan el intercambio entre los países miembros, las sanciones que corresponda de conformidad con sus propias leyes.

Sin embargo, en esta ocasión se consideró que el problema requería más estudio, por lo cual el Comité de Cooperación Económica adoptó la Resolución Nº 115, que dice:

#### CONSIDERANDO:

Que las prácticas, pactos o acuerdos entre em-

presas comerciales o industriales que tiendan a restringir la competencia o a limitar el intercambio comercial entre los países centroamericanos son contrarias a los fines que se persiguen dentro del Programa de Integración Económica;

#### RESUELVE:

Solicitar a la Secretaría Permanente del Tratado General y a la Secretaría de CEPAL la realización de investigaciones y estudios que sean necesarios para formular un proyecto de protocolo al Tratado General, en el que se delimiten las situaciones que constituyan prácticas restrictivas a la competencia, se recomienden las sanciones y medidas aplicables en dichos casos y se indiquen las demás disposiciones que podrían adoptarse a nivel regional sobre esta materia.

Posteriormente, la CEPAL, en su Informe sobre "Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica" presentó una serie de consideraciones acerca de este problema, señalando la conveniencia de "contar con un instrumento legal que contribuya a asegurar un clima razonablemente competitivo dentro de la unidad económica regional. Al mismo tiempo, se ha podido concluir, que un instrumento de esta naturaleza debería estructurarse sobre la base de un conocimiento más detallado de los procesos económicos centroamericanos —para definir su campo de aplicación—, y que, además, sería necesario complementarlo con distintas medidas de tipo técnico, legal y financiero (37). Este capítulo del estudio de la CEPAL contiene un análisis bastante completo sobre las implicaciones de este problema dentro del proceso de integración económica de Centroamérica.

### 8. EQUIPARACION DE GRAVAMENES A LA IMPORTACION

En principio, la equiparación de los gravámenes aplicables a productos procedentes de terceros países, constituye una condición *sine qua non* de un mercado común y una unión aduanera. De ahí el compromiso que en tal sentido adquirieron los países centroamericanos en los Artículos II y III del Tratado General. Obviamente esto tiene repercusiones de importancia en el manejo de la política económica de los países, y plantea, al mismo tiempo, cuestiones de procedimiento como las que se analizarán sucintamente a continuación.

#### RAZON DE SER DE LA EQUIPARACION ARANCELARIA

Si el objetivo de los países asociados en un programa de integración económica es perfeccionar una zona de libre comercio, de inmediato se les plantea el problema de crear ciertas condiciones básicas para la operación de ese libre comercio, pues no basta con la eliminación de los obstáculos al intercambio que se han examinado. Se requiere, además, asegurarse que existirán condiciones de competencia equitativa entre las distintas actividades productivas que entrarán al mercado ampliado. Surge entonces la necesidad de equiparar aquellos elementos —que pueden conside-

(37) Cf. Doc.E/CN.12/CCE, Rev. 1, p. 40 a 45

raise como artificiales— que en forma directa afectan los costos de producción, entre los cuales se destacan los impuestos a la importación que recaen sobre las materias primas, productos semiterminados, envases, etc., que entran en la composición de los productos objeto del libre comercio. Es obvio que si existen disparidades acentuadas entre las tarifas aduaneras de los distintos países de la zona, las actividades industriales de aquellos países con aforos (derechos de aduana o aranceles) bajos podrán competir con ventaja sobre las mismas actividades existentes en los países con aforos altos. Estas son ventajas de carácter artificial, es decir, no son el producto de una mayor eficiencia u organización empresarial. Y la ventaja estará en relación directa no sólo a la diferencia de aforos, sino según sea la cantidad de componentes importados que entren en la elaboración del producto.

Por tales razones, el perfeccionamiento de una zona de libre comercio depende de los avances que se hagan en el campo de la equiparación arancelaria, porque ningún país estará dispuesto a otorgar un libre comercio total para los productos industriales de otro si se conocen los efectos que tendrían las diferencias de aforos. Si aún existiendo tratamiento arancelario igual entre los países, los industriales y agricultores ofrecen resistencia al libre comercio porque prefieren seguir manteniendo para ellos el mercado nacional, esa resistencia será mucho mayor si existen las diferencias de aforos a que aquí se hace referencia.

En los tratados bilaterales entre los cinco países centroamericanos se encuentran disposiciones en cuya virtud los países contratantes reconocían la necesidad de equiparar los aforos de las materias primas, envases, etc., utilizados en la manufactura de artículos para los cuales se había concedido el libre comercio; y una disposición similar es recogida en el Artículo IV del Tratado Multilateral, que dio origen al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, suscrito en San José, Costa Rica, el 1º de septiembre de 1959, por el cual los Estados convinieron en “establecer una política arancelaria común”, así como “constituir un arancel centroamericano de importación” en un plazo próximo de cinco años (Art I).

Como el Tratado Multilateral propiciaba una política de libre comercio en forma progresiva, en el Artículo III del referido Convenio sobre Equiparación se señalaron las prioridades que debían seguirse para lograr la misma, con el propósito de crear las condiciones necesarias para la ampliación de dicho libre comercio, y que son las siguientes:

- a) Productos objeto de libre comercio inmediato o progresivo de conformidad con tratados bilaterales de libre comercio suscritos entre las Partes contratantes de este Convenio
- b) Productos manufacturados en Centroamérica;
- c) Productos importados que puedan ser sustituidos a corto plazo por producción centroamericana;
- d) Materias primas, productos intermedios y envases, dando prioridad a aquéllos que son ne-

- cesarios para la producción y venta de los artículos incluidos en los acápites anteriores; y
- e) Otros productos

La idea de proceder a la equiparación arancelaria tiene su origen en consideraciones de corto y largo plazo. Las razones de corto plazo se encuentran en la necesidad de equiparar los costos de las actividades productivas, principalmente de la industria. Como consideraciones y objetivos de largo plazo, la conveniencia de tener una política común de desarrollo económico al nivel regional; y eso es, en efecto, lo que recoge el Artículo I del Convenio sobre Equiparación al establecer el compromiso de los Estados de “constituir un arancel centroamericano de importación acorde con las necesidades de integración y desarrollo económico de Centroamérica”.

La ampliación del mercado a través de la constitución de una zona de libre comercio mejora las posibilidades de las industrias en desarrollo existentes y abre la oportunidad de establecer otras nuevas que probablemente no serían económicas sobre la base de mercados nacionales. Pero una vez constituida dicha zona, los países deben orientar el proceso de sustitución de importaciones, lo que conlleva a establecer políticas de protección a la industria, a la agricultura, a su balanza de pagos, y a crear las bases para una nueva política comercial.

Por otro lado, en los países en vías de desarrollo, como los centroamericanos, los impuestos a la importación significan una proporción muy alta del total de ingresos fiscales de que dispone el Estado para el financiamiento de su presupuesto nacional. Por ejemplo, en el período de pre-guerra (1938-40), estos impuestos significaron para Costa Rica el 67% del total de ingresos tributarios; en el período de postguerra (1946-47) el 64%, en 1955-57 el 60% y en 1966, el 43%, proporciones que son similares a las de otros países centroamericanos. Resulta entonces que la negociación de una tarifa arancelaria común es complicada, puesto que no se trata sólo de acordar un gravamen uniforme sino que, además, ese gravamen responda a las necesidades del desarrollo económico; mire a la protección de las actividades productivas y del consumidor, contemple la defensa de la balanza de pagos, tome en cuenta los grandes intereses fiscales envueltos en la tarifa arancelaria; se pueda desalentar el consumo santuario y, finalmente, crear una firme posición negociadora ante terceros países a la hora de entrar en nuevos convenios comerciales.

#### QUE IMPLICA LA EQUIPARACION ARANCELARIA

En primer lugar, el compromiso de establecer un arancel común a las importaciones significa que todos los impuestos y demás gravámenes que se cobran en razón de importación deben desaparecer, consolidándose en un aforo común único. Sucede a veces que los países tienen, además de una tarifa arancelaria, distintos recargos sobre la importación, inclusive los llamados derechos consulares, que son verdaderas sobretasas a las importaciones. Los Estados, una vez aceptado el compromiso de la equiparación arancelaria, quedan privados de la facultad de establecer im-

puestos o recargos a la importación distintos al aforo común. En segundo lugar, deben dejar en suspenso o denunciar convenios comerciales que tengan con terceros países cuando en ellos se consolidan aforos. Esto significa que los tratamientos arancelarios concedidos a un tercer país para determinados productos, consistentes en un aforo más bajo que el aplicado a otros países, tienen que ser eliminados porque la equiparación arancelaria común sería incompatible con el mantenimiento de tales aforos; es decir, que si se mantienen esos convenios, en la práctica, no habría equiparación. Puede verse claramente entonces que los acuerdos de equiparación arancelaria vienen a modificar radicalmente la política comercial de los países, porque éstos no pueden negociar convenios que signifiquen otorgar preferencias arancelarias de ninguna naturaleza, ni tampoco comprometerse a "congelar" un aforo —esto es, a mantenerlo a un determinado nivel mientras esté vigente el convenio comercial. Este compromiso lo asumieron los Estados centroamericanos en el Artículo VII del Convenio de Equiparación.

En tercer lugar, y como derivación de los dos puntos anteriores al entrar en un proceso de equiparación arancelaria los Estados han aceptado limitar su soberanía en el campo de la política fiscal, al no poder reformar el instrumento arancelario en forma unilateral; e igualmente en el campo de la política comercial, según se ha indicado. Modificar un gravamen uniforme sólo puede ser hecho por acuerdo multilateral según lo señala el Artículo XII del Convenio de Equiparación, el cual establece que las negociaciones de aforos equiparados tienen que ser acordados con el voto unánime de los Estados, y que una vez acordada una renegociación, es necesario que se suscriba y ratifique un nuevo protocolo o acuerdo.

### CUESTIONES DE METODOLOGIA

Para poder equiparar los gravámenes a la importación es necesario usar una misma terminología, y esto significa, en primer lugar, una clasificación arancelaria común, es decir, una clara especificación sobre los distintos productos que entran en un renglón arancelario para el cual se acuerda el gravamen uniforme. Esto se logró en Centroamérica con la adopción de la NAUCA (Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana) en el propio Convenio de Equiparación (Art. I). En segundo lugar, significa también que tiene que haber una base común para valorar las mercancías importadas, ya que si existieran diferentes bases, el cobro real de los impuestos no sería igual y, en consecuencia, no podría hablarse de equiparación. Por ejemplo si la base para el cálculo de los impuestos es el valor FOB, ello querría decir que su cobro tendría que hacerse sobre el costo de la mercancía puesta en el puerto de importación, esto es, el precio FOB más el costo del transporte y del seguro (que en promedio significan un 15% del costo de las mercancías). En el caso centroamericano se adoptó la base CIF (Art. V).

En tercer lugar, el aforo común puede estar compuesto de dos elementos: una parte en específico (kilo bruto, por docena, etc.), y una parte *ad-valorem*, o bien puede consistir en un gravamen específico o solamen-

te *ad-valorem*. En Centroamérica se adoptó el kilo bruto para el componente específico. Ahora bien, cuando se acuerdan aforos específicos, es necesario que cada Estado se comprometa a mantener una equivalencia fija para la unidad monetaria en que se expresa el derecho arancelario, porque si esta equivalencia es modificada por una de las partes, ello significaría un aumento o reducción en los impuestos, y en consecuencia, un rompimiento de la equiparación arancelaria. Por ejemplo, si al momento de acordar la equiparación un país mantiene una equivalencia de tres unidades por dólar, pero con posterioridad devalúa su moneda por lo menos a cinco unidades monetarias por dólar y no se modifican los aforos específicos, en la práctica equivaldría a que las importaciones de ese país pagarían menos impuestos: tres unidades en vez de pagar cinco unidades, porque a este último nivel debió haberse elevado el aforo específico. Los países centroamericanos establecieron ese compromiso en el Artículo VI del Convenio de Equiparación.

En cuarto lugar, así como es imposible que los países se concedan de inmediato libre comercio, tampoco es posible esperar que van a equiparar los aforos de una sola vez, por lo menos en los casos en que ella ofrece serias dificultades, sea por razones de índole fiscal, para afectar a los consumidores en forma inmediata, por razones de balanza de pagos, etc. En Centroamérica se estableció la modalidad de equiparación progresiva para estos casos difíciles la que ha consistido en acordar un gravamen uniforme; pero permitiendo a los países alcanzar ese nivel, en forma progresiva, en un período no mayor de cinco años.

En quinto lugar, para orientar la negociación de la tarifa arancelaria común, se requiere adoptar ciertos criterios y métodos. En Centroamérica, los criterios que han servido para negociar la equiparación arancelaria no han sido rígidos, sino que han respondido a consideraciones económicas, sociales o fiscales, según la clase de producto de que se trate, porque el arancel sigue y seguirá siendo una fuente importantísima de recursos fiscales mientras la base productiva de estos países sea tan limitada. En cuanto a la metodología seguida, por un lado los países previamente trataron de fijar ciertos niveles máximos de aforos que podrían aplicarse a un producto o grupo de productos. Para tal fin, los productos se agruparon por ramas de actividad económica o grupos homogéneos. Así, para la maquinaria agrícola se fijó un máximo de aforos de 1%, para maquinaria industrial un 5%, para materias primas que no se producían en Centroamérica, un máximo de impuestos, medido en equivalente *ad-valorem*, de 15%; para artículos que se producían o podían producirse, entre un 100 y 150% equivalente *ad-valorem*, márgenes que se redujeron a un 25% y 50% en el caso de bienes que, por distintas razones no pudieran ser fabricados en el área; y finalmente, para los artículos considerados como suntuarios, se fijaron márgenes de un 100% y 150% *ad-valorem* o más, con el propósito de proteger la balanza de pagos y dar un mejor aprovechamiento a las divisas de que dispone la región. Estos márgenes orientaron las negociaciones, pero no significaron límites estrictos, sirviendo más

bien como criterios orientadores. En la práctica se negoció caso por caso.

Es oportuno señalar que para dar cumplimiento a la obligación contraída en el Convenio de Equiparación, fue necesario un laborioso trabajo —que estuvo a cargo del Subcomité de Comercio— tal como cuadros comparativos de los gravámenes a la importación y demás impuestos que se cobraban en cada país. Desde julio de 1962, esta tarea, así como la revisión de aforos equiparados, ha estado a cargo del Consejo Ejecutivo, y la preparación de estudios, a cargo de la SIECA. En el caso de artículos en que existían considerables diferencias de aforos entre países, por revestir una gran importancia económica o fiscal o porque afectaban a amplios sectores consumidores, fue necesario elaborar estudios específicos para conocer en detalle las condiciones en que se desarrollaba su producción, los niveles de precios y las modalidades de abastecimiento. Tal fue el caso de tejidos de fibras sintéticas, productos lácteos y otros.

En cuanto a mecanismo de negociación, el caso centroamericano ofrece una experiencia valiosa. Como se indicó antes, toda la tarea de estudios e ir creando las condiciones favorables para la equiparación arancelaria, fue hecha en el Subcomité de Comercio Centroamericano, órgano subsidiario del Comité de Cooperación Económica, pasando posteriormente a las negociaciones que dieron como resultado la conclusión del Convenio de Equiparación y sus Protocolos.

## 9. PERFECCIONAMIENTO DEL MERCADO COMÚN Y EFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO

Para lograr este objetivo es necesario que puedan operar la totalidad de los instrumentos de integración hasta ahora suscritos, pues algunos de ellos todavía no están vigentes y otros recién han entrado en vigor (38). En cuanto a la tarifa arancelaria común, quizás su mayor problema sea la necesidad de contar con el instrumento que permita su manejo en forma flexible; y en cuanto a su administración, la conveniencia de unificar los criterios de aplicación por las diferentes administraciones aduaneras, tales como sobre valuación de mercancías y otros. Estas y otras cuestiones se irán resolviendo con la adopción de nuevos instrumentos y por los trabajos de la Reunión de Directores de Aduana recientemente institucionalizada, —hecho que puede considerarse como un paso positivo en cuanto a crear condiciones favorables para la unión aduanera— así como a través de la aplicación del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su reglamentación, también uniforme (el RECAUCA).

En el campo del libre comercio queda por acordar la liberalización del intercambio de aquellos productos

que en el Anexo A del Tratado General quedaron sujetos a controles indefinidos, como los que constituyen monopolios estatales y los productos tradicionales de exportación. En cuanto a estos últimos, es posible que la negociación de su libre comercio tenga que ligarse a arreglos sobre una distribución de los impuestos de exportación, cuando estén sujetos a ellos, debido a que su libre circulación puede hacer atractivo exportarlos por los puertos de los países que cobren impuestos más bajos; además, es posible que tengan que perverser arreglos internos en los convenios internacionales sobre productos básicos (forma en que se distribuirán y administrarán esas cuotas).

Como parte de la tarea de perfeccionar el Mercado Común, sus autoridades han iniciado un proceso de armonización de aquellas leyes que tienen que ver con su funcionamiento. Por ejemplo, un proyecto de convenio centroamericano para la protección de marcas, nombres comerciales y anuncios y para la represión de la competencia desleal, se encuentra en su fase final de negociación, asimismo, se está estudiando una legislación uniforme en materia de sanidad agropecuaria, pues medidas diferentes pueden obstaculizar el intercambio, tal como anteriormente se comentó.

En cuanto al arancel común o uniforme a las importaciones procedentes de terceros países, si bien en el Convenio sobre Equiparación y sus seis Protocolos se han llegado a equiparar 1497 rubros de un total de 1535, a los 38 rubros que quedan pendientes (2.47% del total) significan una proporción muy importante del volumen de importaciones de la región y revisten también una gran importancia como generadores de ingresos tributarios. En efecto, las importaciones de esos 38 rubros ascendieron en 1966 a 151.3 millones de dólares o sean un 17.7% de las importaciones totales. Los rubros arancelarios bajo esa situación que más se destacan son: la gasolina, petróleo y sus derivados, trigo y harina de trigo, y algunos aparatos eléctricos (televisores, radios, refrigeradores). Completar la tarifa común constituye un requisito para perfeccionar el Mercado Común (al crear adicionalmente condiciones apropiadas para el libre comercio de los productos mencionados), y para poder constituir la unión aduanera.

Como prueba de largo plazo, preocupa la falta de mecanismos flexibles que permitan modificar los gravámenes a la importación equiparados, sea sobre productos terminados, materias primas, etc. Esta preocupación se ha manifestado muy claramente en el seno del Consejo Ejecutivo así como en el del Consejo Económico, por el convencimiento de que las condiciones de producción o de consumo de algún producto pueden cambiar rápidamente y hacer necesaria la revisión de la política arancelaria. Y es que esa política no puede ser estática sino que debe guardar relación con la dinámica de la integración económica. El

(38) La SIECA en su Nota de Secretaría de agosto de 1967, Problemas del Mercado Común (SIECA/CEC-VII-0/D.T.3), se refiere a los problemas que surgen por la falta de ratificación de convenios (p. 34/40). También esto ha sido preocupación del Consejo Económico cuyas recomendaciones dieron lugar a que a partir de agosto de 1967 se iniciara una etapa de nuevos depósitos; por ejemplo, Nicaragua ha depositado desde esa fecha nueve instrumentos. (Los instrumentos pendientes incluyen los suscritos dentro del marco de la ODECA, los cuales no están relacionados con el funcionamiento mismo de la integración económica).

mercado ampliado —por virtud del libre comercio— ha dado origen a nuevas oportunidades de inversión; sin embargo, para materializarse, los interesados han solicitado —a través del gobierno respectivo— se revise la tarifa común a niveles que constituyan una protección mínima en su período de infancia. Bajo los procedimientos actuales se requiere la aprobación unánime de todas las partes para modificar un aforo equiparado, y la obligación de suscribir un nuevo protocolo para ponerlo en vigor, lo que conlleva un tiempo considerable en negociaciones y en los trámites de ratificación legislativa por los cinco países.

El Consejo Económico, en enero de 1964, acordó una solución parcial consistente en que una vez suscrito un protocolo modificando aforos, éstos pueden ser puestos en vigor por ley nacional es decir, sin esperar el requisito del depósito del tercer instrumento de ratificación. El problema es que en un momento dado se podrían estar aplicando en los países aforos que no serían uniformes, situación que sería contraria al principio de la equiparación. No obstante, esa fórmula permitiría al país o países resolver su problema de modificación arancelaria, aunque en forma parcial, garantizando su mercado interno.

Pero lo que preocupa a los órganos del Tratado General es el hecho de que para modificar aforos equiparados se requiere de nuevos protocolos lo que introduce un elemento de rigidez en el manejo de dicha política arancelaria. Por ello se encargó a la SIECA la elaboración de una propuesta (39), con tales características que en un convenio especial las asambleas legislativas autorizan manejar el arancel común con más flexibilidad, entendiéndose por ello, prescindir de la firma de protocolos para dar vigencia a una modificación de aforos. Esa propuesta fué examinada por el Consejo Económico en su Octava Reunión Ordinaria —celebrada en Managua en noviembre de 1967—, oportunidad en que aprobó la idea de que la flexibilidad debería consistir en fijar límites máximos y mínimos dentro de los cuales el propio Consejo podría modificar gravámenes equiparados: que haya una autorización para aumentar o disminuir los aforos uniformes, por ejemplo bajarlos a cero o aumentarlos en un 50%.

La propuesta de la SIECA está basada en un cuidadoso análisis jurídico de la cuestión constitucional. Se aclara que esta facultad no significaría una delegación de funciones por parte de los congresos, por lo que el mecanismo sugerido es perfectamente compatible con el orden jurídico de los Estados. Se dice que las leyes de fomento industrial (40) son un antecedente, desde luego que los Poderes Ejecutivos administran una política plasmada en una ley, y que cosa igual se haría con el sistema antes referido (41). También expone el documento que hay una tendencia similar en

otros países en cuanto a que los Poderes Ejecutivos posean facultades para aumentar o reducir la tarifa aduanera, por ser una necesidad que imponen las condiciones en que se desenvuelve el comercio internacional; tal es el caso del "Trade Expansion Act" que permitió al Presidente Kennedy iniciar dentro del GATT las negociaciones que llevan su nombre (Kennedy Round). Igualmente el Tratado de Roma da facultades al Consejo de la Comunidad (Artículo 28) para modificar o suspender, dentro de ciertos límites, los aranceles uniformes acordados. De tal manera que este sistema no es una innovación, pero sí constituye un paso en el fortalecimiento del proceso de integración. A este respecto dice el Acta de la Octava Reunión del Consejo Económico:

En relación a la propuesta hecha por la Secretaría, de que sea el Consejo Económico del Tratado General el encargado no sólo de fijar el monto del gravamen dentro de los límites que se establezcan en el Convenio sino también de acordar su vigencia, hubo consenso en el sentido de que, si bien tal idea constituiría la mejor solución desde el punto de vista del Programa de Integración Económica, era posible que encontrara resistencias en algunos países. Tomando esto en cuenta, el Consejo estuvo conforme con la propuesta hecha por el Ministro de Economía y Hacienda de Honduras en el sentido de que los montos de los gravámenes fueran acordados por el Consejo Económico, previa recomendación del Consejo Ejecutivo del Tratado General, pero que su puesta en vigencia se hiciera por medio de acuerdo o decreto emitido por el Poder Ejecutivo de cada país. Sin embargo, hubo también consenso en que la propuesta de la Secretaría no debería ser descartada sin antes explorar en los círculos competentes cuáles son sus posibilidades reales por lo que se decidió que la Secretaría, al elaborar el proyecto de convenio correspondiente, contemple ambas alternativas.

En cuanto al procedimiento para poner en vigencia los aforos que se modifiquen de conformidad con este sistema, la Reunión Conjunta del Consejo Económico, del Consejo Monetario y los Ministros de Hacienda, antes citada, conoció la sugerencia contenida en el primer borrador del Proyecto de Protocolo para manejar en forma flexible el Arancel Uniforme Centroamericano, (preparado por la SIECA) (42) pronunciándose en el siguiente sentido: (43).

La Reunión fue de parecer, respecto a la materia mencionada, que no creía en la viabilidad de la primera de las citadas alternativas —en el sentido de que las modificaciones o los gravámenes uniformes que autoricen los órganos legislativos entren en vigor mediante simple resolución del Consejo Económico— ya que aparentemente aún no ha llegado la hora de dotar a los órganos regio-

- (39) La Inflexibilidad del Arancel Uniforme y la Integración Económica (SIECA/CEC-0/D.T.4). Este documento analiza cómo la falta de flexibilidad afecta el proceso de inversiones, el funcionamiento del Mercado Común, la eficiencia de la industria, la nueva política comercial con terceros países, y cuestiones relacionadas con la importancia tributaria del arancel.
- (40) Bajo las leyes de fomento industrial los Poderes Ejecutivos pueden otorgar exenciones de impuestos directos e indirectos, una vez que las empresas llenen ciertos requisitos.
- (41) Sobre los aspectos jurídicos e institucionales de la propuesta de la SIECA, véanse p. 356-57 y 443, infra.
- (42) Documento SIECA/CEC/CMCA/MH-I/D.T.7., de noviembre de 1967.
- (43) Acta de la Reunión, publicada por la SIECA, p. 36.

nales de una facultad tan marcadamente supranacional. Por lo mismo, estuvo de acuerdo en que la vigencia de los niveles arancelarios que en su oportunidad fije el Consejo Económico, debe depender de la emisión de un Acuerdo o Resolución del Poder u Organismo Ejecutivo de cada país, razón por la cual prestaba su apoyo al procedimiento contenido en la alternativa B, mencionada

Esta aprobación dio lugar a que en el "Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración" que se suscribió en Managua en ocasión de las reuniones antes señaladas, se incluyera un conjunto de disposiciones para coordinar la industria textil, entre las cuales destaca el sistema de aforos consistente en haber fijado un gravamen mínimo y máximo; es decir, que el Consejo Económico podrá hacer modificaciones dentro de esos límites, los cuales entrarán en vigencia de conformidad con el procedimiento recomendado por la Reunión Tripartita (Artículo XII del Protocolo).

Finalmente, también es oportuno señalar que el Segundo Congreso Centroamericano de Congresos celebrado en Nicaragua en febrero de 1968, se pronunció en el sentido de que se necesita un instrumento para manejar en forma flexible el Arancel Uniforme Centroamericano, habiendo emitido su Resolución XXV que dice:

#### CONSIDERANDO:

Que se ha venido estudiando la conveniencia de suscribir un Convenio Centroamericano que permita a los Gobiernos el manejo del Arancel Uniforme Centroamericano en forma más expedita, dentro de límites adecuados,

#### ACUERDA:

Recomendar al Consejo Económico Centroamericano, que considere la suscripción de un Convenio para permitir que las variaciones de los niveles del Arancel Uniforme Centroamericano puedan entrar en vigor en forma expedita dentro de los límites acordados.

Se ha entrado en un amplio análisis de la cuestión relacionada con el manejo de la política arancelaria, porque sin duda alguna constituye un elemento muy importante dentro del proceso de perfeccionamiento del Mercado Común; y porque la fórmula acordada por el Consejo Económico y la Reunión Tripartita, que además cuenta con el apoyo político de las asambleas legislativas, según se ha visto, significa un nuevo paso en cuanto a otorgar nuevas facultades supranacionales a los órganos del Tratado General

Otra alternativa —que no sería sustitutiva de la anteriormente comentada podría ser que también se autorizara al Consejo Ejecutivo y al Consejo Económico a poner en vigor un sistema de cuotas de importación; es decir, que una vez convenido el sistema entre los Estados, las importaciones podrían someterse a cuotas, cuya administración podría estar a cargo del Consejo Ejecutivo y del Consejo Económico. Su apli-

cación sería mediante decisión multilateral y estaría sujeta a la comprobación de determinadas circunstancias. Este sistema es práctico, si bien es probable que no gozaría de la simpatía de las autoridades monetarias internacionales y de algunos países industrializados que ahora preconizan una mayor liberalización del comercio, pero que en sus primeras etapas de desarrollo hicieron uso de este instrumento de política comercial, y que todavía aplican por razones de interés nacional en determinados productos o cuando confrontan serios problemas en sus balanzas de pagos. No es una novedad como sistema y Centroamérica, para asegurar su desarrollo, bien podría utilizar aquellos mecanismos que mejor convengan a sus intereses. Una primera experiencia la constituye el caso de productos lácteos, tal como se prevé en el Capítulo II del Protocolo de San José (1962) al Convenio de Equiparación, y otra más general en el Artículo 34 de Protocolo de San Salvador (1963) al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, que es una de las disposiciones que regulan el sistema especial de promoción de actividades productivas. Una ventaja del sistema es la de que, una vez superadas las condiciones que hicieron necesaria la aplicación de una cuota, ésta se elimina y vuelve a prevalecer el impuesto a la importación que se supone no es proteccionista. Es posible que estos asuntos sean discutidos ampliamente dentro de los problemas que planteará la adopción de una política comercial común, que a estas alturas de la marcha del Programa ya es indispensable. El sistema de cuotas a la importación, puede ser un instrumento importante en las negociaciones y administración de la política comercial uniforme

#### EFFECTOS DE LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO DE LA REGION

A continuación se analizará brevemente el crecimiento del intercambio entre los cinco países a partir de 1950 con el propósito de poner en evidencia los efectos positivos que la liberalización del comercio ha tenido en Centroamérica, principalmente a raíz de la conclusión del Tratado Multilateral y del Tratado General.

El total del comercio regional, en 1950, fue de 83 millones de dólares, elevándose a 21.1 millones en 1958, cuando se suscribió el Tratado Multilateral. Entre ese año —en que siguieron vigentes los tratados bilaterales— y la suscripción y vigencia del Tratado de Asociación Económica y la suscripción del Tratado General (1960), el comercio subió a 32.7 millones, o sea un aumento de 12.2 millones sobre 1958 (60% de incremento). Los efectos positivos de la amplia liberalización acordada en el Tratado General pueden notarse en los seis años de su operación (1961 a 1966): el intercambio aumentó casi cinco veces al haberse elevado de 36.5 millones en 1961 a 173.9 millones en 1966. En el cuadro siguiente se presenta lo que las exportaciones intercentroamericanas han representado como componente del total de exportaciones con la observación de que ya en 1966 significaban una quinta parte del total (20.7%).

Crecimiento Exportaciones Intercentroamericanas (Millones de Dólares)			
Años seleccionados	Total Centroamericano (Dólares)	Todo el mundo (Dólares)	Porcentaje
1950	86	295.1	29
1958	21.1	450.2	4.7
1960	32.7	440.1	7.4
1961	36.8	454.1	8.1
1962	50.8	513.7	10.0
1963	72.1	589.1	12.2
1964	106.4	674.2	15.8
1965	136.0	754.8	18.0
1966	173.9	836.7	20.7

Entre 1958 y 1966 se presentan aumentos espectaculares en las exportaciones de unos países a los demás de la región. Las exportaciones de Guatemala aumentaron quince veces en esos ocho años, al pasar de 3.7 millones en 1958, a 55.1 en 1966; las de Nicaragua también aumentaron 15 veces, ya que en 1958 sus exportaciones a los otros cuatro países eran de 1.0 millón, pasando a 15.4 millones en 1966. El caso de Costa Rica, que entró al programa acelerado hasta en 1962, es todavía más espectacular, porque aumentaron 18 veces, elevándose de 1.4 millones a 25.9 millones en los años citados. El Salvador, país más activo dentro de Centroamérica desde los inicios del Programa, ya en 1958 exportaba 7.1 millones elevándose a 55.8 en 1966, o sea un aumento de casi 8 veces; y finalmente Honduras las triplicó, al elevarse de 7.4 millones en 1958 a 21.5 millones en 1966.

Las cifras anteriores ponen de manifiesto la creciente importancia, para cada país, de sus importaciones y exportaciones dentro del área. Esa importancia se observa mejor si se examina, por porcentajes, lo que significan las exportaciones regionales dentro del volumen total de exportaciones para cada país, que se presentan en el siguiente cuadro

Podrá notarse que en el caso de El Salvador, sus exportaciones a los otros cuatro países del área significaron en 1966, casi una tercera parte del valor total de sus exportaciones, y para Guatemala una cuarta parte. El caso de Costa Rica es todavía más impresionante, ya que en 1960 sus exportaciones dentro de la región no llegaban al 2 por ciento, pero ya en 1966 significaban casi una quinta parte de sus exportaciones totales (19.1%). Estos hechos vienen a reflejar cómo el libre comercio ha estimulado la ampliación de la base productiva de cada país, principalmente la industrial, así como el mejor aprovechamiento de la capacidad de producción de empresas ya instaladas, lo que ha venido a aliviar en parte los problemas económicos que afrontan los países por la baja de precios de los productos básicos de exportación.

Un estudio detallado del intercambio intercentroamericano a partir de 1960 vendría a indicar los cambios que se han operado en la estructura de las importaciones del resto del mundo, lo que permitiría evaluar el grado de sustitución de importaciones que se está produciendo con motivo del libre comercio. También resultaría conveniente evaluar qué valor agregado de ese total de exportaciones intrazonales es de origen netamente regional, porque en el caso de productos industriales, éstos llevan un componente relativamente elevado de origen externo, según la clase de industria. Tal estudio resultaría recomendable a estas alturas de avance del Mercado Común, porque podría indicar los resultados efectivos de las políticas arancelaria y de incentivos fiscales, así como para tener adecuados elementos de juicio que permitan orientar la futura política comercial común que se manifieste en convenios comerciales con terceros países o bloques de países.

Para ilustración se presenta un cuadro que indica las exportaciones de cada país, por secciones de la NAUCA, para los años 1961 y 1966:

Importancia del Comercio intercentroamericano dentro del Total de Exportaciones (Millones de Dólares)						
	1950		1960		1966	
	Valor (millones \$)	% total exportado	Valor (millones \$)	% total exportado	Valor (millones \$)	% total exportado
Guatemala	0.5	0.6	7.3	6.1	55.1	24.3
El Salvador	4.0	5.8	12.7	10.9	55.8	29.6
Honduras	2.8	4.8	7.4	10.8	21.6	14.9
Nicaragua	1.1	3.2	3.4	5.4	15.4	10.7
Costa Rica	0.2	0.3	1.9	2.2	26.0	19.1
Centroamérica	8.6	2.9	32.7	7.4	173.9	20.7

Comercio Intercentroamericano por Secciones de NAUCA (Exportaciones de cada País)

(Miles de Pesos Centroamericanos)

Sec de NAUCA	Total Mercado Común		Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica	
	1961	1966	1961	1966	1961	1966	1961	1966	1961	1966	1961	1966
Productos												
Alimenticios	14 617	40 100	3 777	13.135	4 138	9 587	5 383	9 384	935	3 903	383	4 091
Bebidas y Tabaco	915	1 889	228	1 217	151	39	536	531	—	55	1	47
Materiales Crudos no Comestibles	1 983	5 800	492	1 353	320	1 465	994	1.628	135	1 091	42	263
Combustibles y Lubricantes	157	3 018	10	2	17	3 016	—	—	15	—	115	—
Aceites y Mantecas	1 727	5 046	251	1 587	1 213	1 654	179	170	49	1 491	35	144
Productos Químicos	3 484	25 527	1 194	6 139	1.880	9.333	85	3 374	22	2 216	302	4 465
Artículos Elaborados por Material Maquinaria y Material de Transporte	8 081	49 350	2 600	18 330	4 446	19.211	645	1 924	136	3 677	253	2.208
Artículos Manufacturados												
Diversos	4 381	31 822	1 154	7 067	2.041	11 520	370	2 488	103	2 984	714	7 763
Transacciones Diversas	179	1 419	39	3	83	29	19	—	1	625	37	764
<b>T O T A L</b>	<b>36 802</b>	<b>170 279</b>	<b>10 314</b>	<b>50 826</b>	<b>14 445</b>	<b>58.608</b>	<b>8 293</b>	<b>19.518</b>	<b>1 772</b>	<b>16.176</b>	<b>1 978</b>	<b>25 151</b>

FUENTE: Sección de Estadísticas de SIECA (Las cifras para 1966 están sujetas a revisión).

## CAPITULO 2

### Desarrollo Industrial Integrado

Es indudable que desde el inicio del Programa de Integración Económica Centroamericana se tuvo presente, tanto en el nivel técnico como en el político, la idea básica de que los objetivos perseguidos por aquél se lograrían fundamentalmente a través de la integración industrial de los países del Istmo. Ello se comprende al examinar los primeros planteamientos hechos por la CEPAL, en su carácter de Secretaría del Comité de Cooperación Económica, y las resoluciones tomadas por este último. Este enfoque se vio favorecido por ser un denominador común en cuanto a que los cinco países aspiraban a industrializarse por ser el signo de los tiempos, proceso que sólo podría iniciarse a base de mercados más amplios que el de cada país.

#### 10. ENFOQUE DEL MOVIMIENTO DE INTEGRACION INDUSTRIAL.

A este respecto cabe mencionar el Informe presen-

tado por la CEPAL al Comité de Cooperación Económica en su primera Reunión celebrada en Tegucigalpa en 1952 (1). En este informe se señalaron las dificultades que se presentaban en aquella época para realizar, a corto plazo, la unión económica completa de los países centroamericanos, particularmente porque alcanzar tal objetivo implicaba la unificación de la legislación y la política de desarrollo económico. Asimismo, se consideraba que al existir una plena libertad de comercio entre los cinco países, sería necesario abandonar algunas actividades económicas incoasteables y relocalizar otras, ubicándolas en los lugares que presentaran las mejores condiciones desde el punto de vista de la región. Por todo ello, dicho Informe recomendaba iniciar el movimiento con carácter limitado, pero con un enfoque de desarrollo económico regional.

No obstante que de los conceptos anteriores se desprende que este primer planteamiento de la CE-

(2) Cf. Doc E/CN 12/CCE/33.

PAL revelaba una posición de cautela y limitación de objetivos —lo cual puede interpretarse como una posición realista ante las implicaciones de una integración total en la forma de una unión económica— es evidente que ya desde ese momento se señaló el importante papel a jugar por el desarrollo industrial. Lo sustancial de las resoluciones tomadas en esa Primera Reunión del Comité de Cooperación Económica, se refiere a estudios y proyectos que deberían realizarse para lograr objetivos concretos en el campo del desarrollo industrial. Sobre este particular es pertinente señalar que la Resolución Nº 2 (CCE) se adoptó contemplando las necesidades de vincular el desarrollo de las actividades agropecuarias con el desarrollo industrial, de promover un mayor intercambio y una mejor complementación económica en Centroamérica, y de procurar una aplicación amplia del principio de reciprocidad, con vista a la localización de las actividades productivas. Se recomendó, asimismo, la formulación de proyectos, tales como el de la industria textil del algodón, los aceites y grasas, los productos lácteos, la industria de la carne, los cueros, la industria pesquera, la manufactura de pulpa y papel y la producción de llantas y neumáticos.

En esa misma oportunidad se sentaron las bases de lo que pocos años más tarde vino a ser el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI). De similar importancia fue la adopción de otra resolución encaminada a obtener logros positivos en el campo de la capacitación técnica y de la mano de obra especializada, así como en el de la preparación de personal directivo y administrativo para empresas industriales y comerciales en Centroamérica. Esto último significó el reconocimiento de la necesidad imperiosa de tomar acciones en la tecnificación del factor humano para la mejor realización de los objetivos del desarrollo industrial.

Lo anterior indica cómo al comenzar el desenvolvimiento del Programa, fue la actividad industrial la que llegó a configurarse como un elemento básico de la integración económica regional. Cabría preguntarse debido a qué razones, siendo los países centroamericanos fundamentalmente agrícolas, no fue la agricultura la actividad en que se pusiera más énfasis para avanzar en el proceso integracionista. Sin ánimo de analizar la cuestión por el momento, pero sí de tratar de encontrar una respuesta, aunque sea en forma simplista, podría decirse que la integración en el campo agrícola se dificultaba entonces, como todavía se dificulta, porque los cambios que tenían que introducirse en las técnicas de producción y en la producción misma implicaban transformaciones estructurales en la tenencia de la tierra, que habrían afectado al sector terrateniente, el más conservador de los grupos nacionales de presión. Por tal motivo, los países se reservaron la solución de dicho problema, dejándolo al margen de las medidas comunes adoptadas dentro del proceso de integración.

En cambio, la actividad manufacturera, más susceptible de responder a los estímulos de un mercado amplio, más versátil para el cambio de los recur-

sos y las técnicas y manejada por una clase empresarial relativamente dinámica, presentaba las mejores posibilidades para desarrollarse con criterios de integración económica. Esto explica, entonces, que una vez desencadenado el movimiento y a medida que se avanzaba en él, tanto la CEPAL como el Comité fueran reafirmando en los criterios iniciales y afinando los conceptos y, lo que es más importante, dando pasos efectivos y configurando una política de desarrollo industrial en el ámbito jurídico e institucional. Ya para 1956, con ocasión de celebrarse la Tercera Reunión del Comité de Cooperación Económica, la Secretaría de la CEPAL consignaba lo siguiente: (2)

En cuanto al aspecto más bien económico se ha concebido la integración como se decía antes, en un sentido más limitado, sobre todo enfocado hacia la integración en el campo industrial. Independientemente de que Centroamérica pueda o no llegar a tener un gran desarrollo industrial, es evidente que las posibilidades de crecimiento de la industria son mayores si existe una planeación a largo plazo y una especialización por zonas que si cada uno de los cinco países trata de realizar su programa de evolución industrial sin conexión ninguna con lo que hacen los otros cuatro y sin pensar en las ventajas que tendría contar con la totalidad o una gran parte del mercado centroamericano, en lugar de con el escaso mercado nacional, el que a veces, además, se encuentra bastante disperso. La integración industrial ofrece el interés de permitir una racionalización y especialización de las industrias existentes y de promover actividades que posiblemente jamás llegarían a establecerse sin el programa de cooperación de las cinco repúblicas.

Los conceptos anteriores constituyen los antecedentes más precisos sobre el desarrollo industrial integrado, dentro de los cuales se destacan fundamentalmente los criterios de programación, racionalización, especialización, reordenación de las inversiones industriales y de su promoción dentro del ámbito regional. Es decir, los elementos básicos que forman lo medular de un instrumento jurídico de carácter y alcances multilaterales: el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, que fue concebido como la primera piedra angular del desarrollo industrial del área.

## 11. ETAPAS DE LA POLÍTICA REGIONAL EN MATERIA INDUSTRIAL

Si bien en los párrafos precedentes se ha tratado de sintetizar el origen y evolución del enfoque o ideas básicas sobre desarrollo industrial integrado dentro del Programa, es importante dejar constancia de los hechos más relevantes que han tenido lugar en el curso de los dieciséis años que ha cumplido el movimiento de integración industrial desde sus inicios en 1951. En el transcurso de este proceso evolutivo, se ha venido perfeccionando el marco jurídico e institucional dentro del cual, ya sea en forma directa o indirecta, se ha pretendido incrementar la actividad manufacturera como el factor de mayor impacto en el desarrollo económico de Centroamérica.

(1) E/CN.12/296 Anexo A, p. 32.

Además de los señalados, el Comité de Cooperación Económica fue dejando testimonio, a través de sus resoluciones, de los enunciados de la política industrial centroamericana. Para evitar lo tedioso de una enumeración cronológica, he aquí los principales caminos cubiertos por tales resoluciones:

- a) Estudios sobre ramas y proyectos industriales: Pulpa y papel; insecticidas y fungicidas; derivados de petróleo; fertilizantes; productos veterinarios, biológicos y ampollitas; llantas y cámaras; pinturas, barnices y tintas; cerámica; envases de vidrio, plástico y metal; productos pesqueros; tubería soldada; algodón absorbente e industria textil
- b) Estudios sobre proyectos y posteriormente firma de instrumentos jurídicos de desarrollo y promoción industrial: Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración; Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas; Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial.
- c) Creación de instituciones relacionadas con el desarrollo industrial: Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial y Banco Centroamericano de Integración Económica
- d) Creación de organismos de coordinación y promoción industrial: Comisión Centroamericana de Iniciativas Industriales; Comisión Centroamericana de Integración Industrial; y Comisión Centroamericana de Integración Industrial;
- e) Creación de centros de educación industrial superior Recomendación sobre una Escuela Superior Centroamericana de Ingeniería y Administración Industrial.
- f) Disposiciones sobre normas de calidad y recomendaciones para la creación de oficinas de normas en todos los países
- g) Acciones y mecanismos para lograr el desarrollo equilibrado de Honduras dentro de la integración económica, fundamentalmente a través del desarrollo industrial
- h) Política industrial del Mercado Común: acciones y mecanismos para lograr el desarrollo industrial integrado, mediante la coordinación, la promoción y el financiamiento re actividad manufacturera, así como el aumento de la productividad y la capacitación técnica del personal.

## 12. CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR INDUSTRIAL Y SU DESENVOLVIMIENTO DENTRO DEL PROGRAMA DE INTEGRACION.

Al iniciarse el Programa de Integración Económica

ca en 1951, la actividad industrial se llevaba a cabo en todos los países con las características propias que le daba el tamaño reducido de los mercados nacionales; es decir, que se trataba de una actividad en gran parte de carácter artesanal, apoyada en la producción de artículos de tipo tradicional, tales como alimentos, bebidas, tabaco, textiles, maderas, muebles y otros productos de consumo. Esta situación no era fácil de cambiar en pocos años y, sin embargo, paulatinamente comenzó a sentirse en ella el influjo del proceso de integración económica regional, dejándose ver con más precisión los efectos de esta última en la etapa subsiguiente a la suscripción y vigencia de los distintos tratados y convenios de carácter multilateral.

Debe reconocerse, no obstante, que el aumento en el volumen de la producción y los pequeños avances logrados en cuanto a la diversificación de la misma, encontraron estímulo durante el lapso comprendido de 1951 a 1960, con la apertura y ampliación sucesiva de una zona de libre comercio en Centroamérica, primero a través de la etapa de tratados bilaterales, y luego, con el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica de 1958. Es indudable que la ampliación del mercado regional, aun en los términos de listas de productos seleccionados, ejerció una acción favorable, asegurando una operación más eficiente de la capacidad industrial instalada. Puede afirmarse que el establecimiento de la zona de libre comercio abrió la brecha para que los países centroamericanos iniciaran su etapa de industrialización. Prueba de ello son las cifras superadas, año con año, del comercio intrarregional, dentro del cual ha ido mejorando la posición relativa del intercambio de productos manufacturados (Ver cuadro Nº 3).

A lo anterior habría que agregar que la actividad industrial también ha sido estimulada por la concesión de incentivos fiscales. Estos últimos, sin embargo, han sido relativamente distintos de país a país así como los criterios aplicados en su administración. Por ser estos elementos que influyen artificialmente en los costos de producción así como en la competencia por atraer inversiones, ofreciendo beneficios más amplios algunas veces en detrimento del propio desarrollo industrial y del fisco, los Estados acordaron formular una política regional sobre la materia (3), que quedó concretada en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, suscrito en julio de 1962.

El libre comercio y los incentivos fiscales han propiciado cambios en la estructura del producto manufacturado y por ende, mejorado su importancia relativa dentro del producto nacional bruto de cada país. No obstante, ha preocupado que ese desarrollo industrial pudiera llevarse a cabo sin una orientación regional, entendiéndose por esto, criterios de localiza-

(3) Este compromiso está contenido en el Capítulo VIII, Artículo XIX del Tratado General, que dice: "Los Estados contratantes, con vista a establecer estímulos fiscales uniformes al desarrollo industrial, convienen en alcanzar en el menor plazo posible una equiparación razonable de las leyes y disposiciones vigentes sobre esta materia. Con tal fin suscribirán, en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de la entrada en vigencia de este Tratado, un protocolo especial en el que se estipulen el monto y tipo de las exenciones, los plazos de las mismas, las condiciones en que serán otorgadas, los sistemas de clasificación industrial y las normas y procedimientos de aplicación. La coordinación en la aplicación de los incentivos fiscales al desarrollo industrial estará a cargo del Consejo Ejecutivo".

ción industrial y aprovechamiento de las economías de escala, de la especialización y de la complementariedad de las producciones, así como la necesidad de un desarrollo equilibrado.

Con tales miras fue que se concibió el concepto de "industrias regionales", las cuales deberían ser objeto de un desarrollo industrial integrado, dentro de un criterio de programación sobre bases de reciprocidad y equidad, a fin de que todos y cada uno de los países centroamericanos obtuvieran progresivamente beneficios económicos.

### LOS INSTRUMENTOS DE ESTIMULO AL DESARROLLO INDUSTRIAL

El Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración fué el primer instrumento multilateral que se suscribió para promover el desarrollo industrial. La firma de este Convenio tuvo lugar en Tegucigalpa el 10 de junio de 1958, o sea en la misma fecha en que fué suscrito el Tratado Multilateral, habiéndose concebido como un instrumento complementario de éste. Debe recordarse que el Tratado Multilateral detallaba en su Anexo A los productos que gozan de libre comercio, lo que por definición significaba que el resto de la producción de los países estaba sujeta al pago de la tarifa aduanera. Esto explica por qué el Régimen de Industrias era complementario de dicho Tratado Multilateral al establecer que los productos de una planta de integración automáticamente pasaban a formar parte del Anexo A referido. Esta situación fué modificada al suscribirse el Tratado General desde luego que en este —como ya se explicó— se acordó que el libre comercio sería la regla general, y sólo lo contenido en su Anexo A estaría sujeto a las restricciones ahí pactadas. Para salvar esta aparente incongruencia el Tratado General hizo suyas todas las disposiciones del Régimen de Industrias. (4). La idea detrás de este sistema era impulsar un proceso de industrialización a base de instrumentos directos de política industrial, dentro de un marco de integración económica. Por las razones que se explican más adelante, la aplicación práctica del Convenio sobre el Régimen hubo de demorarse varios años.

Entretanto, se suscribió el Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación que, como ya se dijo, venía a llenar una necesidad del desarrollo económico de Centroamérica y, en particular del desarrollo industrial dentro de una pauta de integración económica. Es indudable que dicho Convenio y sus protocolos han constituido uno de los mecanismos más eficaces para estimular el desarrollo industrial, pues el abaratamiento de los impuestos de importación para los bienes de producción y la protección aduanera, en forma de tarifas altas, para los productos centroamericanos, no sólo equipararon las condiciones de producción en cuanto al factor impositivo arancelario, sino que propiciaron el proceso de sustitución de importaciones; lo anterior dio lugar a un aumento en el intercambio regional y a una mayor competencia.

(4) En el Capítulo IV sobre "Integración Industrial",

En 1960 el desarrollo industrial, en particular y todas las actividades económicas, en general, recibieron un nuevo e importante impulso al suscribirse el Tratado de Asociación Económica, primero, y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, después, ya que en ambos instrumentos se consolidaron las bases del Mercado Común. Luego en 1962 y 1963, respectivamente, se suscribió el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, y, poco después, en San Salvador, el Primer Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias. Desafortunadamente, el primero de ambos instrumentos no ha podido todavía ponerse en vigor, circunstancia que no ha dejado de tener efectos desfavorables en el desarrollo industrial. En cuanto al Protocolo que ampara las primeras Industrias de Integración, su vigencia hubo de demorarse dos años; sin embargo parece ser que el Convenio sobre el Régimen ha encontrado su cauce normal y, de esa manera, servir los fines del desarrollo industrial que inspiraron su concepción.

Siempre en el campo de las acciones y medidas adoptadas con vistas al desarrollo de la actividad manufacturera, es del caso hacer mención de otro mecanismo de fomento industrial, acordado en el mencionado primer Protocolo al Convenio sobre el Régimen. Se trata del Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas. Es este un ordenamiento complementario del Régimen, pues está orientado a estimular el establecimiento de actividades industriales de particular interés para el desarrollo económico de la región, teniendo tales actividades, en cierto modo, el carácter de "industrias sub-regionales"; y por esto mismo, menores en grado a las "industrias regionales que propicia dicho Régimen.

Todos estos desarrollos institucionales han tenido efectos positivos a lo largo del proceso integracionista aunque no se puede dejar de reconocer que los mecanismos para poner en vigor y aplicar los instrumentos jurídicos, al operar en forma relativamente lenta, han ocasionado demoras en el logro de los objetivos previstos. Como confirmación de esto último, a continuación se ofrecen algunos datos representativos del comportamiento histórico del sector industrial en Centroamérica durante el período de 1952 a 1964, que es el último año para el cual se cuenta con información disponible.

### COMPORTAMIENTO DEL SECTOR INDUSTRIAL

El producto industrial que en 1952 fue de unos 246 millones de pesos centroamericanos con una participación del 12.3 por ciento dentro del producto geográfico bruto, llegó a ser de 527 millones (a precios constantes) en 1964, elevándose su participación dentro de la producción total de Centroamérica al 15 por ciento. Por su parte, la tasa de crecimiento de dicho producto bruto industrial al nivel de la región fue de 6 por ciento durante el mencionado período, en contraste con la tasa del producto geográfico bruto que en el mismo lapso sólo fue de 4.5 por ciento; de lo que resulta que al relacionar ambas tasas se obtuvo un cociente de 1.3 como medida del proceso de indus-

Artículo XVII del Tratado General.

tialización, o sea la expresión del mayor crecimiento relativo de la producción manufacturera respecto de la producción total de Centroamérica

De otra parte, si bien dicho proceso de industrialización, como se ha indicado antes, no ha conducido a cambios profundos en la estructura del sector manufacturero, no puede tampoco desconocerse que dichos cambios empiezan a observarse. Este punto de vista se ilustra a través de las siguientes cifras comparativas de la estructura industrial de Centroamérica en los años extremos del período (en porcentajes del producto bruto manufacturero):

Tipo de Industria	1952	1964
Tradicional (5)	89.6	82.0
Intermedia (6)	7.0	13.0
Metal-mecánica (7)	3.4	5.0
<b>TOTAL:</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Aun cuando en el lapso que se examina disminuyó la contribución de la industria tradicional a la formación del producto, es del caso apuntar que es en dicho grupo donde se ha venido realizando con mayor facilidad el fenómeno de sustitución de importaciones, debido a que se trata de artículos de consumo, principalmente, cuya producción no requiere de inversiones cuantiosas ni de tecnología complicada. Sin embargo, merece mención especial la industria textil del algodón que ha sido objeto de un buen desarrollo en términos de inversión, de integración de sus procesos y de modernización, lo que la ha colocado como industria líder dentro del grupo de la industria tradicional.

Por otro lado, esa misma disminución en la importancia relativa de la industria tradicional, correspondió en su mayor parte al incremento que adquirió la industria de bienes intermedios, dentro de la cual se han desarrollado producciones que antes no existían en ninguno de los países, como las siguientes: papeles y cartones; llantas y neumáticos; aceites y grasas; fertilizantes químicos; insecticidas; pinturas, barnices y lacas; adhesivos y pegamentos industriales, productos farmacéuticos, detergentes industriales, derivados de petróleo, envases de vidrio, cemento y otros artículos de construcción a base de minerales no metálicos. Aunque en grado menor, el grupo de industrias metal-mecánicas también encontró campo en el Mercado Común, pues se ha iniciado la manufactura de nuevas mercancías dentro de las cuales son dignas de particular mención las siguientes: laminación de alambre y varillas de hierro, laminación y extrusión de metales no ferrosos, entre ellos cables y alambres de cobre, alambres y perfiles de aluminio; asimismo, tubería soldada para construcción y tubería para con-

ducción eléctrica, estructuras metálicas, herramientas agrícolas y otras. Si bien el establecimiento de las anteriores actividades industriales revela el aprovechamiento, por parte de los empresarios, de las oportunidades ofrecidas por el Mercado Común, todavía es más importante destacar que dicho fenómeno seguirá ampliándose, según se desprende de la existencia de proyectos destinados a cubrir la manufactura de pulpa y papel, productos siderúrgicos, soda cáustica e insecticidas clorados, amoníaco-urea, carburo de calcio, cloruro de polivinilo, polietileno, ácido sulfúrico, fibras químicas, productos petroquímicos, vidrio plano, etc.

Debe tenerse en cuenta que los comentarios anteriores se refieren a Centroamérica tomada en su conjunto, y que desde este punto de vista es dable afirmar que la región ha aprovechado las condiciones creadas por su proceso de integración económica, para encontrar el desarrollo industrial un medio de cambiar su modo tradicional de crecimiento. Sin embargo, si se considera el fenómeno al nivel de cada país, surgen algunos hechos que, al ser analizados, permiten caracterizar mejor el desenvolvimiento de la actividad manufacturera en la región y tomar el pulso de los problemas que se han ido creando a medida que se avanza en la trayectoria de un desarrollo integrado.

Al iniciarse el movimiento de integración y aun quince años después de aquella fecha, los países centroamericanos, no obstante sus similitudes en muchos aspectos, conservan también grandes diferencias entre ellos. Así, los recursos naturales, siendo parecidos por razones geográficas, plantean problemas distintos por su disponibilidad y por el grado y forma de su explotación, o por las facilidades o dificultades que existen para su aprovechamiento. Los recursos humanos, por su parte, difieren de país a país por el volumen de la población, su densidad, sus grados de concentración o dispersión y aun por sus niveles de cultura. Finalmente, el mayor o menor número de obras de capital social básico, condiciones políticas, las estructuras en las formas de tenencia de la tierra y las características de las clases empresariales, son otras tantas variables de diferencias entre los países, que inciden sobre las posibilidades de una integración económica, social y cultural.

#### LA INTEGRACION INDUSTRIAL Y EL DESARROLLO EQUILIBRADO Y ARMONICO DEL AREA

La enumeración de los anteriores factores sólo tiene por objeto poner de manifiesto que, a pesar de su existencia, ha sido posible a los países centroamericanos iniciar y avanzar con éxito en un programa de integración económica; pero al mismo tiempo para señalar que tales factores, cuya concurrencia caracteriza el grado de desarrollo interno de cada país, ya existían antes y no son una resultante del proceso de integración. Sin embargo, la realización de este último

- (5) Alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado y vestuario, madera, muebles, imprentas, cuero e industrias diversas
- (6) Pulpa y papel, caucho, químicos, derivados del petróleo y del carbón, minerales no metálicos
- (7) Industrias metálicas básicas, productos metálicos, maquinaria no eléctrica, maquinaria y aparatos eléctricos, y material de transporte.

puede ser determinante para superar tales factores en lo que tengan de negativo y servir como instrumento para lograr un desarrollo equilibrado y armónico del área centroamericana. Así, de tenerse presente que el producto por habitante al nivel regional fué en el año 1966, de 287 pesos centroamericanos y que dentro de este promedio, Costa Rica tuvo 420 pesos centroamericanos y Honduras 222, se puede obtener una imagen de las diferencias que se dejan apuntadas en los casos extremos.

El desarrollo equilibrado entre países es uno de los principios fundamentales en que descansa el Programa de Integración Económica Centroamericana. Y no podía ser de otra manera, pues se trata de una empresa común en la que todos los socios optengan beneficios en compensación a sus sacrificios; solo de esta manera resulta posible la participación voluntaria de los Estados, es más, sólo así se tendrá el clima político para seguir avanzando hacia etapas más perfectas de integración económica. Por otro lado, un creciente desarrollo de todos los miembros es condición para la ampliación del mismo Mercado Común (con el aumento del ingreso per cápita aumentará la demanda interna de productos, lo que estimulará el establecimiento de nuevas actividades productivas). El Tratado General así como otros convenios que han creado mecanismos para impulsar la integración, hacen referencia en sus disposiciones al principio del desarrollo equilibrado (en el Convenio del Banco Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial). Esta cuestión fué ampliamente analizada a principios de 1966 por el Comité de Cooperación Económica (reunión de evaluación ya referida), originando la Resolución 141 (CCE) sobre desarrollo equilibrado en favor de Honduras, medidas que a su vez fueron respaldadas por el Consejo Económico en sus Resoluciones Nos 23, 24 y 25.

La cuestión del desarrollo equilibrado se plantea, normalmente, como una demanda de los países por obtener una creciente participación en el desarrollo industrial y en las exportaciones dentro del área. La Nota de la CEPAL presentada a la Reunión del Comité de Cooperación antes mencionada dice:

Lo primero que habría que reconocer es que el desequilibrio inicial —que es el característico de la situación en la actualidad— en ningún sentido es producto o resultado directo de las acciones que han tomado los cinco países a fin de promover su integración económica. Por el contrario, se trata de un desequilibrio preexistente cuyas causas deben buscarse en el proceso histórico de desenvolvimiento de sus sistemas productivos y que, sin trascender el común denominador de relativo subdesarrollo que a todos caracteriza, se manifiesta en apreciables diferencias entre algunos de ellos en cuanto a los niveles de crecimiento que han alcanzado. A su vez, este hecho explica por qué —al consolidarse los mercados nacionales en un mercado común— sean los países más avanzados los que se encuentren en mejores condiciones para aprovechar las oportunidades así establecidas.

Sería ilógico esperar que el desequilibrio existente hoy día— resultado de situaciones que han tomado prolongados períodos para producirse y asentarse— se pudiera superar en el breve lapso

de unos pocos años. Por otra parte, el que esta transformación haya de lograrse en función de un proceso de crecimiento económico integrado multinacionalmente, aclara en definitiva el hecho de que el desarrollo equilibrado entre países es un objetivo que sólo podrá alcanzarse a largo plazo. Sin embargo, es necesario tomar de inmediato una serie de medidas que tiendan a acelerar el logro de su objetivo.

Lo que se deja relacionado explica la posición de Honduras para solicitar medidas regionales que significarán un trato preferencial, a fin de crearle posibilidades efectivas de acelerar su proceso de crecimiento económico dentro del marco de la integración; postura sustentada no sólo dentro de la filosofía del Programa en cuanto al desarrollo equilibrado, sino en el hecho de que el fortalecimiento de la economía hondureña significaría la ampliación real del Mercado Común. Las decisiones del Consejo Económico — en las resoluciones enumeradas— pueden resumirse así: se acordó suscribir un Protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, por medio del cual los países se proponen crear condiciones especiales en Honduras como país de inversión industrial, permitiéndole otorgar beneficios fiscales a las empresas que se instalen en su territorio, un poco mayores en montos y plazos que los que pueden conceder los demás países de conformidad con el Convenio. Por otra parte se acordó que el ICAITI, con la colaboración de los otros organismos regionales, hiciera estudios sobre industrias básicas con factibilidad de establecerse en Honduras, a fin de contar con un programa que, al realizarse, permitiera que ese país dispusiera de industrias de importancia para poder equilibrar su posición dentro del Mercado Común. A este respecto es pertinente mencionar que dentro de las ramas industriales que son objeto de estudio, figuran fertilizantes, resinas sintéticas, fibras químicas, textiles de algodón, asfaltos y otras. Finalmente, se tomaron acuerdos para que el Banco Centroamericano de Integración Económica de prioridad al financiamiento de proyectos de interés para Honduras y para el mercado centroamericano lo cual abarca no sólo los de carácter industrial sino los relacionados con obras de infraestructura; y para que el ICAITI y la ESAPAC (hoy ICAP) elaboren programas específicos para Honduras en los campos de la investigación, asesoría y formación de personal, sin perjuicio de la colaboración internacional que, en forma de asistencia técnica, pueda lograrse para la preparación y ejecución de proyectos industriales, agropecuarios y de infraestructura en aquel país.

## EL PROBLEMA DE LA COORDINACION REGIONAL

Otro problema que ha cobrado urgencia es el lograr la coordinación regional en materia de desarrollo industrial. A este respecto el Comité de Cooperación Económica, en su Novena Reunión Ordinaria —oportunidad en que hizo una evaluación de la Integración Económica— señaló que para lograr el mayor y más adecuado desarrollo de la actividad manufacturera dentro del Mercado Común, era urgente impulsar con todo vigor la formulación, coordinación y eje-

cución de una política de fomento industrial de alcances centroamericanos” Para esos efectos emitió la Resolución 136 (CCE) en cuyo punto segundo recomienda al Consejo Económico que estableciera “con carácter de organismo asesor, y en el marco de los órganos del Tratado General, una Comisión Centroamericana de Coordinación Industrial” El Consejo Económico, en su décimocuarta Reunión Extraordinaria (octubre de 1966) entió a conocer esta cuestión, pero debido a su complejidad decidió se estudiara más ese asunto Dice el Acta respectiva:

El Consejo finalmente estuvo de acuerdo en que la coordinación podría cubrir las inversiones en industrias básicas que interesen a la Región y aún aquellas tradicionales que, como la textil, revisten especial importancia; así como las industrias de menor cuantía no susceptibles de acogerse a los sistemas regionales de promoción industrial Y dispuso que tomando en cuenta los diversos puntos de vista expresados en esta Reunión, la SIECA prepare un nuevo documento que elabore más a fondo todos los problemas e implicaciones de la coordinación industrial, presentando alternativas sobre el ámbito de acción de la Comisión y la forma de integrarla Quedó claro que la SIECA podrá hacer un uso amplio de su facultad de iniciativa para proponer lo que estime más conveniente para los fines de la integración económica regional Dicho documento deberá ser presentado directamente al Consejo Económico en su próxima Reunión.

En la misma Resolución 136 del Comité de Cooperación Económica se decidió que la coordinación industrial se llevara a cabo por lo menos, en el campo de las siguientes grandes ramas industriales: pulpa y papel, industrias metálicas básicas, industria química e industrias de ensamble La necesidad de esa coordinación es necesaria para evitar, entre otras cosas, la innecesaria duplicidad de inversiones y la concentración de la actividad industrial en pocos países, lo cual iría en detrimento de los objetivos del desarrollo equilibrado En la medida en que se logren acuerdos de coordinación industrial, ello podrá conducir a que las inversiones se hagan con mejores criterios de localización, de especialización y de complementabilidad de las producciones industriales. Asimismo, ese proceso puede llevar a una integración vertical de la industria y, por esa vía, continuar con la sustitución de importaciones en función de la dimensión del mercado, y de la tecnología aplicable en Centroamérica Posiblemente la viabilidad de iniciar la exportación de productos manufacturados a los mercados internacionales, estará ligada a los arreglos o acuerdos a que se llegue en el campo de dicha coordinación industrial

La Nómima de Nueve de la Alianza para el Progreso nombró en 1966 un Comité Ad-hoc para que examinara los cinco planes de desarrollo de los países centroamericanos En el Capítulo I de su informe, que incluye las sugerencias y recomendaciones, dice sobre la política industrial: (8)

La Integración Económica Centroamericana no se agota en la liberalización del comercio ni en el arancel de aduanas común. Debe llegarse, además, a coordinar el desarrollo de los sectores productivos en función regional Este último proceso apenas ha comenzado, y no puede decirse todavía que exista una política regional de industrialización Es en el sector industrial donde se presentan las mayores posibilidades de acción coordinada, donde se están afrontando los mayores problemas y donde es necesario concentrar con urgencia y ánimo resuelto la atención de los gobiernos y de la empresa privada de los cinco países

La idea expresada por el Comité de Cooperación en su Resolución 136, es que tal coordinación puede ponerse en práctica mediante la utilización de los instrumentos ya vigentes, particularmente del Régimen de Industrias y el Sistema Especial de Promoción de actividades productivas. El primer acuerdo de coordinación a que ha llegado Centroamérica está contenido en el Segundo Protocolo de Managua (Protocolo al Convenio de Equiparación y al Régimen) suscrito en noviembre de 1967, cuyo Capítulo II se denomina: “Disposiciones Especiales sobre la Política de Desarrollo de la Industria de Hilados y Tejidos Planos de Algodón” En este instrumento se acordó un plan de expansión y modernización de la industria, señalándose límites máximos de cada Estado para instalar nueva maquinaria y equipo y sustitución de los obsoletos, compromisos que cubren hasta el 31 de diciembre de 1970

### 13. EL REGIMEN DE INDUSTRIAS CENTROAMERICANAS DE INTEGRACION

El Régimen de Industrias amerita una amplia explicación, porque aun cuando su vigencia ha sido hasta ahora limitada, contiene una serie de elementos que son de la esencia del Programa de Integración Económica Centroamericana; la conveniencia de programar el desarrollo industrial, de promover actividades básicas, y que todo ese proceso se lleve a cabo tomando en cuenta el principio del desarrollo equilibrado Por otro lado, este es un mecanismo que ha provocado controversias, ya que algunos opinan que no deben haber limitaciones a la iniciativa privada, y que las industrias de integración vienen a ser monopolios Otros opinan que el proceso industrial tiene que ser orientado para lograr los objetivos antes expuestos, y que el concepto de monopolios es debatible debido a la serie de obligaciones a que quedan sujetas las plantas acogidas a dicho Régimen.

Del conjunto de las disposiciones, antecedentes y estudios que culminaron en el Convenio que crea este Régimen y que entró en vigor el 4 de junio de 1961, se puede concluir que su objetivo fundamental, dentro del marco de la integración económica regional, es el de promover el desarrollo industrial equilibrado de los países centroamericanos, a través del establecimiento de industrias nuevas y la ampliación y espe-

(8) Informe sobre los Planes Nacionales de Desarrollo y el Proceso de Integración Económica de Centroamérica. Comité de Nueve Alianza para el Progreso. Agosto 1966. Unión Panamericana, p 8 y 9 .

cialización de las existentes, preferentemente aquéllas que permitan el mayor y mejor uso de los recursos naturales de la región. Para esos fines, se prevé una programación de dicho desarrollo industrial equilibrado, en términos de que todos y cada uno de los países cuente con similar número de plantas industriales básicas, cuyo tamaño mínimo requiera de la demanda regional para operar en condiciones económicas y competitivas, lo cual lleva implícitos los criterios de localización económica, especialización de las producciones y aprovechamiento de las economías de escala. Lo anterior implica que desde el momento en que una industria es declarada como de integración, deja de ser libre la iniciativa de los países en lo individual para auspiciar y promover proyectos similares al de la planta o plantas autorizadas dentro del Régimen, puesto que de otra manera se estarían desvirtuando los objetivos perseguidos por el mismo.

El Convenio que crea el Régimen, por otra parte, con el propósito de asegurar la operación económica de las plantas de integración, les otorga a sus productos la garantía del libre comercio en forma exclusiva; o sea que los mismos artículos producidos por otras plantas que eventualmente llegaren a instalarse al margen de las disposiciones del Convenio, pagarían derechos arancelarios durante diez años, partiendo del 100 por ciento en el primero y gozando de rebajas del 10 por ciento en los subsiguientes (Artículo IV). Pero siendo el libre comercio exclusivo, el principal incentivo para promover el establecimiento de industrias de integración, el sistema prevé que este privilegio se utilice por las plantas en forma que no repercuta en la ineficiencia de las operaciones industriales, ni en los abusos a que podrían dar lugar las condiciones de exclusividad, mediante el establecimiento de varias obligaciones a ser cumplidas por las plantas de integración. En consecuencia, el sistema contempla un juego balanceado de incentivos y privilegios, por un lado, y de compromisos y obligaciones, por el otro. Algunos de estos aspectos están contemplados dentro del Convenio mismo y otros han sido desarrollados en sus protocolos adicionales, pudiendo resumirse de la manera siguiente:

#### Incentivos y privilegios:

- a) Libre comercio exclusivo en la forma ya dicha, o sea, mediante la desgravación arancelaria de un 10 por ciento anual para los productos de las plantas no acogidas al Régimen.
- b) Régimen arancelario que contiene los aforos uniformes de los productos fabricados por la planta de integración y sus sucedáneos, en niveles que significan protección aduanera frente a los productos similares importados de fuera del área (y que son los mismos que pagarían los productos de las plantas no acogidas al Régimen).
- c) Exención de derechos de importación para las materias primas y productos intermedios u

tilizados por las plantas de integración, durante un período de diez años

- d) Exención de impuestos sobre la producción o el consumo de dichas materias primas y productos intermedios.
- e) Los otros beneficios tributarios a que tengan derecho conforme el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, o de no estar éste en vigencia, de conformidad con las leyes nacionales de fomento industrial.

#### Obligaciones y compromisos:

- a) Cumplimiento de las normas de calidad formuladas por el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), para los artículos producidos por las plantas de integración.
- b) Cumplimiento de las reglas y disposiciones concernientes a la participación mínima de capital centroamericano, en el capital social de las empresas propietarias de las plantas de integración.
- c) Cumplimiento del requisito de contar con una capacidad mínima de producción inicial y, en su caso, de realizar las ampliaciones de esa capacidad hasta los límites fijados en el Protocolo correspondiente y dentro de los plazos allí señalados; persiguiendo en todo caso que la demanda regional sea siempre satisfecha en condiciones adecuadas.
- d) Cumplimiento de la garantía de abastecimiento, conforme las necesidades del mercado regional, a través de una red de distribuidores independientes; o sea, que las empresas no pueden distribuir ellas mismas sus productos ni vender éstos a través de distribuidores exclusivos.
- e) Cumplimiento de la garantía de precios, consistente en no vender a los distribuidores ni permitir que éstos vendan a los consumidores, a precios mayores que los fijados en el Protocolo correspondiente.

En relación con las obligaciones y compromisos que quedan descritos, los Protocolos contienen las sanciones y medidas que se aplicarán en caso de incumplimiento, así como los órganos y mecanismos de vigilancia y control, principalmente el Consejo Ejecutivo, la SIECA y el ICAITI.

#### PROCEDIMIENTO

Las solicitudes y proyectos pueden ser presentados por personas naturales o jurídicas (9). Dicha presentación se hace al Consejo Ejecutivo por intermedio de la SIECA y si dicho Consejo considera que el proyecto responde a los objetivos del Convenio, lo traslada al ICAITI o a cualquiera otra entidad que estime competente, con el fin de que hagan su evaluación técnica y económica. En la práctica, la SIECA tam-

(9) El procedimiento lo establece el Artículo IX del Convenio. Normalmente las solicitudes son presentadas por los Ministerios de Economía, es decir, el Estado en que se pretende establecer la planta juzga si el proyecto amerita el apoyo oficial.

bién emite su propia opinión y ésta, junto con el dictamen del ICAITI, sirven al Consejo para tomar la decisión correspondiente. En la evaluación de los proyectos se aplican los siguientes criterios, que en definitiva determinan su viabilidad dentro de los términos del Convenio:

- a) Que por razones técnicas y económicas, la planta o plantas, aun en su tamaño económico mínimo, soliciten tener acceso al Mercado Común Centroamericano para poder operar en condiciones razonablemente económicas y competitivas;
- b) Que se trate de una planta o plantas pertenecientes a una rama industrial nueva en la región, o que, estando ya establecida, la planta o plantas existentes necesiten, aun en su tamaño económico mínimo, el acceso al Mercado Centroamericano para poder hacer uso de su capacidad;
- c) Que sean capaces de cubrir la demanda centroamericana sobre una base competitiva en calidad y precios, vis-a-vis productos similares o idénticos importados hasta la fecha a la región;
- d) Que contribuyan en forma manifiesta al desarrollo industrial de la región, entre otras maneras:
  - 1) derivando de su establecimiento nuevas posibilidades de inversión en el campo industrial; por ser productoras de bienes de capital, productos intermedios o materias primas;
  - 2) generando un ahorro sustancial de medios internacionales de pago; o
  - 3) que su establecimiento coopere de modo apreciable a la capacitación técnica de la fuerza de trabajo centroamericana
- e) Que la planta o plantas signifiquen una inversión de tal magnitud que se haga aparente la necesidad de la participación de capital del resto de los países miembros del Mercado Común;
- f) Que dicha planta o plantas fortalezcan el Mercado Común mediante una adición en términos absolutos al intercambio intraregional;
- g) Que la planta o plantas, mediante un uso racional de recursos, empleo, calidad y precio de sus productos, coadyuden a la elevación de los niveles materiales de la población centroamericana;
- h) Que la localización, sin ser necesariamente la óptima, permita a la planta o plantas, el logro de economías internas y externas que aseguren su factibilidad técnica y económica;
- i) Que el establecimiento de dicha planta no cause deseconomías a las industrias llamadas a usar de sus productos, en concepto de materias primas o productos semielaborados, en forma que ponga a dichas industrias en condiciones desventajosas de competencia

Si en la aplicación de los criterios anteriores los resultados de la evaluación son favorables al proyec-

to, se procede a discutir en el seno del Consejo Ejecutivo las cláusulas que contendrá el protocolo correspondiente. Dichas cláusulas pueden variar de un caso a otro, dependiendo de las características específicas de cada industria en particular; pero siempre dentro del marco de referencia del Convenio en cuanto a los aspectos de capacidad de producción, normas de calidad precios, condiciones de abastecimiento, composición del capital y otros que en cada caso se consideren adecuados para la mejor realización de los objetivos del Régimen. Una vez firmado el Protocolo correspondiente, éste sigue su curso normal de ratificación y depósito para los fines de su vigencia y consecuente aplicación práctica.

## LA EXPERIENCIA DEL REGIMEN

Desde su entrada en vigor hasta la fecha, sólo han sido declaradas como industrias de integración las siguientes ramas de actividad: llantas y neumáticos; soda cáustica e insecticidas clorados y vidrio plano o en láminas. La producción de llantas y neumáticos ya existía con anterioridad a la vigencia del Convenio; sin embargo, habiéndose demostrado que la planta existente en Guatemala necesitaba obligadamente el acceso al mercado regional para hacer uso de su capacidad inicial (100,000 llantas y 80,000 neumáticos), fue amparada por el Régimen a través del primer Protocolo al Convenio, suscrito el 29 de Enero de 1963.

Conjuntamente, y en este mismo instrumento, se amparó la industria de soda cáustica e insecticidas clorados sobre la base de proyectos cuya localización se autorizó en la República de Nicaragua, habiéndose fijado para este caso términos para la constitución de las empresas, la iniciación de los trabajos de construcción de las instalaciones y el comienzo de la producción efectiva. La capacidad mínima de las plantas se fijó en 4 700 toneladas métricas de soda cáustica y 2,700 toneladas métricas de insecticida canfeno clorado. (Estas plantas iniciaron su operación a principios de 1968). Con posterioridad, exactamente el 5 de noviembre de 1965, se suscribió un segundo protocolo por medio del cual quedó amparada la actividad de vidrio plano o en láminas y autorizada la instalación de una planta en Honduras, con una capacidad mínima de 8 500 toneladas métricas de laminación. (A principios de 1968 todavía no se había iniciado su instalación).

Un hecho digno de anotarse es que la cláusula sobre composición del capital fue distinta en cada una de las tres industrias de integración, en razón de las características propias de los proyectos correspondientes. Así, en la planta de llantas, tratándose de una empresa ya establecida, se reconoció que el monto del capital social estaba constituido en proporción mayoritaria por capital originario de Centroamérica y la disposición legal indica que una proporción igual será ofrecida en venta a capital de origen centroamericano durante un plazo no menor de 180 días por medio de anuncio público. En cambio, en la industria de soda cáustica e insecticidas clorados, tratándose de sociedades por formarse, el compromiso fue que un 40% como mínimo del capital social, sea ofrecido a capital de origen centroamericano durante el mismo plazo.

de 180 días previo a la constitución de las sociedades. Para el caso del vidrio plano, el capital social inicial de la empresa estará constituido por capital de origen regional en una proporción no menor del sesenta por ciento, la cual deberá mantenerse en todo momento, inclusive en casos de ampliación del capital social. El Protocolo que ampara las plantas de llantas y neumáticos y de soda cloro e insecticidas clorados, entró en vigor para tres países el 26 de febrero de 1965, es decir, dos años después de haber sido suscrito. Dicha vigencia se hizo extensiva a Nicaragua el 31 de agosto del mismo año y a la fecha presente— febrero de 1968— Honduras todavía no había hecho el depósito del correspondiente instrumento de ratificación y, en consecuencia, el protocolo no está vigente para ese país. En cuanto al Protocolo sobre vidrio plano, dos años después de su firma sólo Honduras y Nicaragua han depositado el correspondiente instrumento de ratificación (Se necesitan tres para que el mismo entre en vigencia).

Un hecho que está poniendo a prueba la eficacia del Régimen en el establecimiento, fuera del Convenio, de plantas para producir artículos similares a los amparados por los Protocolos. Esto puede significar que las disposiciones del Convenio en cuanto al pago de derechos arancelarios durante un período de diez años, (o lo que es lo mismo, la exclusividad del libre comercio), no parece constituir un obstáculo suficiente para impedir la duplicación de inversiones y el establecimiento de plantas competidoras de las acogidas al Régimen de Industrias. Tal posibilidad se ha materializado con el establecimiento fuera del Régimen de una segunda planta de llantas y neumáticos en Costa Rica (10). Por otro lado, se está especulando sobre proyectos de soda cáustica y de vidrio plano cuyas plantas se instalarían en países distintos de los que fueron escogidos para localizar las declaradas de integración. De continuar esta tendencia se correría el riesgo de que se desvirtúen los objetivos del sistema, por cuanto la instalación de esas plantas conllevaría la atomización del mercado. A la luz de estos riesgos y posibilidades, las autoridades del Mercado Común han señalado la necesidad de que se estudien fórmulas que permitan una solución adecuada de aquéllos.

En efecto, desde 1964 el Consejo Económico (durante su Sexta Reunión Extraordinaria) manifestó su preocupación por la falta de aplicación del Régimen. En esa ocasión acordó proceder a su revisión, quizás con el propósito de asegurar una vigencia más amplia, eliminando o mejorando aquellos aspectos que se estime dificultan su operatividad. Esta apreciación se basa en el hecho de que en esa reunión, el Consejo Económico decidió interpretar el Artículo Transito-

rio (11) del Convenio en los siguientes términos "el Consejo interpretó el Artículo Transitorio de dicho Convenio sobre el Régimen, en el sentido de que no podrá asignarse una segunda planta dentro de una misma industria de integración a un mismo país, mientras no se haya asignado una planta, a cada uno de los demás países miembros, dentro de esa industria. En consecuencia, se podrán asignar plantas de diferentes industrias de integración a un mismo país, sin que sea necesario que cada uno de los otros países cuente previamente con una planta de integración". La interpretación abre la oportunidad para que a un país se le asignen varias plantas en distintas ramas industriales sin que necesariamente en los demás se hayan instalado una o un número igual de plantas de integración. Anteriormente se pensaba que un país no podía aspirar a una segunda planta hasta que los otros cuatro tuvieran su planta, no importa que fuera en sectores industriales distintos; ahora la interpretación es que un país no puede aspirar a una segunda planta dentro de la misma industria, digamos Guatemala a otra de llantas, mientras los otros cuatro no tuvieran su propia planta productora de dicho artículo. Puede decirse que es una interpretación que guarda relación con el criterio de que el Régimen debería ser de aplicación más generalizada y de su potencial para dar vigencia al principio del desarrollo equilibrado.

Como ya se ha comentado también en 1966 durante la Novena Reunión Ordinaria del Comité de Cooperación Económica, en que se evaluaron los avances de la integración económica, se examinaron en detalle los problemas que afrontaba la industrialización, entre ellos, la conveniencia de una utilización más intensa del Régimen de Industrias (12). Por ejemplo, se decidió recomendar al Consejo Económico que formulara una lista de industrias regionales de alta prelación a ser objeto de promoción coordinada al nivel regional; y que el mismo Consejo señalara, dentro de esa lista, las industrias que corresponden al campo de aplicación del Régimen de Industrias, del Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas y — cuando entre en vigor— del Protocolo sobre Industrias de Ensamble. Se recomendó además, que en un protocolo se faculte al Consejo Económico para incorporar a dicho Régimen así como a autorizar la instalación de plantas que satisfagan los requisitos del Convenio, sin necesidad de suscribir nuevos protocolos que requieran ratificación legislativa. Por otro lado, el Informe recoge la preocupación manifestada por algunas delegaciones en cuanto a lentitud de los procedimientos para calificar e incorporar nuevas industrias al Régimen de Industrias. Como se observará, la preo-

- (10) El Artículo IV del Convenio permite el establecimiento de plantas fuera del Régimen para abastecer el mercado del país en que se localicen; al mismo tiempo señala que gozarán en los demás Estados de rebajas arancelarias sucesivas de un diez por ciento anual del aforo común centroamericano, a partir de la fecha en que el protocolo respectivo entre en vigencia. Así, la fábrica de llantas establecida en Costa fuera del Régimen, está supuesta a pagar el 70% de la tarifa aduanera común, ya que el protocolo que acogió a la planta de Guatemala se encuentra en su tercer año de vigencia (en febrero de 1968).
- (11) El Artículo Transitorio dice: "A efecto de promover una distribución equitativa de las plantas comprendidas en las industrias centroamericanas de integración, los Estados contratantes no adjudicarán una segunda planta a un mismo país, mientras a cada uno de los cinco países centroamericanos no se hubiere asignado una planta de conformidad con los protocolos que prevé el Artículo III".
- (12) Cf. Doc E/CN.12/CCE/327/Rev I, p. 142 y 143

cupación del Comité se centró en señalar la conveniencia de agilizar la aplicación de dicho Régimen. Estas cuestiones fueron recogidas en la Resolución 136 del Comité.

Igualmente el Informe del Comité Ad-hoc de la Nómina de los Nueve (13) se refiere a este mismo asunto y analiza los problemas que a su juicio han venido influenciando su aplicación limitada. Dice el informe:

El Comité observa que, a pesar de estas realizaciones (las industrias ya acogidas al Régimen) la utilización de este instrumento ha sido escasa y, por lo tanto, su efectividad como mecanismo de coordinación industrial no ha correspondido todavía a lo que se esperaba al crearlo. Eso podría explicarse, entre otras razones, por las siguientes:

- a) El sistema operativo utilizado para instrumentar el Régimen ha resultado innecesariamente complejo;
- b) La preparación de proyectos industriales susceptibles de ser incluidos en el Régimen ha marchado con lentitud y,
- c) El Régimen no ha contado, para los proyectos a que se aplica, con suficiente apoyo financiero.

Sin embargo, y a pesar de los obstáculos y limitaciones que el Régimen ha encontrado para operar de una manera fluida y eficaz, los Gobiernos, por una parte, y los empresarios y promotores de proyectos, por la otra, siguen reconociendo que aquél es un instrumento idóneo para racionalizar el proceso de industrialización en Centroamérica, por contener los elementos fundamentales para una programación del desarrollo industrial con criterio de localización, especialización y complementación, así como de tamaños económicos de planta, alternativas tecnológicas e inversiones conjuntas. Prueba de ello es que durante el año de 1966, el Consejo Ejecutivo, en su Resolución 68, admitió para su trámite, de conformidad con el Artículo IX del Convenio, seis solicitudes y proyectos las cuales se refieren a industrias básicas; pulpa y papel (proyectos de Guatemala y Honduras); industria siderúrgica (proyectos de Honduras y Costa Rica) y las que se dedican a la producción de fibras y filamentos de nylon (proyectos de Guatemala y El Salvador). De realizarse tales proyectos, significarán inversiones totales que exceden los 150 millones de peso centroamericanos. Las solicitudes de referencia se encuentran actualmente en la etapa de evaluación técnica y económica por parte del ICAITI.

#### 14. EL SISTEMA ESPECIAL DE PROMOCION DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Este sistema fue creado en el Capítulo IV del primer Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración suscrito en San Salvador el 29 de enero de 1963. De conformidad con las consideraciones que figuran en el preám-

bulo del Protocolo, el "sistema especial" tiene el carácter de complementario del Régimen de Industrias de Integración. Si se toman en cuenta que las actividades que persiguen promover el Régimen, tienen como característica principal la de que la planta o plantas, aun en su tamaño mínimo económico, requieren tener acceso a la totalidad del Mercado Común Centroamericano para poder operar en condiciones económicas y competitivas, lo cual las califica como "industrias regionales", y si se toma en cuenta, asimismo, el concepto de complementariedad que se le dio al Sistema Especial, según queda dicho, se llega a la conclusión de que las actividades que persigue promover tal sistema pueden convencionalmente calificarse de "industrias sub-regionales", ya que pueden operar económicamente con menos de la demanda centroamericana, pero requiriendo en todo caso una parte sustancial del mercado regional.

Tal diferencia se puede establecer al examinar las características del sistema especial, las cuales pueden resumirse de la manera siguiente:

- a) El sistema se aplica únicamente para promover el establecimiento de industrias nuevas que sean de particular interés para el desarrollo económico de la región
- b) El único incentivo que se ofrece para lograr el propósito anterior, es el de una protección arancelaria en la forma de niveles de aforos más altos que los que figuran en el arancel uniforme
- c) Dichos aforos se acuerdan por anticipado, o antes de que se instalen la planta o plantas, y por lo tanto antes de haberse iniciado la producción
- d) No obstante, dichos aforos no se aplican hasta que se compruebe en forma fehaciente el cumplimiento de las siguientes condiciones:
  1. Que se haya iniciado la producción de los artículos correspondientes
  2. Que exista capacidad instalada efectiva, suficiente para cubrir por lo menos el 50 por ciento de la demanda regional
- e) Los aforos proteccionistas acordados dentro del Sistema solamente se aplican a la parte del consumo cubierto por la producción regional, en tanto que las importaciones que se autoricen para cubrir los déficit que hubiere sólo pagarán los aforos normales contenidos en el Convenio de Equiparación de Gravámenes a la Importación y sus Protocolos
- f) Estos últimos aforos también podrán aplicarse cuando se compruebe que los precios de los artículos amparados por el sistema especial son indebidamente altos con relación a los precios normales de mercado, debiendo mediar, en todo caso, autorización del Consejo Ejecutivo para realizar las importaciones correspondientes, el cual se basará en estudios de la SIECA y del ICAITI.

Con las anteriores modalidades, el sistema especial persigue la conjugación de dos intereses, normalmente opuestos: el del inversionista y el del consumidor. Al

(13) Ibid Informe sobre los Planes Nacionales de Desarrollo y el Proceso de Integración Económica de Centroamérica, Agosto de 1966, p. 11 a 13.

primero se le garantiza, en forma previa, una protección arancelaria suficiente para decidirlo a efectuar la instalación de la planta o plantas, pues su producción no está expuesta a la competencia de mercancías importadas de los países industrializados; en tanto que al consumidor se le protege contra eventuales abusos en los precios o frente a la posibilidad de faltantes o déficit en el abastecimiento original, mediante la autorización de importaciones con los aforos normales.

Por todas estas razones, que permiten caracterizar a las actividades manufactureras como "industrias regionales" o "industrias subregionales", el Artículo 36 del Protocolo establece de manera expresa que las actividades que gocen de este último no podrán acogerse a los beneficios del Régimen de Industrias de Integración ni viceversa (14). Esto implica, en cierta manera, que en la consideración de las solicitudes y proyectos industriales se deba dilucidar primero si la actividad a que se refieren es una industria de integración o no; y sólo en este último caso, procedería incluir el proyecto dentro de las disposiciones del sistema especial. Este procedimiento permite decidir, con conocimiento de causa, la política regional a seguir en la rama manufacturera correspondiente y asegura la utilización de los mecanismos de promoción establecidos. Con el propósito de definir el campo de cada uno de estos dos sistemas y en base a las recomendaciones del Comité de Cooperación Económica y del Consejo Económico, el Consejo Ejecutivo (15) en su Vigésimoséptima Reunión —julio de 1967— empezó a estudiar un conjunto de criterios a seguir al analizarse los proyectos industriales que sometan los países para acogerse a los beneficios de uno u otro sistema; es decir, que con base a tales orientaciones los órganos del Tratado General podrán decidir, en cada caso, cuál es el instrumento que corresponde aplicar.

### PROCEDIMIENTOS

Para solicitar la incorporación de una actividad a las disposiciones del sistema especial es necesario que el Gobierno del país donde exista el propósito de establecer la planta industrial, presente el proyecto correspondiente acompañado de las informaciones y datos que demuestren sus características y factibilidad. Dentro de la información básica deberá figurar: la descripción del proceso de producción; la lista de materias primas a utilizar y su origen; la estimación del mercado; capacidad de producción prevista; precios del producto importado y precios a que se venderán los artículos de producción regional; gravámenes arancelarios vigentes y gravámenes propuestos y,

en general, toda la información que es usual en un estudio de factibilidad.

El proyecto es evaluado por la Secretaría Permanente, la cual presenta su dictamen y comentarios sobre el mismo al Consejo Ejecutivo. Este organismo realiza la negociación arancelaria del caso y, una vez aprobada la inclusión del producto en el Sistema y acordados los niveles de aforos proteccionistas, recomienda al Consejo Económico la suscripción del protocolo correspondiente. Suscrito éste, el instrumento sigue el trámite normal de ratificación y depósito, hasta su entrada en vigor, lo que normalmente se produce con el tercer depósito del instrumento de ratificación para los tres primeros ratificantes. La vigencia para los otros dos países se inicia en la fecha de depósito de sus respectivos instrumentos.

### LA EXPERIENCIA DEL SISTEMA

En el primer Protocolo (San Salvador) se incluyeron los cuatro primeros rubros amparados por el sistema especial, siendo ellos los siguientes: vidrio en lámina; envases de vidrio; herramientas agrícolas (machetes) y bombillas eléctricas. El vidrio plano o el de láminas fue eliminado del sistema especial al firmarse el segundo Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias de Integración, pues dicha actividad fue declarada como industria de integración. En cambio, los otros tres renglones han sido objeto de desarrollo, habiéndose instalado una planta para producir bombillas eléctricas en El Salvador; fábricas de machetes en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. La capacidad instalada de esos proyectos parece suficiente para satisfacer la demanda regional de los productos de cada una de las actividades mencionadas. Los aforos acordados para estas industrias en el respectivo Protocolo, ya se encuentran en vigor al haberse notificado, por parte de la SIECA, que se ha cumplido con el requisito de capacidad instalada a que se refiere el Artículo 32 de dicho instrumento.

En el segundo Protocolo (5 de noviembre de 1965) se incluyeron las siguientes actividades: ácido sulfúrico, papel higiénico, hojas de fajas de aluminio y cilindros para gases comprimidos. Las industrias productoras de ácido sulfúrico y hojas de aluminio están instaladas en El Salvador. La de papel se instalará en Guatemala y la de cilindros para gases comprimidos en otro país. Como el Protocolo no está en vigor, no ha sido posible a las empresas interesadas solicitar la aplicación de los aforos contemplados en el mismo.

En cuanto a las potencialidades de este Sistema Especial, se reconoce que se trata de un mecanismo que puede estimular la instalación de industrias im-

- (14) El Artículo 36 del Protocolo dice: "Las actividades industriales que estén gozando del sistema especial de promoción de actividades productivas creado en el presente Capítulo, no podrán acogerse a los beneficios del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración; asimismo, las actividades industriales acogidas a este último Convenio no podrán gozar de los beneficios de dicho sistema especial".
- (15) Las deliberaciones del Consejo se basaron en el documento preparado por la Secretaría Permanente Consideraciones sobre el Régimen de Industrias de Integración y el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas, y Criterios para su Aplicación, Doc. SIECA/CE-XXVIII/D.T 25.

portantes para el desarrollo del área. Por otro lado, dada la naturaleza del Sistema es factible la operación económica de más de una planta lo que estimula la potencia interna. Preocupa, sin embargo, que todavía no se cuente con criterios para su aplicación (y evitar compita con el Régimen), y que la protección arancelaria sea de carácter indefinido (el Sistema no contempla normas a este respecto, por lo que se deduce que un cambio en el aforo acordado sólo puede modificarse con un nuevo protocolo). El referido informe del Comité Ad-hoc de la Nómina de Nueve dice al respecto: "El Sistema Especial ha demostrado ser un mecanismo útil, que ha logrado estimular el establecimiento en la región de varias líneas industriales nuevas. Sin embargo, debe señalarse que no contiene criterios de prioridad para otorgar sus beneficios; y que este sistema ofrece protección arancelaria sin fijar límites de tiempo".

### 15. EL CONVENIO CENTROAMERICANO DE INCENTIVOS FISCALES

En un número anterior se comentó que a partir de los años cincuenta los países centroamericanos adoptaron políticas de incentivos fiscales para estimular su desarrollo industrial. En 1958, cuando se suscribió el Tratado Multilateral, todos ellos tenían leyes nacionales orientadas hacia aquella finalidad. Pero como estos incentivos pueden influenciar artificialmente los costos de producción, al suscribirse el Tratado General los Estados se obligaron a uniformarlos (Artículo XIX), a fin de evitar problemas de competitividad. Se trata de que las ventajas de las empresas que se originen en la aplicación de adelantos tecnológicos, de mayor eficiencia, de dotación de recursos, etc., no se vean neutralizadas por incentivos fiscales (particularmente por la libre importación de materias primas, bienes intermedios y envases).

Por otro lado, la equiparación de estos incentivos tiene su justificación en el hecho de que estando empeñados los cinco países en un programa de integración económica, esa política de incentivos debe obedecer a una orientación regional; es decir, acorde con las necesidades de la integración y del desarrollo económico de la región en su conjunto.

Así, los cinco países negociaron y acordaron un régimen de incentivos uniformes, que están recogidos en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, suscrito en Costa Rica el 31 de julio de 1962. Sin embargo, este instrumento no está todavía en vigor porque falta el depósito del quinto instrumento de ratificación. (El Artículo 43 señala que entrará en vigor 8 días después de que se deposite el quinto instrumento de ratificación).

En el Convenio se establece un régimen aplicable exclusivamente al establecimiento o a la ampliación de las industrias manufactureras (16). Señala como requisitos básicos a llenar por las empresas (que es-

tablezcan o amplíen plantas industriales) que deseen acogerse a sus beneficios, los siguientes:

- a) utilizar procesos de fabricación modernos y eficientes,
- b) producir artículos que sean necesarios para el desarrollo de otras actividades productivas (bienes de capital, materias primas industriales, productos semielaborados), o bien producir bienes que satisfagan necesidades básicas de la población, sustituyan artículos que son objeto de importación considerable o aumenten el volumen de las exportaciones;
- c) tener en su proceso industrial un valor agregado de importancia;
- d) contribuir a una mayor utilización de materias primas o productos semielaborados regionales; y
- e) aumentar el empleo de recursos naturales, humanos y de capital centroamericanos (Art 4)

Conforme a los criterios anteriores, el Capítulo IV del Convenio establece un orden jerárquico, clasificando a las empresas industriales que soliciten acogerse al mismo, en las siguientes categorías:

**GRUPO A**, aquéllas que: a) produzcan materias industriales o bienes de capital; o b) produzcan artículos de consumo, envases, o productos semielaborados, siempre que por lo menos el 50 por ciento del valor total de las materias primas, envases y productos semielaborados utilizados sean de origen centroamericano.

**GRUPO B**, aquéllas que, simultáneamente, reúnan los siguientes requisitos: a) produzcan artículos de consumo, envases o productos semielaborados; b) den origen a importantes beneficios netos en la balanza de pagos y a un alto valor agregado en el proceso industrial; y c) utilicen en su totalidad, o en alta proporción, en términos de valor, materias primas, envases y productos semielaborados no centroamericanos.

**GRUPO C**, aquéllas que: a) no reúnan los requisitos señalados para los grupos A y B; o b) simplemente armen, empaquen, envasen, corten o diluyan productos; o c) pertenezcan a las industrias enumeradas expresamente en el Anexo 1 del Convenio (17).

Los incentivos fiscales que se otorgan a las empresas clasificadas en los grupos anteriores, son de carácter discriminatorio, en función de un doble criterio: a) la naturaleza de la actividad industrial; y b) su condición de nueva o existente. Desde el punto de vista de la naturaleza de la industria, las empresas clasificadas en el Grupo A tienen mayores beneficios que las clasificadas en el Grupo B y éstas, mayores que las pertenecientes al Grupo C.

La razón para graduar los beneficios es que con ello se busca propiciar el establecimiento de industrias básicas que coadyuven a transformar la estructura de la actividad manufacturera (Grupos A y B), y en cierto modo a no auspicar con beneficios fiscales ex-

(16) No se incluyen otras actividades productivas que se rifan por leyes especiales, tales como la extracción de minerales, la extracción de petróleo y gas natural, etc. (Artículo 3).

(17) Principalmente bebidas alcohólicas, tabaco manufacturado, perfumería y cosméticos, calzado de cuero y corte y confección de ropa.

gerados, industrias tradicionales pero desarrolladas con anterioridad, o que no contribuyen de manera sobresaliente al desarrollo industrial de Centroamérica. De conformidad con el segundo criterio, se entiende por nueva toda industria que fabrique artículos que no se producen en el país donde se ubique la planta, o que se producen pero por métodos de fabricación rudimentarios, siempre que la nueva planta; a) llene una parte importante de la demanda insatisfecha del mercado del país; y b) introduzca procesos técnicos de manufactura radicalmente distintos, que cambien la estructura de la industria existente y conduzcan a un mejoramiento de la productividad y a una reducción de los costos. En consecuencia, se consideran industrias existentes las no comprendidas en los puntos a) y b) anteriores. Obviamente, las industrias nuevas gozan de mayores beneficios que las existentes.

Los beneficios fiscales que se conceden a las industrias clasificadas son los siguientes: a) exenciones totales o parciales de derechos de aduana sobre la importación de maquinaria y equipo, materias primas, productos semielaborados y envases, y combustibles (pero estrictamente para el proceso industrial) excepto gasolina; b) exenciones totales, para la empresa y para los socios, del impuesto sobre la renta y sobre las utilidades (esta exención no se concede cuando los beneficiarios se hallen sujetos en otros países a impuestos similares); c) exenciones totales, para la empresa o sus propietarios o accionistas, de impuestos sobre los activos y sobre el patrimonio. Los períodos durante los cuales se conceden las exenciones anteriores, varían según el Grupo a que pertenezcan las empresas clasificadas, por una parte y, por otra, por su condición de nuevas o existentes (Caps V y VI).

El Convenio será aplicado a nivel nacional durante un período máximo de siete años. Después de este término, o antes, si así lo decidiere el Consejo Económico Centroamericano, dicha aplicación se hará sobre una base enteramente centroamericana. Con la medida anterior se tiende a favorecer a los países de menor desarrollo relativo, pues las empresas que establezcan industrias que no existan en ellos podrán ser clasificadas como industrias nuevas, en tanto que en los países de estructura industrial relativamente más avanzada, en la mayoría de los casos, sólo podrán gozar de los beneficios otorgados a las industrias existentes. Otra disposición de propósito similar a la anterior es la que se refiere a que Honduras y Nicaragua puedan conceder hasta por dos años y un año adicional, respectivamente, exenciones del impuesto sobre la renta o las utilidades, los activos y el patrimonio, a empresas que, conforme el Convenio, clasifiquen como pertenecientes a industrias en los grupos A y B.

El Convenio contiene, en su Capítulo VII, disposiciones específicas para aplicarlo en forma coordinada entre los Estados contratantes, a fin de evitar que "el otorgamiento de franquicias y exenciones fiscales pueda conducir a situaciones de disparidad com-

petitiva que obstaculicen o distorsionen el proceso de intercambio comercial centroamericano sobre bases económicas de integración" (Art. 21). Por otra parte, figuran en su texto, capítulos especiales destinados a cubrir los aspectos de procedimiento, control y sanciones. Asimismo, contiene una serie de disposiciones transitorias que regulan la situación y acciones que pueden tomar las empresas que en el momento de entrar en vigencia el Convenio estuvieren gozando de beneficios fiscales al amparo de las leyes nacionales de fomento industrial.

En cumplimiento del compromiso asumido por los Estados, de crear condiciones especiales en Honduras, que contribuyan a facilitar la inversión industrial, el 26 de septiembre de 1966 se suscribió, como se indicó anteriormente, un Protocolo al Convenio de Incentivos Fiscales, que generalmente se conoce con el nombre de "Protocolo sobre Tratado referencial a Honduras". De esta manera se procura dar vigencia práctica al principio del desarrollo equilibrado y reforzar las medidas que en este sentido ya figuraban en el texto del Convenio. (18)

Se reconoce en Centroamérica que la falta de vigencia del Convenio ha tenido efectos desfavorables en el proceso de industrialización, ya que su concesión, relativamente indiscriminada por la competencia de los países por atraer inversiones a sus territorios, ha redundado en algunos casos en una pauta de industrialización que quizás no responde a los mejores intereses de la región en su conjunto con su corolario de pérdidas innecesarias de ingresos fiscales, o en perjuicio de la balanza de pagos por las importaciones de materias primas, envases, etc. Tampoco puede desconocerse que ha tenido una influencia positiva al constituir, junto con el libre comercio, estímulos importantes que han influenciado favorablemente las decisiones de los inversionistas. El referido informe del Comité Ad-hoc de la Nónima de Nueve dice al respecto:

El no haberse llegado todavía a la unificación de las políticas centroamericanas a este respecto, por no haber entrado en vigor el Tratado, ha dado lugar a una fuerte competencia de incentivos tributarios entre los cinco países. Así ocurre que cuando una empresa desea establecer sus operaciones en Centroamérica, y no existen —cosa muy frecuente— ventajas decisivas que señalen la conveniencia de instalar la planta en un país determinado esa empresa acude a los cinco gobiernos para determinar cuál es el que le ofrece mayores beneficios. Es el empresario, muchas veces extranjero el que recibe los mayores beneficios de la integración, mediante la competencia entre países, en lugar de ser la región considerada en su conjunto, la que decidiese cuál de las distintas alternativas de inversión que pudieran presentar diferentes empresarios en una rama productiva determinada, resulta la más beneficiosa para el desarrollo industrial de los cinco países. Los incentivos fiscales que se están otorgando en Centroamérica son con frecuencia excesivos, y a través de ellos pueden olvidarse los legítimos intereses nacionales, y auspiciarse líneas de industrialización regional que no sean las más convenientes.

El Comité desea subrayar aquí que quizás no

(18) Sobre el principio del desarrollo equilibrado o armónico, véase también p 333, infra.

existe ningún otro aspecto del proceso de integración en el que sea más urgente una acción decidida y apropiada a nivel regional, que no solamente se dirija a coordinar y a definir más adecuadamente las políticas de incentivos fiscales, sino que también comprenda otros aspectos de la política de fomento y que, además, sea aplicable — con características diferenciales cuando ello sea necesario — a todas las actividades productivas y no sólo a la industria

A raíz de los problemas de balanza de pagos y de los déficits fiscales, se han presentado iniciativas al Consejo Económico (por Costa Rica) para que se revisen los incentivos y se adopte una política más restrictiva. Se aduce que la etapa actual de industrialización y la coyuntura económica, demanda una política de incentivos distinta (menos liberal) a la que se requería cuando se iniciaba el Mercado Común, es decir, cuando se suscribió el Convenio, aunque tomando en cuenta el trato preferencial concedido a Honduras (manteniendo un sistema más favorable que podría otorgar dicho país). Esas iniciativas se encuentran bajo estudio.

A este respecto el documento presentado a la Reunión Tripartita de noviembre, dice sobre esta materia: (19)

El notable crecimiento industrial durante los últimos años, que puede atribuirse en parte a la moderada recuperación económica registrada entre 1961 y 1965, a la apertura del libre comercio y a

la equiparación arancelaria, coincidió con un movimiento de liberalización de los incentivos fiscales por parte de los países de la región, que estimuló también las inversiones. Esta liberalidad en la concesión de franquicias a la introducción de bienes importados, para industrias de transformación con procesos de escaso valor agregado, junto con la falta de uniformidad en la concesión de las mismas, preocupan a los gobiernos centroamericanos desde hace algún tiempo, como lo atestiguan las iniciativas presentadas por Guatemala y Costa Rica en distintas ocasiones, para que se reduzcan o eliminen algunos incentivos contenidos en la legislación respectiva.

La Reunión discutió ampliamente lo relacionado con la política de incentivos fiscales, habiendo recomendado, finalmente (20):

- 1) Reiterar la conveniencia de que los países que todavía no lo han hecho ratifiquen y depositen el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y su Protocolo de Managua, a fin de que ambos instrumentos entren en vigencia en el plazo más corto posible.
- 2) Encomendar a la Secretaría Permanente del Tratado General, la realización inmediata de los estudios necesarios y la formulación de propuestas alternativas que permitan introducir reformas al Convenio, según los lineamientos indicados en el curso del debate. En una primera etapa este análisis deberá referirse a los aspectos relativos a la exención al impuesto sobre la renta y a las franquicias, a la importación de materias primas, productos semielaborados y envases.

### CAPITULO 3

## La Agricultura y otros Campos

El Programa de Integración Económica Centroamericana no se circunscribe a la liberalización del comercio, la equiparación arancelaria y el desarrollo industrial integrado. Se extiende, asimismo, al sector agropecuario y a otros. Siendo la integración, sobre todo la de Centroamérica, un fenómeno esencialmente polifacético, no podían quedar desatendidas otras áreas, como la monetaria, la de la administración pública, la social y laboral, la educación y cultural. Sin embargo, para completar la exposición panorámica que esta Primera Parte se propone ofrecer, bastará referirse, además del sector agropecuario, al desarrollo de la infraestructura económica, y a ciertos aspectos de la posición del Mercado Común Centroamericano frente al mundo exterior, especialmente el relativo a la política comercial común.

#### 1. EL SECTOR AGROPECUARIO

No obstante el énfasis que se ha puesto en la necesidad y las ventajas de promover el desarrollo in-

dustrial, se reconoce que es igualmente necesario impulsar el desarrollo agrícola dentro del Programa de Integración Económica; tanto por ser la agricultura la actividad más importante como componente del producto bruto interno, al dedicarse a ella más del cincuenta por ciento de la población económica activa, como por ser la principal fuente de generación de divisas.

#### 16. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

Ahora bien, a pesar de la enorme importancia que la agricultura tiene en la economía centroamericana, dicho sector no ha recibido igual atención que otros campos, ya que la actual etapa del Programa ha sido dirigida a constituir una zona de libre comercio y adoptar una tarifa común para promover un creciente desarrollo industrial. Por razones de estrategia, este enfoque ha sido visto como el apropiado, porque es evidente que sus efectos pueden notarse a corto plazo y porque en él los gobiernos podrían encontrar una

- (19) El Problema de la Balanza de Pagos y la Integración Económica Centroamericana, doc. SIECA/CEC/CMCA/MH-I/D T 2.
- (20) Acta de la Primera Reunión Conjunta del Consejo Económico, El Consejo Monetario y los Ministros de Hacienda de Centroamérica, (SIECA/noviembre 1967).

mayor área de acuerdo. Debe aclararse, sin embargo, que las actividades en el sector agropecuario han estado íntimamente ligadas a las distintas etapas que caracterizan el proceso de integración; de donde tal vez sea de importancia señalar las acciones tomadas en este campo en cada una de esas fases

### ACCIONES TOMADAS EN ESTE CAMPO

En lo concerniente a la agricultura, en la primera etapa del Programa de Integración (1952-1958) los trabajos se encaminaron a establecer prioridades en cuanto a los proyectos de desarrollo agropecuario. En consideración a ello, se efectuaron estudios específicos sobre los más importantes aspectos de la actividad del sector, tales como industria del algodón; semillas oleaginosas, aceites y grasas; industrias forestales, industrias de la madera, pulpa y papel; producción y comercio del maíz, arroz y frijol y producción de caucho. Además, el Comité de Cooperación Económica recomendó que se emprendieran proyectos relacionados con otros aspectos técnicos del sector agropecuario y algunos estudios para la complementación y desarrollo integral del mismo, entre los que se mencionan los siguientes: capacitación y coordinación de las estadísticas; desarrollo forestal; aprovechamiento de los recursos pesqueros y de la tierra, desarrollo coordinado del mercadeo de los productos agropecuarios; tenencia de la tierra y condiciones del trabajo agrícola. En el aspecto institucional creó el Subcomité de Desarrollo Económico Agropecuario, al que se le encomendaron las siguientes funciones:

- i) Estudiar los problemas del desarrollo agropecuario que puedan solucionarse mediante la acción conjunta de los países del Istmo centroamericano;
- ii) Proponer al Comité de Cooperación Económica las medidas y recomendaciones tendientes a lograr, en forma progresiva, la integración de la economía agropecuaria de los países;
- iii) Hacer recomendaciones para coordinar y armonizar los programas agropecuarios con el resto de las actividades comprendidas en el Programa de Integración;
- iv) Mantener una labor permanente de asesoramiento y orientación dirigida a obtener la adaptación de las políticas nacionales a las necesidades de la región.

Asimismo, bajo los auspicios del mencionado Comité de Cooperación Económica, tuvo lugar en 1958 la Primera Reunión de los Institutos de Fomento y Estabilización de Precios Agrícolas, que marcó el inicio de las actividades de coordinación en los programas de sustentación de precios para los productos básicos.

En la segunda etapa del Programa (1958-1960) se adoptó una política proteccionista frente a terceros países, consistente en la fijación de tarifas uniformes elevadas para aquellos productos tradicionales de la región que fueren susceptibles de obtenerse en el área en condiciones económicas. Asimismo, con el objeto

(1) Informe sobre los Planes Nacionales de Desarrollo y el Proceso de Integración de Centroamérica. Comité de Nueve Alianza para el Progreso. Agosto 1966. Unión Panamericana, p. 16.

de estimular el desarrollo agrícola de la zona, se acordaron gravámenes uniformes de baja cuantía a la importación de maquinaria, implementos y otros insumos. Finalmente, a la tercera etapa actual del Programa ha correspondido la acción concreta que se pondrá posteriormente.

### COMPLEJIDAD DE LA CUESTION

La complejidad de la cuestión agrícola se origina en los numerosos problemas de orden económico, político, social y técnico que conlleva el sector, y que no pueden ser resueltos sin que previamente cada uno de los países liquide definitivamente las deficiencias estructurales que impiden el armónico crecimiento agrícola interno, y que imposibilitan a la vez el establecimiento y la ejecución de una política de desarrollo agropecuario regional. Hasta ahora la atención de este sector ha quedado librada a la iniciativa de los propios gobiernos, pero a la fecha ya se considera que es necesario adoptar una política común en materia agropecuaria. Los organismos de la integración han señalado que sin un progreso paralelo en el sector de la agricultura y la ganadería se corre el riesgo inminente de llegar, en corto plazo, a un estancamiento general de la economía centroamericana, porque en última instancia el avance de ésta depende, en buena medida, de la ampliación regional del mercado. Y es que esa ampliación del mercado es función del aumento de la capacidad adquisitiva de la mayoría de la población, constituida en Centroamérica por los conglomerados rurales. Dice el informe del Comité Ad-Hoc de la Nómina de Nueve (1).

El desarrollo agropecuario tiene una importancia vital para el desarrollo regional y para el perfeccionamiento del proceso de integración económica. El desarrollo del sector agropecuario resulta esencial asimismo para ampliar la demanda interna regional en la que tiene que basarse una proporción importante del proceso de industrialización.

Las dificultades que el proceso de integración encuentra en el sector agropecuario son múltiples; entre ellas se señalan las siguientes:

- a) La homogeneidad de la producción en todos los países, que hace que en cada uno de ellos se persigan los mismos objetivos en materia de política agrícola, dando lugar a situaciones contradictorias o conflictivas dentro de la región;
- b) El interés nacional hacia la autosuficiencia. Quizás no se toma en cuenta que dentro del Mercado Común podría ser más conveniente, desde el punto de vista económico, orientar la producción con base en las ventajas comparativas que tiene cada país;
- c) La rigidez estructural que caracteriza a la actividad agropecuaria en Centroamérica, (dificultades para aumentar la producción a la cual se le puede atribuir la insuficiencia del sector pa-

- 1a abastecer las necesidades de una economía comercial);
- d) La alta dependencia de los mismos productos de exportación, que padecen todos los países de la zona (café, algodón, bananos, carne, etc.); así como la falta de coordinación de su política de comercio exterior, que los expone a una competencia desventajosa entre sí, y con otras regiones del mundo;
  - e) Las deficiencias de la infraestructura y del agro en sí, cuya transformación requiere grandes inversiones públicas, a un ritmo suficientemente acelerado, para armonizar su crecimiento con el de otros sectores de la economía; y
  - f) La escasa participación del sector público en esta actividad, que se demuestra mediante el análisis de los presupuestos nacionales, en que los recursos asignados para el desarrollo agrícola vienen siendo, si no los más pequeños, de los más reducidos en la distribución presupuestaria

Todo apunta a que en los próximos años la agricultura demandará una atención creciente y sistemática por parte de los gobiernos y de las instituciones de la integración, razón por la cual se volverá indispensable organizar los mecanismos que hagan falta para promover su crecimiento armónico, basados en una política agrícola que, teniendo en cuenta los intereses nacionales, sea igualmente la expresión de la nueva pauta de desarrollo que demanda la integración regional. Sobre este asunto se dice lo siguiente en el "Informe del Secretario General sobre el Estado del Programa de Integración Económica Centroamericana" (2):

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

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

#### **POR QUE ES NECESARIA UNA POLITICA AGRICOLA COMUN**

Una política agrícola común es necesaria, en pri-

mer lugar, porque al existir el libre comercio de productos agrícolas es aconsejable una especialización en este campo, así como aumentar la productividad, porque hasta ahora el intercambio se ha basado en excedentes ocasionales; si bien algunos países empiezan a dirigir su política de producción con miras a abastecer otros mercados. Tales hechos pueden observarse al examinar las cifras de intercambio. No obstante lo anterior, las estadísticas muestran que la producción agropecuaria no está creciendo al mismo ritmo que las demás actividades económicas, y en algunos casos apenas llegar a cubrir la demanda generada por el crecimiento de la población; es más, esta situación ha dado lugar a que se importen cantidades apreciables de maíz y arroz, que son productos alimenticios básicos de la población y a cuyo cultivo se dedican grandes extensiones de tierra y mano de obra. Es lógico suponer que, por lo menos en estos productos, la región debería ser autosuficiente y producir a precios similares a los existentes en el mercado internacional.

Por otro lado, la política común está contemplada en el propio Tratado General, al obligar a los gobiernos a suscribir un protocolo para "regular el intercambio, coordinar las políticas de abastecimiento y asegurar la más amplia libertad de comercio"; que fue el "Protocolo Especial de Granos", suscrito por los Ministros de Agricultura y de Economía en octubre de 1965. La razón de ser de este compromiso es el reconocimiento de que un intercambio creciente de granos sólo puede lograrse en la medida que exista una política coordinada de producción y abastecimiento que pueda sustituir las políticas nacionales dirigidas al autoabastecimiento. Las políticas de autoabastecimiento son contrarias a la filosofía de un programa de integración económica al pretender anular las ventajas comparativas manifestadas en las corrientes de intercambio que ya se realiza entre algunos países (y que ha sido elemento compensador en las balanzas comerciales bilaterales). La política común tendría el efecto de aumentar la productividad y reducir costos, en beneficio del consumidor.

En segundo término, la política común es necesaria para llegar a producir las materias primas que va requiriendo el desarrollo industrial que, como se ha visto, tiene que basarse en una creciente utilización de los recursos naturales y humanos de que dispone la región. En tercer lugar, la política agrícola común puede coadyudar a la realización de programas de reforma agraria, porque con la existencia de un mercado asegurado, más amplio que el nacional, es más fácil dirigir la producción hacia renglones en que ya existe una demanda. En relación a los programas de reforma agraria, porque con la existencia de un la estructura productiva y mejorar la distribución de la riqueza, una consecuencia inmediata de su realización sería ampliar las posibilidades del propio Mercado Común, al aumentar la capacidad de compra de la población rural. Como ya se ha indicado, uno de

(2) Informe presentado a la Séptima Reunión Ordinaria del Consejo Económico Centroamericano, celebrada en San José, Costa Rica, del 14 al 19 de agosto de 1967. Documento SIECA/CEC/VII-O/D.T.2.

los "cuellos de botella" que a corto plazo pueden frenar el crecimiento de la actividad económica regional, es el escaso poder de compra de la mayoría de la población.

Si bien en la actual etapa la política agrícola común sólo parece necesaria para ordenar la producción y abastecimiento de ciertos productos de consumo interno, a medida que se avance hacia la unión económica, tendrá que extenderse a la coordinación de los programas de desarrollo agropecuario. Tal coordinación eventualmente tendería a abarcar los productos que ahora son objeto de exportación a terceros países.

## 17. LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Procedo ahora hacer un recuerdo más detallado de las principales actividades que se han emprendido en esta tercera etapa del Programa de la Integración Económica, con miras a organizar el libre comercio de productos agropecuarios.

### Ordenamiento del mercado y armonización de políticas de estabilización de precios de granos básicos

El Artículo III del Tratado General establece el libre comercio para todos los productos originarios de los países que integran el mercado común, con excepción de unos cuantos artículos comprendidos en regímenes especiales que aparecen en el Anexo A de dicho Tratado. Como ya se indicó, la mayoría de los productos que habían quedado sujetos a restricciones gozan de libre comercio desde junio de 1966. Sin embargo, para algunos de los artículos se estableció la obligación de suscribir protocolos especiales, con el fin de regular el intercambio y coordinar las políticas de abastecimiento y asegurar así la más amplia libertad comercial, por tratarse de productos de la mayor importancia en el intercambio intracentroamericano, tales como granos básicos. Para otros se estipuló la conclusión de protocolos especiales a fin de coordinar su política de comercio exterior como sucede en el caso del azúcar; y para un pequeño grupo de productos se establecieron controles de importación y exportación, así como el pago de impuestos en forma indefinida.

Por lo tanto, las actividades en el libre comercio de los artículos agropecuarios se orientaron en el período de transición (1961 a 1966) contemplado en el Tratado General, a crear las condiciones propicias para liberalizar el intercambio de los productos de mayor importancia, tales como los granos básicos. El ordenamiento del mercado de los granos básicos (maíz, arroz y frijoles) ha merecido especial atención en el proceso de integración, debido a que estos productos constituyen la base alimenticia de la población y la actividad más importante del pequeño productor. El ordenamiento y racionalización del mercado de granos en Centroamérica requiere un conjunto de medidas que permita organizar su proceso desde que el producto sale de la finca, ya que tanto la producción

como la comercialización se caracterizan por su rudimentario grado de evolución. El productor está expuesto a pérdidas considerables debido a deficiencias en la cosecha, en el transporte y en el almacenamiento.

Todo lo anterior hace que en la mayoría de los países se manifiesten oscilaciones estacionales, con la prevalencia de precios muy bajos en tiempos de cosecha y elevados en períodos de escasez. Tampoco se ha logrado estabilizar las fluctuaciones cíclicas de los precios, pese a los esfuerzos que han venido haciendo los gobiernos. Como los medios de comercialización no se han ajustado a los cambios estructurales que ha venido experimentando la demanda interna, los márgenes entre los precios recibidos por el productor y los pagados por el consumidor presentan una tendencia divergente, lo cual ha desalentado la producción de granos básicos, poniendo en evidencia la necesidad del ordenamiento de la comercialización y la evolución hacia un sistema de mercadeo en consonancia con una agricultura comercial.

El planteamiento que antecede expone de manera general los principales problemas que confronta la comercialización de los granos en Centroamérica, así como la necesidad de coordinar las políticas nacionales de estabilización de precios para garantizar el efectivo funcionamiento del libre comercio de estos productos. Con el propósito de buscar una solución a estos problemas se propiciaron inicialmente reuniones periódicas de los Institutos de Fomento y Estabilización de Precios de Centroamérica. Como resultado de estas reuniones se despertó el interés de los países en fortalecer y organizar adecuadamente los programas de estabilización de precios y en coordinarlos a nivel regional, lo cual ha quedado plasmado, como compromisos formales, en el Protocolo Especial de Granos ya en vigencia. En ese Protocolo se instituyó, —como un nuevo organismo de la integración— la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios (Artículo 9º), que en una forma *ad-hoc* venía funcionando desde 1963. Esta comisión se reunirá ordinariamente dos veces al año y extraordinariamente a petición de por lo menos dos de sus miembros (Artículo 13). De conformidad con el Artículo 10º del Protocolo tiene las facultades siguientes:

- a) Coordinar a nivel centroamericano las políticas y programas nacionales de estabilización de precios.
- b) Establecer, modificar y vigilar la correcta aplicación de las normas de calidad para granos y de otros productos agrícolas que considere convenientes.
- c) Mantener un intercambio de información sobre la producción, mercadeo y precios de los granos básicos y de cualquier otro producto agropecuario que se estime conveniente.
- d) Coordinar y procurar la uniformidad en los procedimientos de trabajo de los Organismos de Estabilización de Precios.
- e) Procurar que se establezcan medidas para que los precios de venta en el mercado interno de

los granos básicos importados de fuera de Centroamérica, sean equivalentes a los precios de venta de los granos básicos comprados bajo los programas de estabilización en el país importador.

- f) Establecer los mecanismos de consultar para determinar las necesidades de importación o exportación de o hacia terceros países
- g) Velar por que se cumplan, a nivel nacional, las resoluciones de la Comisión, para lo cual deberá gestionar, cuando corresponda, la aprobación y apoyo de las autoridades competentes
- h) Coordinar sus actividades con las del Consejo Ejecutivo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana
- i) Las demás que le asigne el Consejo Económico Centroamericano.

Una disposición importante del referido instrumento es la obligación asumida por los Estados de proporcionar a los organismos de estabilización de precios los recursos económicos necesarios para que puedan cumplir eficazmente sus funciones, principalmente establecer un sistema adecuado de centros de conservación y almacenamiento (Art 8º) El Protocolo contiene, además, disposiciones referentes al control de importaciones de fuera del área, en condiciones preferenciales; así como a las exportaciones hacia terceros países, medida tendiente a evitar distorsiones en el mercado por importaciones que puedan efectuarse con franquicia aduanera. Al respecto es del caso traer a cuenta que en este Protocolo se introdujo una modalidad de política comercial de lo más interesante, se trata de la facultad de aplicar derechos compensatorios con el objeto de poner en igualdad de competencia a la producción local con las importaciones de terceros países. Dice el Artículo 4º:

Las importaciones de granos básicos de fuera del área centroamericana, que realicen los Organismos de Estabilización de Precios, estarán sujetas al pago de un gravamen arancelario, que será igual a la diferencia que se establezca entre el precio mínimo de garantía fijado por dicho Organismo y el costo total del producto importado puesto en bodega, para igualarlo al mencionado precio mínimo de garantía.

#### **ARMONIZACION DE DISPOSICIONES DE SANIDAD AGROPECUARIA**

El Artículo III del Tratado General establece, además del libre comercio, que las mercancías originarias del territorio de los Estados signatarios gozarán tratamiento nacional en todos ellos y estarán exentas de toda restricción o medida de carácter cuantitativo, con excepción de las disposiciones de control que sean legalmente aplicables en cada Estado por razones de sanidad, de seguridad o de política. Los Estados Contratantes, por lo tanto, no han considerado en ningún momento la eliminación de las disposiciones de sanidad agropecuaria. Lo deseable, y hacia lo cual se han orientado las actividades en este campo, es lograr la conciliación más adecuada entre el funcionamiento efectivo del Mercado Común y el control, tam-

bién efectivo, de tipo sanitario. Por esta razón se está tratando que las disposiciones de sanidad vegetal y animal que rijan dentro del área se conciben en forma tal que, sin perder su efectividad, no constituyan una traba a la libre circulación de mercancías.

#### **EL COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGRICOLAS**

Es oportuno, al menos mencionar, que otra acción indispensable para la liberalización total del comercio de los productos agrícolas en el área, es la coordinación de políticas del comercio exterior de los principales productos de exportación, tales como café, algodón y azúcar. Lo anterior presenta sus dificultades por los intereses comerciales y fiscales envueltos en la exportación de esos productos.

#### **18 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO**

La política agrícola común se ha venido estructurando como consecuencia del libre comercio, los regímenes transitorios estipulados en el Tratado General y las resoluciones acordadas por el Comité de Cooperación Económica, el Consejo Económico Centroamericano, las Reuniones de Ministros de Agricultura y las del Subcomité de Desarrollo Económico Agropecuario. Aunque no es posible abordar en detalle todos los aspectos de las resoluciones mencionadas, se presentan algunos comentarios generales sobre la programación del sector agrícola y los mecanismos institucionales con que se cuenta para impulsar el desarrollo agrícola dentro del proceso de integración económica centroamericana.

#### **PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO**

El 16 de agosto de 1962 el Consejo Económico Centroamericano aprobó su Resolución 2, por medio de la cual acordó solicitar a la OEA, al BID y a la CEPAL que proporcionaran asistencia técnica a los organismos de planificación de los Estados centroamericanos, mediante la formación de una misión conjunta para todos los países del Istmo. Asimismo, se pidió que para dirigir las labores de la misión se constituyera un comité en el que, además de las instituciones mencionadas, hubiera representantes de la SIECA y del Banco Centroamericano de Integración Económica. En atención a lo solicitado por el Consejo Económico, la Comisión Tripartita OEA-BID-CEPAL, expresó su acuerdo en la creación de un Comité Asesor de Planificación para Centroamérica que tuviera, además, como representantes, al Secretario General de la SIECA y al Presidente del mencionado Banco Centroamericano.

En esta forma se dio origen a la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, que ha venido colaborando con el Mercado Común desde los inicios de 1963 y que a partir de 1967 se convirtió en "División de Desarrollo" dentro de la Secretaría Permanente. En sus principios, la Misión orientó sus actividades hacia los siguientes aspectos: a) adopción de

su propia estructura orgánica, así como la formación de núcleos nacionales de planificación, y b) formulación de programas de trabajos sobre la base de principios y metodología uniformes. En cuanto a los aspectos naturales se procedió, en colaboración con la SIECA, al levantamiento de un inventario de estudios sobre material agrícola, se dio comienzo a la preparación de un análisis de diagnóstico agropecuario por países y a la recopilación de antecedentes para las proyecciones de desarrollo de este sector dentro de la programación global. La Misión resumió sus ideas al respecto en el documento "Lineamientos de un programa de desarrollo agropecuario para Centroamérica 1965-1969"

La conclusión a que se llega en el documento es que el desarrollo agropecuario de la zona, en un primer período debe basarse en la tecnificación de unos cuantos cultivos básicos y de explotación, así como de la ganadería, sin esperar significativos cambios estructurales, que, aunque considerados de mucha importancia y necesidad, se dejan para su resolución a más largo plazo. Se contemplan tres objetivos que los países centroamericanos podrían adoptar en sus programas de desarrollo agropecuario de mediano plazo, y que son: a) mejoramiento de los niveles alimenticios, b) abastecimiento de materias primas para la industria de la región; y c) aumento y diversificación de las exportaciones. Siguiendo estos objetivos, la Misión Conjunta elaboró una serie de estudios específicos, entre ellos: Programa Regional de Producción de Granos Básicos. Programa de Desarrollo Ganadero en Centroamérica (todavía en preparación). Programa de Fomento del Cultivo del Trigo para Centroamérica y Programa de Diversificación de las Exportaciones.

Por otro lado, en cada país, la Misión ha ayudado a la preparación de programas de desarrollo agropecuario para el período 1965-1969. En colaboración con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la SIECA, se ha elaborado un documento sobre "Bases para una Estrategia Centroamericana de Desarrollo" (todavía en su versión preliminar) la cual comprende, en lo referente a la agricultura, el análisis de la situación presente y tendencias futuras, definición de política en los campos de tenencia de la tierra, aprovechamiento de recursos, riego, técnicas de explotación, comercialización, fomento, investigación, etc. En cada uno de estos temas se recomiendan acciones específicas, incluyendo la selección de proyectos y, entre ellos, los llamados multinacionales de interés regional.

Como un elemento importante de la programación del desarrollo se ha mencionado la conveniencia de especializar la producción a nivel regional, con el propósito de aprovechar al máximo los recursos disponibles de cada país y de la región en su conjunto. Este esfuerzo, junto con arreglos institucionales (estabilización de precios) son las acciones que se requieren para lograr lo que se ha dado en llamar "el perfeccionamiento del mercado común de productos agropecuarios", noción que lleva el planteamiento de que tal

propósito no se logra con el otorgamiento del libre comercio y la equiparación arancelaria, sino que estos pasos son más bien su punto de partida. Sobre este punto se expresa lo siguiente en el informe de CEPAL sobre evaluación de la integración económica: (3)

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

Es evidente la diferencia que existe entre cubrir la totalidad de las necesidades de cada país con base en los recursos nacionales o satisfacerlas partiendo de la producción de un territorio varias veces mayor. La importancia de este hecho se acrecienta si se tiene en cuenta la necesidad de ampliar la producción actual y, sobre todo, de crear o fortalecer numerosas líneas nuevas de producción en el futuro, a fin de servir una demanda mucho más diversificada que la actual<sup>1</sup>.

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

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

Sobre esta misma cuestión se dice en el informe del Comité ad-hoc de la Nómina de Nueve: (4)

29. La acción de los cinco países coordinada a nivel regional podría comprender aspectos como los siguientes:

(3) Cf. E/CN.12/CCE/327/Rev. 1, p. 60 y 61. (4) Doc. citado, p. 17 y 18.

- a. Una evaluación de los recursos naturales de Centroamérica, dando especial atención a la calidad y características de las tierras disponibles.
- b. Con base en esa evaluación debería llegarse a una zonificación de las tierras centroamericanas, en la que se especifique la gama de cultivos y explotaciones que podrían ser más apropiadas para cada zona
- c. La zonificación a que se hace referencia en el párrafo anterior permitiría definir una estrategia regional en este campo, dirigida a aprovechar las ventajas comparativas de cada país y de cada zona y comprendiendo las medidas de estímulo de la producción, políticas de crédito, extensión y otras encaminadas a impulsar la especialización
- d. El Comité considera que el esfuerzo regional de desarrollo necesita orientarse prontamente a la realización de las tareas indicadas en los párrafos anteriores, dentro de una política de larzo plazo. Es también necesario aplicar de inmediato algunas medidas, compatibles con esos objetivos y tendientes a aplicar la política de fomento agropecuario a través de la preparación y ejecución de proyectos específicos y de la utilización de mecanismos diseñados para aumentar la productividad del sector agrícola.
- e. En opinión del Comité, existen ya condiciones adecuadas para decidir la realización de algunos programas específicos. Por ejemplo, las excepcionales condiciones de Nicaragua y Costa Rica, y en diversos grados, de los demás países para el desarrollo de la ganadería, señalan la conveniencia de emprender de inmediato un plan regional de fomento de la producción de carne, dirigido básicamente a la exportación; la pesca puede ser objeto de un esfuerzo conjunto y las frutas y vegetales constituyen otro renglón que podría servir de base a una importante actividad de exportación
- f. Los esfuerzos de coordinación de la política agropecuaria no se deben limitar a los aspectos puramente económicos del desarrollo del sector. El mejoramiento del poder de compra del sector campesino y el dinamismo del sector agropecuario, son parte esencial de un proceso de integración que se apoya en un mercado interno que es un 65 por ciento rural.
- g. Los planes debieran contener políticas destinadas a modificar las tendencias a la concentración del ingreso que han regido en el pasado, a través de cambios en las formas de tenencia de la tierra, los cuales obstaculizan actualmente la introducción de técnicas avanzadas y la elevación de la productividad en gran parte del sector agropecuario

## LOS MECANISMOS DEL SECTOR AGROPECUARIO

La marcha hacia adelante del proceso integracionista de la economía centroamericana, ha ido dejando como consecuencia de sus trabajos la estructura institucional sobre la que ha de funcionar la política agropecuaria de la región. Estas instituciones, cuya operación coordinada y claramente diferenciada es

(5) Documento SIECA/CEC-VII-O/D T.2, p 17.

necesaria para lograr los máximos resultados con economía de esfuerzos y recursos, son de dos clases: organizaciones regionales e internacionales, que han venido colaborando en el proceso desde el inicio de éste, y aquéllas que han surgido como un resultado de las recomendaciones de algunas entidades regionales o cuya creación contemplan los tratados y convenios suscritos por los países del área.

La mayor parte de los mecanismos nacidos con posterioridad a la firma del Tratado General en el campo agropecuario se han creado para atender necesidades específicas, cuya satisfacción no podía esperar el establecimiento de una política agrícola común. Es con tal propósito, precisamente, que se están estructurando las bases de una futura acción conjunta en el sector, posibilitando un primer acercamiento de los países en una actividad que, como la agrícola, presenta problemas de tal magnitud y complejidad que es casi imposible, sin una previa labor de convencimiento y demostración, llegar a acuerdos regionales que modifiquen los puntos de vista que sobre la materia mantiene cada país.

Paralelamente, a medida que los programas de integración agropecuaria, hoy vigentes, convengan a los gobiernos de las ventajas de una acción conjunta en el sector, el proceso se ampliará a otros campos de la producción agrícola y entonces se hará necesario reajustar la actual estructura institucional para adecuarla a las nuevas situaciones. Mientras tanto el sector agropecuario, a nivel regional, se desenvuelve a través de los órganos e instituciones que se enumeran a continuación: Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano; Consejo Económico Centroamericano y Consejo Ejecutivo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana; Comisión Económica para América Latina (CEPAL); Misión de la FAO al Programa de Integración Económica (FAO/CAIS); Subcomité de Desarrollo Económico Agropecuario; Banco Centroamericano de Integración Económica; Comisión Coordinadora de Comercio y Estabilización de Precios de Centroamérica; Comisión Permanente de Investigación Agropecuaria de Centroamérica; Proyecto Centroamericano de Desarrollo Pesquero; Comité Regional de Coordinación de Registro Genealógico del Ganado.

Sobre los desarrollos institucionales que se necesitan para estructurar y poner en marcha una política común de desarrollo agrícola, dice el Informe del Secretario General a la VII Reunión del Consejo Económico Centroamericano: (5)

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

Por otro lado, desde hace muchos años los gobiernos han procurado ayuda financiera y técnica de los organismos internacionales especializados, en los campos nutricionales, de sanidad y agrícola, con el propósito de mejorar su desarrollo en tales sectores. Esto ha dado lugar, desde hace muchos años, casi a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, a que se destacaran misiones especiales en el área, o se crearan organismos con fines específicos para alcanzar aquellos objetivos. Con la aceleración del proceso de integración económica, en la década del sesenta, las instituciones que se encontraban operando en el sector agropecuario y actividades afines, comenzaron a interesarse en canalizar algunas de sus acciones a través de dicho proceso. En la medida en que éste se amplíe, es de esperar que los organismos internacionales aludidos canalicen sus actividades a través de los mecanismos institucionales alrededor de los cuales se desenvuelva el desarrollo agropecuario de los países del área. Existe un principio de coordinación en la labor de las entidades mencionadas, que se logra por medio de la SIECA y, además, porque en muchos casos, se les ha encomendado trabajos específicos dentro de la integración, lo que ha servido para fortalecer el marco institucional a que se ha hecho referencia.

Se mencionan estos otros organismos e instituciones, a fin de que no quede incompleto el cuadro de las actividades que en la actualidad existe en Centroamérica para el sector agropecuario: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP); Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA); Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA); Programa Cooperativo Centroamericano para el Mejoramiento de Cultivos Alimenticios (PCCMCA); e Instituto Regional de Investigaciones del Algodón (IRIA).

## II DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA ECONOMICA

El perfeccionamiento y consolidación del Mercado Común está ligado no sólo al libre comercio, a la equiparación arancelaria, a la coordinación de varios campos de la política económica, etc, sino también a la existencia de una infraestructura económica —carreteras y comunicaciones en general, energía eléctrica. Es esta una condición necesaria para la integración de los propios países y para hacer posible la transformación de los cinco sistemas económicos en uno solo de alcance regional. Los desarrollos institucionales alcanzados por Centroamérica —a que antes se hizo referencia— tendrían poco valor práctico si paralelamente no se hicieran avances igualmente importantes en la construcción de esa infraestructura.

Estas consideraciones son también aplicables a movimientos de integración económica que puedan emprender otros países en vías de desarrollo. En efecto, el esfuerzo nacional en las primeras etapas del desarrollo de dichos países se centra generalmente en la construcción de carreteras, de presas hidroeléctricas

además de escuelas, hospitales, etc, esfuerzo que tiene que ser doble o simultáneamente son parte de un programa de integración económica regional. Desde luego que requerirán llevar a cabo obras de esa naturaleza para "integrar" al propio país y para abrir los cauces que hagan viable el proceso de integración multinacional a que se han comprometido. La cuestión ha sido diferente en países como los integrantes del Mercado Común Europeo, en que por razón de sus relaciones tradicionales ya existía esa infraestructura. Esto nos lleva a la conclusión de que las posibilidades crecientes de inversión y de intercambio dependen de la existencia de amplias facilidades en el campo de la infraestructura.

En Centroamérica se reconoció esta realidad desde los inicios del Programa, preocupación que está recogida en la propia Resolución 9 (IV) de la CEPAL transcrita en el Capítulo I, número 3. De allí surgieron una serie de trabajos relativos al estudio de los transportes, que en 1956 dieron como primer resultado la suscripción del Acuerdo Regional para la Importación Temporal de Vehículos por Carretera, y, en 1958, de dos nuevos instrumentos: el Acuerdo Centroamericano sobre Circulación por Carretera y el Acuerdo Centroamericano sobre Señales Viales Uniformes. Luego, dada la importancia que se asigna a esta cuestión, en el Tratado Multilateral (Cap V) y en el Tratado General (Caps IV y V) se incluyeron disposiciones sobre transporte y comunicaciones. Reconociéndose por otro lado que la construcción de la infraestructura es no sólo un elemento esencial en la operación del Mercado Común sino también un requisito indispensable para dar vigencia al principio del desarrollo equilibrado, en el Artículo 2 del Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica se hace referencia a este principio y se señala como primer objetivo el financiamiento de "proyectos de infraestructura que completen los sistemas regionales existentes o que compensen disparidades en sectores básicos que dificulten el desarrollo equilibrado de Centroamérica" (Art 2, inciso a). Para esos mismos fines el BCIE creó a principios de 1965 el Fondo de Integración Económica. Con anterioridad, en setiembre de 1963, la Primera Reunión Conjunta de Ministros de Economía y Obras Públicas aprobaron un primer programa regional de carreteras encaminado a comunicar los principales centros de producción y consumo del mercado común; y cuya construcción se programó en dos etapas: en el bienio 1963-64 y en el quinquenio 1965-69. Su propósito fue ampliamente definido en el Informe de Evaluación de la CEPAL en los siguientes términos: (6)

Con el plan vial se trata de completar la red centroamericana de carreteras para que, mediante el mejoramiento y construcción de nuevas vías de comunicación, cumpla los siguientes objetivos: a) aumentar la fluidez y mejorar las condiciones del transporte automotor en el mercado común, vinculando más estrechamente los principales centros de consumo y de producción industrial; b) establecer nuevas rutas interoceánicas al norte de la región para facilitar el movimiento de las mer-

(6) Cf doc. E/CN 12/CCE/327, Rev. 1.

cancias objeto de comercio exterior, y, en otros casos, construir rutas alternas de menor costo; c) conectar determinadas zonas de producción, principalmente agropecuarias, con los centros regionales de consumo, y d) dotar a Honduras de una red básica de carreteras troncales que diversifique además las conexiones del país con los vecinos

También se han efectuado importantes avances en otros campos de la infraestructura económica, particularmente en energía eléctrica según se explicó anteriormente (7). La acción regional en el sector de la energía eléctrica se ha encaminado a promover programas de interconexión entre los sistemas de dos o más países, con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos hidráulicos de la región, hacer ahorros en las inversiones y abaratar el servicio, programas que todavía se encuentran en estudio y sobre los cuales es posible que se tomen acciones concretas en un futuro cercano. Trabajos bastante avanzados existen igualmente en el campo de las telecomunicaciones. Su objetivo inmediato es establecer una red regional de telecomunicaciones, con ese propósito los Estados suscribieron (en abril de 1966) un Tratado Sobre Telecomunicaciones.

No es del caso entrar en explicaciones más amplias acerca de la preocupación que existe en Centroamérica sobre la urgencia de acelerar el desarrollo de su infraestructura económica (8). El tema sigue ocupando atención preferente por parte de los Organos del Tratado General y las instituciones regionales, particularmente del Banco Centroamericano y de la Secretaría Permanente. En el Informe del Secretario General a la VII Reunión Ordinaria del Consejo Económico Centroamericano se dice al respecto: (9)

La red de telecomunicaciones; la interconexión de sistemas eléctricos; la creación de instalaciones portuarias, servicios aéreos y flotas de cabotaje comunes, o la reorganización de los servicios de transporte, constituye programas de la más alta prioridad regional y donde la eficacia de la política gubernamental es decisiva. Nótese que muchos de los nuevos estímulos al ensanchamiento del mercado común surgirán precisamente de la ejecución de esos programas, cuyas principales ventajas provienen a su vez de las economías o abaratación de los servicios que supone la dimensión regional.

### III. EL MERCADO COMUN FRENTE AL MUNDO EXTERIOR

#### 19. LA POLÍTICA COMERCIAL COMUN

En este número se tratará lo relacionado con la política comercial común, es decir la nueva etapa de vinculaciones económicas con terceros países o grupos de países

(7) Véase p. 18, supra

(8) Esta cuestión está ampliamente elaborada en la tercera parte del documento de CEPAL sobre la Evaluación de la Integración Económica, así como el ya citados

(9) Informe del Secretario General sobre el Estado del Programa de Integración Económica Centroamericana. Julio de 1967, p. 9 y 10

(10) Bienes y servicios que se necesitan en el proceso de industrialización, de tecnificación de la agricultura y para construir carreteras y plantas de energía

## LA INTEGRACION ECONOMICA NO ES UN MOVIMIENTO AUTARQUICO

La integración económica se ha considerado en Centroamérica no sólo como un nuevo enfoque a su aspiración tradicional de reconstruir la República Federal, sino que también como un instrumento eficaz para promover y acelerar su desarrollo económico. De manera que el proceso integracionista regional no puede calificarse como un movimiento autárquico; es decir, que busque aislarse económicamente del mundo cambiando su patrón de relaciones internacionales y canalizando sus recursos a la producción de lo que necesiten sus habitantes. Por el contrario, el mercado común lo han considerado los centroamericanos como un nuevo punto de partida para reorganizar su economía sobre la base de aprovechar mejor sus recursos, lo que incluye una política de diversificar y aumentar sus exportaciones al resto del mundo.

Las demandas que sobre la economía imponen el propio crecimiento interno, manifestadas en parte por los requerimientos de crecientes importaciones del exterior (10) exigen como contrapartida que estos recursos, o la mayoría de ellos sean generados por el sector exportador (a través de mayores exportaciones), si bien las entradas de capital, sea privado o en forma de créditos a los gobiernos ayudan a cubrir el financiamiento de esos gastos. Es un hecho reconocido que la ayuda externa de tipo financiero es indispensable en las primeras etapas del desarrollo, pero no puede ser sustitutiva del esfuerzo interno que tiene que hacer todo país o región que aspire a una tasa sostenida de desarrollo económico.

Los países centroamericanos siguen siendo economías orientadas "hacia afuera", lo que puede comprobarse al examinar la importancia del comercio exterior dentro de la actividad económica interna. Esta situación se mantiene a pesar de que el libre comercio ha estimulado el establecimiento de un sector productivo dedicado a abastecer el mercado regional; es más, la ampliación de esa base productiva para continuar el proceso de sustitución de importaciones y diversificar sus exportaciones al resto del mundo — tanto agrícolas como manufacturas y semimanufacturas— dependería en gran medida de la evolución de ese sector externo. Se reconoce que una cosa es integración económica en una época en que las exportaciones tradicionales tienen precios estables, y otra es la situación cuando esas exportaciones se ven afectadas por bajas en sus precios. Debido a la estructura económica de la región, el progreso de la integración económica estará ligada a la forma como evolucionen las exportaciones tradicionales, así como de los resultados que arrojen los esfuerzos que ahora se realizan por promover nuevas exportaciones.

tercera parte del documento de CEPAL sobre la Evaluación de la Integración Económica, así como el ya citados

del Programa de Integración Económica Centroamericana. Julio de 1967, p. 9 y 10

de industrialización, de tecnificación de la agricultura y para construir carreteras y plantas de energía eléctrica, etc.

## COMPROMISOS FINALES QUE OBLIGAN A UNA POLITICA COMUN

Esta introducción tiene por objeto señalar la creciente importancia que tiene para la región la política comercial con terceros países, en lo particular; y las relaciones económicas, en general. Esto así ha sido reconocido por los organismos de la integración desde los inicios del Programa, pero con más urgencia al establecerse y empezar a funcionar el Mercado Común con las modalidades que ahora lo caracterizan. Y es que los compromisos asumidos por los Estados precisamente para constituir dicho mercado común, principalmente con la equiparación arancelaria, les ha impuesto la obligación de seguir una política comercial común en relación a terceros países, por lo menos la de carácter contractual referida al otorgamiento de preferencias arancelarias, cuotas libres de tasas impositivas (11) etc. El compromiso incluye la obligación de "no suscribir unilateralmente con países no centroamericanos nuevos tratados que afecten los principios de la integración económica centroamericana" (Art XXV del Tratado General), que inclusive se extendió a que deberían renegociar o denunciar convenios que nulificaran el proceso de equiparación —o más bien para hacerla efectiva— lo que está recogido en el Artículo VII del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y en el Artículo XXIV del Tratado Multilateral. La latitud o discreción de los Estados en este campo de convenios comerciales, ha quedado limitada a que puedan suscribir tratados únicamente sobre la base de la cláusula de nación más favorecida, siempre que se incluya la "Cláusula Centroamericana de Excepción" (Art XXV del Tratado General), que los tratamientos que se otorguen entre sí los países centroamericanos en el proceso de integración económica, no podrán extenderse a terceros países; pero aún en estos casos, así como cuando se quieran celebrar convenios sobre productos o incorporarse a nuevos organismos económicos internacionales, se deben celebrar consultas previas entre los cinco países (Art XXIV del Tratado Multilateral).

### VENTAJAS Y REQUISITOS PARA UNA NEGOCIACION CONJUNTA

Estos compromisos plantean dos cuestiones importantes. En primer lugar resalta la importancia económica de una negociación comercial de los cinco países como una sola unidad en vez de que cada país lo haga aisladamente, en otras palabras, el poder de negociación de Centroamérica se ve multiplicado al poder

ofrecer un mercado que en 1966 fue de 3/4 de un billón de dólares (12) de manera que podría obtener concesiones más amplias que las que lograrían los cinco países si negociarían cada uno por su cuenta. Igualmente en lo que se refiere a exportaciones que en 1966 ascendieron —al resto del mundo— a 661 millones de dólares. En cuanto a su importancia como región exportadora, Centroamérica ocupa el tercer lugar en el mundo en café (después de Brasil y Colombia) y es la segunda en importancia en banano (después del Ecuador). En segundo lugar, se plantea la necesidad de organizarse para actuar como una sola unidad, lo cual tiene sus ventajas pero también sus dificultades.

### PRONUNCIAMIENTOS DE LOS ORGANISMOS DE LA INTEGRACION

En cuanto a resoluciones o recomendaciones para estudiar y adoptar una política comercial común, ya en febrero de 1962, el Subcomité de Comercio durante su duodécima reunión señaló en su informe que "durante la presente reunión se hizo patente la necesidad de que una vez establecido el Mercado Común Centroamericano, los países miembros presten creciente atención a los problemas que se plantean en el campo de sus relaciones económicas y comerciales con países o grupos de países de fuera de la región".

Posteriormente, el Comité de Cooperación Económica en su Octava Reunión Ordinaria (enero de 1963), entró a examinar con mayor detenimiento la conveniencia de iniciar una nueva etapa de vinculaciones económicas con terceros países, emitiendo su Resolución N° 120, cuyo texto se transcribe íntegramente a continuación (13).

#### CONSIDERANDO:

- a) Que en los tratados de integración económica los gobiernos centroamericanos se han comprometido a mantener una posición solidaria en cuanto se refiere a sus relaciones de política comercial con respecto al mundo exterior;
- b) Que para el continuado avance de dicha integración económica y del desarrollo conjunto de la región es de la mayor importancia establecer una política centroamericana de vinculaciones económicas con el resto del mundo;
- c) Que resulta necesario adoptar medidas de política que fortalezcan el comercio exterior regional y fomenten las relaciones de complementariedad económica con otros países o grupos de países sobre bases de beneficio mutuo;

- (11) Al analizar la equiparación arancelaria se vio que la modificación de aforos —elevarse o disminuirse sólo puede hacerse multilateralmente; de manera que un convenio comercial que incluya reducción de de tarifas no puede celebrarse unilateralmente.
- (12) Importaciones totales fueron de 942 millones, menos el comercio intraregional de 176 millones, resulta que importaciones procedentes de terceros países fueron en 1966 de 766 millones. Las exportaciones totales fueron 837 millones, menos 176 del comercio regional, de un total de 660 millones al resto del mundo.
- (13) Cf. doc. E/CN.12/CCP/289.

## RESUELVE:

- 1 Recomendar a los gobiernos centroamericanos que adopten una política comercial común respecto de terceros países o de otras agrupaciones económicas y que, para su ejecución, establezcan una unidad de negociación conjunta;
- 2 Solicitar a la Secretaría de la IEPAL la preparación de estudios que permitan determinar las posibilidades de incrementar y fortalecer las exportaciones de nuevos productos de origen agropecuario y de artículos manufacturados con materias primas del área y los de aquellas ramas industriales que requieran el acceso a mercados no centroamericanos para su operación económica; así como una primera investigación acerca de la complementariedad actual y potencial entre la economía de la región y otros países o grupos de países de la América Latina;
- 3 Encomendar a la SIECA un análisis de las posibilidades de intensificar las relaciones comerciales con países cercanos a la región, incluyendo en el mismo la formulación de medidas complementarias a las puramente comerciales que propicien la transferencia de técnicas y de capital;
- 4 Recomendar a los gobiernos que faculten al Secretario General de la SIECA para que realice las gestiones tendientes a los fines de mayor acercamiento a que se refieren los párrafos anteriores y recomendarles, además, que utilicen las instituciones y mecanismos centroamericanos de integración económica ya establecidos para impulsar las tareas señaladas en el numeral 3 anterior;
5. Recomendar a la SIECA que mantenga vínculos de información permanente con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y autorizarla para que gestione el establecimiento de una representación permanente centroamericana ante los organismos del mercado común europeo .

Luego, como paso en la dirección de ir creando mecanismos para que se estudiaran estos asuntos e iniciar los contactos recomendados por el CCE en su Resolución 120, el Consejo Económico acordó que la Secretaría Permanente organizara una unidad que se encargara de estudiar los problemas de comercio exterior (la actual sección de política comercial de SIECA), así como una Representación en Europa (la cual tiene su sede en Ginebra, Suiza)

Posteriormente, en noviembre de 1964, la Primera Reunión de Directores de Organismos de Planificación trató la política de comercio exterior, habiendo señalado una serie de directivas que posteriormente sirvieron a la Primera Reunión de Ministros de Economía y Hacienda de Centroamérica para emitir su Resolución N° 1 (RMEH-1), según la cual,

(14) Cf. doc. E/CN.12/CCE/339.

## RESUELVE:

- 1 Recomendar a los gobiernos la creación o fortalecimiento de unidades administrativas especializadas para la atención de los asuntos del Comercio exterior
- 2 Recomendar a los gobiernos la formación, en aquellos países en que no exista, de una Comisión Nacional de Comercio Exterior, que deberá incluir la participación de la Oficina de Planificación, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Banco Central y otros organismos especializados, así como representantes del Sector Privado
3. La integración de un Comité Coordinador, formado por altos personeros de las Comisiones Nacionales de Comercio Exterior, el cual se reunirá periódicamente con miras a coordinar la acción de los organismos nacionales, en tanto se reciben los estudios encomendados a SIECA y CEPAL
- 4 Recomendar la promoción de nuevas exportaciones, lo que sería llevado a cabo en el nivel nacional por el organismo de fomento respectivo, y a nivel regional por el Banco Centroamericano de Integración Económica La acción de las instituciones de fomento nacionales, será coordinada a través de reuniones periódicas
- 5 Encomendar a la SIECA la realización de estudios e informaciones permanentes sobre los mercados externos, debiendo crear al efecto una Sección Especial.
- 6 Encomendar al ICAITI que, dentro de sus recursos disponibles, realice los estudios tecnológicos sobre posibles productos de exportación.
- 7 Que el financiamiento de nuevas exportaciones se promueva además a través de los sistemas bancarios nacionales

En enero de 1966, en la Novena Reunión Ordinaria del Comité de Cooperación —reunión de evaluación ya citada— se volvió a tratar el asunto de la política comercial externa, esta vez con la idea de avanzar un poco más en cuanto a la orientación o finalidades que debe tener esa política, la participación en conferencias económicas en que se traten cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo, así como entiar a crear los mecanismos operativos que hicieran posible la realización de dicha política Con esos propósitos propósitos emitió la Resolución 135 (CCE), cuyo texto es el siguiente: (14)

## CONSIDERANDO:

- a) Que uno de los principales objetivos d la integración económica es promover la eficaz y

constitutiva participación de los cinco países en los beneficios del comercio internacional,

- b) Que la creación del mercado común plantea la necesidad y establece la oportunidad de contar con una política de comercio exterior de carácter regional para aprovechar las amplias posibilidades que ofrece la acción conjunta multilateral;
- c) Que la formulación y puesta en práctica de dicha política es cada día más urgente, tanto por el papel determinante que seguirán desempeñando las transacciones con el exterior, como por el hecho de convenir a Centroamérica participar activamente en los movimientos de cooperación económica multinacional auspiciados por las Naciones Unidas en América Latina y en otras áreas

RESUELVE:

1 Recomendar a los gobiernos:

- a) La adopción de una política comercial común respecto de otros países y grupos de países que persiga las siguientes finalidades:
  - i) procurar la estabilidad y mejoramiento de los precios y obtener volúmenes máximos de exportación de productos tradicionales,
  - ii) ajustar las importaciones totales a los ingresos provenientes de las exportaciones y de las corrientes de capital del exterior a largo plazo, teniendo en cuenta, además, los efectos del financiamiento externo a corto plazo;
  - iii) transformar la composición de las importaciones según las necesidades de crecimiento de la actividad interna y de acuerdo con los objetivos que se busca alcanzar en materia de sustituciones de importaciones, y
  - iv) fomentar otras líneas de exportación, incluidas las de productos manufacturados, y abrir nuevos mercados en el exterior para imprimir mayor dinamismo al crecimiento del sector externo, desarrollar los recursos naturales y propiciar la diversificación de la actividad productiva;
- b) Que en los tratados comerciales que celebren individualmente con terceros países, mientras se organizan las tareas de tipo regional centroamericano, se reserven la facultad para modificarlos cuando así lo requieran las finalidades y disposiciones de la política común;
- c) Que intensifiquen su participación conjunta en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y, de modo especial, en la Junta de Comercio y Desarrollo, las comisiones y los demás órganos de la Conferencia;
- d) Que estudien, con el auxilio de los organismos del Tratado General, las posibilidades de vinculación de Centroamérica con la integración económica de América Latina, especialmente en lo que se refiere a los acuerdos de comple-

mentación industrial; tomen medidas para que Centroamérica sea incluida en las investigaciones que sobre la materia lleva a cabo el Programa de Industrialización Instituto BID-CEPAL, y, en su oportunidad, examinen la conveniencia de participar conjuntamente en los programas que se formulen al nivel latinoamericano,

- e) Que, a fin de progresar más rápidamente en el establecimiento de vinculación económica con el resto de América Latina, constituyan comisiones mixtas de Centroamérica y países determinados de la región latinoamericana que exploren al nivel técnico las posibilidades de cooperación existentes, con la asesoría de la SIECA, de la secretaría de la CEPAL y de otros organismos internacionales participantes en el movimiento de integración multinacional;

2 Recomendar al Consejo Económico que, por lo que hace a los productos básicos de exportación:

- a) Promueva la coordinación de las políticas nacionales de defensa de las exportaciones, teniendo en cuenta los estudios que prepare la SIECA y los demás elementos de juicio que ésta presente;
- b) A fin de avanzar en esta materia, haga las gestiones del caso para establecer en el marco del Consejo Económico y del Consejo Ejecutivo, y con la colaboración y asesoría de la SIECA, comisiones centroamericanas por productos, encargadas de elaborar propuestas que garanticen la más alta coordinación posible a nivel regional de la política y países o grupos de países y en las instituciones internacionales y organismos de las Naciones Unidas que actuar en este campo, y
- c) Integre como primer paso, una Comisión Centroamericana del Café, compuesta por representantes gubernamentales y del sector privado, que lleve a cabo las tareas tendientes a coordinar la comercialización externa e interna, incluida la armonización de la política de los países centroamericanos en el Convenio Internacional del Café, y sirva de órgano asesor a nivel regional en todos los aspectos — costos, producción, diversificación y mercado— de la industria cafetalera

3 Recomendar asimismo al Consejo Económico que, en lo que toca al resto de los productos de exportación:

- a) Gestione con los gobiernos respectivos el establecimiento de las Comisiones u organismos nacionales de comercio exterior, recomendadas por la Primera Reunión de Ministros de Economía y de Hacienda, y que constituya un grupo coordinador de los trabajos de dichas comisiones a fin de proporcionar al Consejo Económico, los elementos técnicos indispensables para la formulación y ejecución de la política comercial común
- b) Impulse la preparación de proyectos específicos y de programas de investigación y fomento de la producción de nuevos artículos exportables, destinados a superar las limitaciones actuales de la oferta, además de los estudios de mercado y otras tareas que tendrían que

realizarse de modo simultáneo en relación con la política comercial propiamente dicha, todo ello teniendo debidamente en cuenta los trabajos que llevan a cabo el Banco Centroamericano de Integración Económica y otros organismos

Todos estos antecedentes ponen de relieve, como se dijo antes, la creciente importancia que reviste la política comercial común como instrumento para fortalecer y ampliar el proceso de integración económica. Se trata de combinar una política de sustitución de importaciones con una de diversificar exportaciones, porque se está observando que las posibilidades de desarrollo de ciertas industrias básicas sólo puede ser factible si parte importante de esa producción se destina a los mercados mundiales o a países vecinos al área. Por otro lado, esta tendencia se ve reforzada por las políticas económicas de estos tiempos, que incluyen la inclinación a la formación de nuevos bloques, aspecto que se tratará más adelante. La Declaración de los Presidentes de América apunta en esa dirección al haberse comprometido a formar un mercado común latinoamericano y señalar en el Capítulo I, sección 3 (medidas con respecto al Programa de Integración Económica Centroamericana) en su inciso a) (3) "promover la realización de una política comercial común", lo que significa un acuerdo al más alto nivel político (15)

## 20.—VINCULACION DE PANAMA AL PROGRAMA DE INTEGRACION ECONOMICA

Desde los inicios del Programa de Integración Económica empresa que debería comprender por razones de geografía a todo el istmo centroamericano de allí que desde entonces se pensó que la incorporación de Panamá a este movimiento era conveniente para completar ese marco geográfico así como para ampliar las posibilidades económicas del proceso integracionista. Estas consideraciones fueron expresadas durante la Reunión constitutiva del Comité de Cooperación Económica (CCE) en agosto de 1952. En el informe se señala que "El Comité recibió con gran beneplácito la asistencia de un representante del Gobierno de Panamá con carácter de observador y a iniciativa de una de las delegaciones decidió por aclamación solicitar de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, que de acuerdo con el Comité, invite al Gobierno de ese país a formar parte del mismo si lo tuviera a bien" (16). En esa misma oportunidad dicho Comité emitió su Resolución N° 13, denominada "Invitación a la República de Panamá para que se adhiera al Comité", que literalmente decía (17)

(14) Sobre los aspectos institucionales de la política comercial vase Céap. V., N° 34, relativo a la "Institucionalización de la representación común ante el mundo exterior".

(18) Véase doc. E/CN. 12/296, Anexo C.

(17) Cf. Informe de la Sexta Reunión Ordinaria del CCE, doc. E/CN. 12/CCE/184, p. 10.

### CONSIDERANDO:

Que la resolución 9 (IV) de la Comisión Económica para América Latina está concebida en términos que admiten claramente la participación del Gobierno de Panamá en el Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano,

### CONSIDERANDO:

Que dada la posición geográfica de Panamá y la semejanza de sus problemas económicos con los del resto de Centroamérica, la incorporación de dicho país hermano al movimiento de integración y reciprocidad ayudaría a solucionar dichos problemas y ampliaría el alcance de la política que inspira al Comité,

### RESUELVE:

1 Hacer constar que veía con el mayor beneplácito que la República de Panamá compartiera los principios y propósitos que inspiran al Comité y participara como miembro de éste en sus futuras actividades y reuniones

2 Facultar al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina para que, de acuerdo con el Presidente del Comité de Cooperación de los Ministros de Economía, invite al Gobierno de la República de Panamá a que se haga representar en las próximas reuniones y actividades del Comité y de sus órganos subsidiarios

Años más tarde, durante la Sexta Reunión del CCE, en setiembre de 1959, Panamá se hizo representar por su Ministro de Hacienda y Tesoro. En el informe de la Reunión se dice que la delegación panameña al hacer uso de la palabra expresó:

Que su país no podía continuar ajeno a las nuevas formas de convivencia internacional y deseaba participar en el Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano. Hizo formal solicitud para que se incluyera a Panamá en las actividades del Comité con vistas a su participación plena en el programa. Agregó la Delegación que antes de que su gobierno se incorpora a al Comité con todos los derechos y obligaciones contraídas por los cinco gobiernos creía necesario aclarar y precisar cómo habían de resolverse los diversos problemas que planteaba dicha incorporación y de modo concreto los relacionados con la existencia de instituciones centroamericanas y de convenios entre los que mencionó el Tratado Multilateral de Libre Comercio y el Régimen de Industrias de Integración

El Comité estimó que la participación de Panamá era un hecho de gran trascendencia para el futuro del Programa ya que ello significaba no sólo la ampliación del mercado sino un mayor ámbito para todas sus actividades

Además las delegaciones centroamericanas reconocieron que lo expresado por la Delegación panameña era muy atendible conceptos que están recogidos en la Resolución N° 80 del CCE, que también se transcribe, con el propósito de hacer patente el interés de Centroamérica porque Panamá forme parte del Programa de Integración Económica, interés que, como se habrá observado comparte Panamá

a) Que desde su Primer Período de Sesiones, el Comité ha expresado el beneplácito con que vería participar a Panamá en el Programa de Integración Económica;

b) Que el Ministro de Hacienda y Tesoro de Panamá en nombre de su gobierno ha solicitado formalmente del Comité se incluya a Panamá en el Programa de Cooperación Económica con vistas a una plena participación en el mismo;

c) Que es necesario aclarar y precisar cómo habrían de resolverse los diversos problemas que plantearía dicha incorporación, especialmente los relacionados con el Tratado Multilateral de Libre Comercio, Régimen de Industrias de Integración, Equiparación Arancelaria y demás convenios del Programa de Integración Económica

Declara que la decisión de Panamá constituye un hecho trascendental para el progreso económico de los países del Istmo Centroamericano, y

#### RESUELVE:

- 1 Incorporar a la República de Panamá al Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano e invitar a su gobierno a que, mientras se lleven a cabo los estudios que permitan decidir finalmente sobre su incorporación plena al Comité, participen en todas sus actividades como si fuera miembro del mismo y a integrarse de inmediato como miembro del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial y de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central.
- 2 Solicitar a la Secretaría que haga estudios sobre los efectos de la plena participación de Panamá en el Programa de Cooperación Económica y de su posible adhesión a los tratados y convenios firmados por los cinco gobiernos, y presente un informe al Séptimo Período de Sesiones del Comité

Continuando con esta relación de antecedentes, en 1963, con motivo de la Reunión de los Presidentes de Centroamérica, de Panamá y de los Estados Unidos, los Presidentes de los cinco países centroamericanos y de Panamá consideraron dentro de su agenda este importante tema, y de ahí que el comunicado expedido conocido con el nombre de "Declaración de Centroamérica" diga a este respecto:

Los Presidentes de Centroamérica ratifican su aspiración a que la República de Panamá participe más estrechamente en el movimiento de Integración Económica; y el Presidente de Panamá declara que su Gobierno reitera su apoyo en todos sus alcances al Programa de Integración Económica de Centroamérica. También declara que está dispuesto a iniciar de inmediato negociaciones con los Gobiernos miembros del Tratado General de Integración Económica en su conjunto con miras a concretar un convenio especial que facilite la asociación de su país a dicho Programa

#### ETAPA DE ESTUDIOS Y DECISIONES

La decisión de los Presidentes dio lugar a que los Gobiernos centroamericanos, de común acuerdo con el Gobierno panameño, encargaran a la SIECA que iniciara conversaciones con autoridades de dicho país, a fin de formular un proyecto de bases para llevar a cabo la concertación de un "Convenio de Asociación" entre el Mercado Común Centroamericano y Panamá. Como resultado de esas conversaciones la Secretaría Permanente presentó un memorándum al Consejo Ejecutivo en su V Reunión, realizada en agosto de 1963, que permitió a dicho organismo acordar una primera posición sobre el convenio antes aludido.

Luego, en septiembre de 1963, tuvo lugar una reunión entre representantes del Gobierno de Panamá y el Consejo Ejecutivo —en representación de los países centroamericanos— para discutir dichas bases. En esas conversaciones se pusieron de manifiesto algunos problemas que tanto Panamá como Centroamérica estimaban debían aclararse antes de iniciar negociaciones más formales. Coincidió lo anterior con manifestaciones de algunos sectores privados centroamericanos en los que hacían ver su preocupación por los posibles efectos negativos que podía tener sobre la industria centroamericana una posible vinculación con Panamá, preocupaciones que también por su lado manifestaron industrias y comerciantes panameños. Esas consideraciones llevaron a las autoridades panameñas y al Consejo Económico Centroamericano a la decisión de encargar un estudio que aclarara a ambas partes las áreas de mayor preocupación, lo cual está señalado, por parte de Centroamérica, en la Resolución N° 15 del Consejo Económico (18).

Sobre la base anterior tanto Panamá como Centroamérica encargaron sendos estudios bajo los mismos términos de referencia. El experto contratado por Panamá rindió su informe en junio de 1966, que fue sometido al análisis de una Comisión de Mercado Común nombrada por aquel país la que resolvió recomendar al Presidente de la República la conveniencia de que Panamá participe plenamente en el Programa de Integración Económica "en forma que convenga a los mejores intereses de la República de Panamá y de

(18) Véase Acta de la Tercera Reunión Ordinaria del

Consejo Económico Centroamericano. Noviembre de 1964.

los países que actualmente integran el Mercado Común Centroamericano” Por su parte, el Grupo de tres expertos nombrado por las autoridades del Mercado Común Centroamericano rindió su informe en marzo de 1967. Este se centra en examinar las áreas que más han preocupado a los centroamericanos —instituciones particulares de la economía panameña— a saber: la Zona Libre de Colón, los Problemas del Arancel Exterior Común de Centroamérica y Panamá, la Zona del Canal y el sistema monetario de aquel país. En el estudio se aclaran satisfactoriamente estas cuestiones, lo que llevó al Grupo de Expertos a expresar que: (19)

Se ha comprobado que las características de la economía panameña y los compromisos internacionales de Panamá no son obstáculos insuperables para la incorporación de este país al Programa de Integración Centroamericano. Reconocemos sin embargo que, por su trascendencia para el futuro debe tomarse en cuenta la comunidad de intereses en perspectivas en las discusiones que Panamá sostiene con Estados Unidos para la revisión de los tratados vigentes y para el convenio sobre un nuevo canal.

En el capítulo final del informe de referencia se examinan cuatro alternativas sobre la posible vinculación de Panamá al movimiento de integración económica a saber: (20)

- a) Panamá entraría al MCC como miembro pleno desde el inicio. Esto implicaría que Panamá ingresaría a todas las instituciones del MCC desde el comienzo con las obligaciones y derechos que ello significa.
- b) Panamá y el MCC se pondrían de acuerdo en un programa de trabajo mediante el cual el primer país ingresaría progresivamente al proceso de integración. Existiría un calendario fijado de antemano que obligaría a ambas partes a adoptar ciertas medidas en determinadas fechas.
- c) Panamá y el MCC tomarían algunos pasos tendientes a su vinculación económica. En este caso no habría un calendario previamente establecido. Se contemplaría la posibilidad de adoptar nuevas medidas una vez conocidos los efectos de las primeras.
- d) Panamá y cada uno de los miembros del MCC por separado llegarían a ciertos acuerdos bilaterales. Estos, después de un cierto tiempo, se tratarían “multilateralizar”.

Los expertos terminan pronunciándose por la se-

gunda alternativa, recomendando, además, algunas metas y los procedimientos de negociación.

Mientras tanto, en abril de 1967, tuvo lugar la reunión de los Presidentes de América en Punta del Este, Uruguay. En la Declaración emitida en esa ocasión, dentro del punto tercero del Capítulo Primero, “Medidas con respecto al Programa de Integración Económica Centroamericana”, los Presidentes de los Estados Miembros del Mercado Común Centroamericano se comprometieron, en el inciso c), a “pronunciar una creciente vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano”, lo que viene a reiterar la decisión al más alto nivel político respecto a la vinculación de Panamá al Programa de Integración Económica de Centroamérica.

Por otro lado, desde 1966 se había iniciado el proceso de incorporación de Panamá a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). En efecto, en junio de 1966 se reunieron los Ministros de Relaciones Exteriores de los cinco países centroamericanos y el de Panamá, oportunidad en que suscribieron un protocolo que incorpora a Panamá a los siguientes Organos Subsidiarios de la ODECA: Consejo Centroamericano de Trabajo y Previsión Social, Consejo Centroamericano de Salud Pública y Consejo Centroamericano de Turismo.

El Informe del Grupo de Expertos anteriormente mencionado, dio lugar a que la SIECA presentara a la XXVII Reunión del Consejo Ejecutivo un documento en que se examinan las alternativas planteadas por los expertos, sugiriendo a su vez una nueva relacionada con la conveniencia de suscribir un convenio general en que se incorporaría a Panamá al Mercado Común Centroamericano, el cual contemplaría un proceso progresivo. Conlleva la noción de un programa con etapas y de flexibilidad, para resolver los problemas que pudieran presentarse a ambas partes en ese proceso de incorporación. Además, en el documento también se plantea un mecanismo de negociación (21). Sobre esa base el Consejo Ejecutivo en su Vigésimo-octava Reunión examinó exhaustivamente tanto el documento de los expertos como el documento de la SIECA, habiéndose pronunciado por una “vinculación progresiva de Panamá al Mercado Común Centroamericano mediante un programa definido y concreto pero con cierto grado de flexibilidad” (22).

A continuación, el Consejo Económico en su VII Reunión Ordinaria celebrada en Costa Rica en agosto de 1967, se abocó a considerar las recomendaciones que le formulara el Consejo Ejecutivo y los documentos

(19) Véase *La Participación de Panamá en el Programa de Integración Económica Centroamericana*, Informe de Enrique Delgado, Francisco De Sola y Eduardo Lizano, p. 10.

(20) *Ibid.*, p. 153 y 154.

(21) Véase *Vinculación de Panamá al Programa de Integración Económica*. Nota de Secretaría, doc. SIECA/CE-XXVII/D.T.37.

(22) Acta de la Vigésimo-octava Reunión del Consejo Ejecutivo. Agosto de 1967.

tantas veces mencionados. Después de amplias deliberaciones adoptó la Resolución N° 45, cuyo texto es el siguiente:

#### CONSIDERANDO

Que en diferentes oportunidades los Gobiernos Centroamericanos y el Gobierno de Panamá han expresado interés en iniciar un movimiento que tienda a integrar las economías de sus respectivos países;

Que con motivo de la Reunión de Presidentes de América, celebrada en Punta del Este, Uruguay, en abril del año en curso, los Mandatarios de los Estados Miembros del Mercado Común Centroamericano, se comprometieron a propiciar una creciente vinculación de Panamá al mismo, como parte de la acción continental para lograr la integración económica de América Latina;

Que ha tenido a la vista los estudios realizados para determinar la viabilidad económica de la vinculación de Panamá al Programa de Integración Económica Centroamericana;

Que el Consejo Ejecutivo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana expresó durante su Vigésimo octava Reunión que comparte la conclusión de los estudios mencionados en el sentido de que es recomendable la incorporación plena de Panamá al Programa de Integración Económica Centroamericana

#### DECLARA

Que es de la más alta conveniencia para los seis países que forman el Istmo Centroamericano la plena participación de Panamá en el Mercado Común del Área, mediante un proceso gradual y progresivo que con la necesaria flexibilidad, conduzca a la integración de sus respectivas economías; y

#### RESUELVE:

- I Invita al Gobierno de Panamá para que se haga representar en una reunión con el Consejo Económico Centroamericano, para reanudar las negociaciones tendientes a la plena participación de ese país en el Programa de Integración Económica Centroamericana; de limitar los principales sectores que habrán de ser objeto de las negociaciones en la siguiente etapa, y establecer las bases para realizarlas
- II Recomendar al Consejo Ejecutivo del Tratado General la realización de las negociaciones, con base en los resultados de los acuerdos y conforme a los lineamientos que se aprueben en la reunión aludida en el numeral anterior
- III Encargar a la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana la gestión y elaboración de los estudios complementarios que faciliten al Consejo Económico y al

Consejo Ejecutivo el cumplimiento de las tareas mencionadas en la presente Resolución. La Secretaría Permanente hará, asimismo, los arreglos que sean necesarios para que puedan celebrarse, en el tiempo más propicio, las reuniones que se convengan

La anterior resolución constituye el último paso dado con respecto a la vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano. Como se había observado por los antecedentes y los distintos pronunciamientos y resoluciones, existe no solo el convencimiento sobre la conveniencia de una vinculación económica, sino también la decisión política de ambos lados. Esto parecería indicar que en un corto plazo Centroamérica y Panamá podrían iniciar conversaciones que puedan desembocar en un acuerdo formal.

#### 21. CENTROAMÉRICA Y EL PROYECTADO MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

La aspiración de crear un Mercado Común Latinoamericano avanza en los tiempos modernos de la postguerra. Muchos estudios y reuniones se han efectuado para hacer realidad el objetivo de una integración económica al nivel latinoamericano; pero debido a las dificultades que plantea una empresa de esa naturaleza ha sido difícil hacer progresos importantes. Razones de geografía, estructuras económicas disímiles distintos grados de desarrollo, problemas de estabilidad monetaria, aspiraciones de mantener libertad de acción para regir su política de desarrollo económico-social son, entre otras, cuestiones que han dificultado a los países latinoamericanos avanzar más rápidamente. No obstante, un producto de esos trabajos y esfuerzos, como se ha visto, ha sido el establecimiento del Mercado Común Centroamericano y su influencia es también palpable en el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

Más recientemente, en enero de 1965 el Presidente de Chile, señor Eduardo Frei dirigió una carta a los señores Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Felipe Herrera y Carlos Sanz de Santamaría, invitándoles "a presentar sus puntos de vista sobre la integración económica de América Latina", expresando que "es indudable que todo proceso de esta importancia requiere decisiones del más alto nivel en el plano político. . . Pero creo también que no podría haber una acción efectiva en ese plano si no se contase previamente con fórmulas basadas en estudios profundos y objetivos". En atención a esta exhortación, los cuatro economistas latinoamericanos presentaron a los Presidentes Latinoamericanos el documento "Proposiciones para la Creación del Mercado Común Latinoamericano" (23)

Estas iniciativas, más la del Presidente Illia de la Argentina, para convocar a una Reunión de Presidentes, sirvieron como elementos catalizadores para im-

(23) Véase Hacia la Integración Acelerada de América Latina Fondo de Cultura Económica. 1965.

pulsar la idea de establecer un Mercado Común Latinoamericano. Como es sabido, después de varias reuniones preparatorias de grupos de expertos, de los Cancilleres y Representantes personales de los Presidentes, se celebró en Uruguay la Reunión de los Presidentes de América, en cuya Declaración se incluye un Programa de Acción en el que destacan los acuerdos sobre Integración Económica y Desarrollo Industrial de América Latina (Capítulo I). El compromiso más importantes es la creación, en forma progresiva, a partir de 1970, del Mercado Común Latinoamericano "que deberá estar sustancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años". Luego, en esa misma sección de principios, objetivos y metas, se indica el proceso o la forma como se llevará a cabo aquella finalidad

- b) El Mercado Común Latinoamericano se basará en el perfeccionamiento de los dos sistemas de integración existentes: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Simultáneamente, los dos sistemas iniciarán un proceso de convergencia en etapas de cooperación, vinculación e integración, teniendo en cuenta el interés de los países latinoamericanos no vinculados aún a tales sistemas; a fin de facilitarles su acceso a alguno de ellos
- c) Promover la incorporación de los otros países de la región latinoamericana a los sistemas de integración existentes.

### EL PROCESO DE CONVERGENCIA

Se establecen a continuación los compromisos asumidos por los Presidentes de los países Miembros de la ALALC y las medidas a que por su parte se comprometieron los cinco Presidentes de los países centroamericanos, que se transcriben porque señalan metas tendientes a perfeccionar la integración económica con adelantos institucionales en varios campos, incluyendo lo que puede calificarse como la cuarta etapa del Mercado Común Centroamericano: su proyección hacia el exterior, que incluye vinculaciones con Panamá, con países vecinos al área y la cuenca del Caribe, y su participación activa en el establecimiento del Mercado Común Latinoamericano.

### 3. MEDIDAS CON RESPECTO AL PROGRAMA DE INTEGRACION ECONOMIA CENTROAMERICANA

Los Presidentes de los Estados miembros del Mercado Común Centroamericano se comprometen a:

- a) Ejecutar un programa de acción que comprenda, entre otras, las siguientes medidas:
  - 1) Perfeccionar la unión aduanera y crear la unión monetaria centroamericana;
  - 2) Completar la red regional de obras de infraestructura;
  - 3) Propiciar la realización de una política comercial externa común;

- 4) Perfeccionar el mercado común de productos agropecuarios y llevar a la práctica una política industrial conjunta y coordinada;
- 5) Acelerar el proceso de libre movilidad de la mano de obra y del capital dentro del área;
- 6) Armonizar la legislación básica necesaria para el proceso de integración económica
- b) Aplicar en la ejecución de las anteriores medidas y en lo pertinente, el trato preferencial transitorio ya establecido o que llegue a establecerse, conforme al principio de desarrollo equilibrado entre países
- c) Propiciar una creciente vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano, así como una rápida expansión de las relaciones comerciales y de inversión con países vecinos de la región centroamericana y del Caribe, aprovechando para ello las ventajas de su proximidad geográfica y las posibilidades de complementación económica. Asimismo, buscar la celebración de acuerdos subregionales y acuerdos de complementación industrial entre Centroamérica y otros países latinoamericanos

Para hacer posible el proceso de convergencia entre el Mercado Común Centroamericano y la ALALC, en la citada Declaración, —capítulo I, numeral 4, inciso 8, se estableció una Comisión Coordinadora en los siguientes términos:

- g) Que se establezca una Comisión compuesta por los órganos ejecutivos de la ALALC y del MCCA para coordinar la ejecución de los puntos anteriores. A tal efecto esa Comisión propiciará reuniones a nivel ministerial para asegurar la máxima rapidez en el proceso de integración latinoamericana, y oportunamente entrar en la negociación de un tratado general o los protocolos necesarios para crear el Mercado Común Latinoamericano. A estas reuniones, como a las de la Comisión de órganos ejecutivos de la ALALC y del MCCA, se invitará a los representantes de los países latinoamericanos no miembros

De conformidad con el acuerdo anterior, el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC emitió en mayo de 1967 su Resolución 123, por medio de la cual creaba una Comisión AD-HOC de contacto con el Mercado Común Centroamericano, integrada por tres Representantes de dicho Comité y por el Secretario Ejecutivo de la Asociación. Entre las funciones encomendadas a esta Comisión estaba la de "someter a consideración del Comité Ejecutivo Permanente las bases para la constitución de la Comisión Mixta ALALC-MCCA". Como respuesta a esta iniciativa, Centroamérica designó al Consejo Ejecutivo del Tratado General y al Secretario General de la SIECA para tratar con la Comisión AD-HOC de la ALALC. La reunión de las representaciones de estos dos movimientos de integración se celebró en San José, Costa Rica, durante los días 24 y 25 de julio de 1967, en la cual se trataron, entre otras cuestiones, los aspectos relacionados con la creación y cometido de la Comisión Coordinadora y la participación en la misma, de países no miembros de la ALALC ni del MCCA. Como re-

sultado de deliberaciones elaboraron un proyecto de acuerdo para el establecimiento de la citada Comisión Coordinadora, cuyos aspectos más sobresalientes son los que siguen:

Que la Comisión estaría integrada por el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC y por el Consejo Ejecutivo del Tratado General, formando parte, además, el Secretario Ejecutivo de ALALC y el Secretario General de Sieca (Art. 2)

Que las decisiones se tomarán por consenso de ambas partes (Artículo 5), que su cometido principal será "recomendar a los órganos de la ALALC y del MCCA, las medidas que considere adecuadas para el proceso de convergencia entre ambos sistemas y llevar a la práctica los puntos a que se refiere el Numeral 4 del Capítulo I de la Declaración de los Presidentes" (Art. 7)

Que la Comisión "propiciará reuniones a nivel ministerial a fin de asegurar la máxima rapidez en el proceso de integración latinoamericana y oportunamente entrar en la negociación de un tratado general o de los protocolos necesarios para crear el Mercado Común Latinoamericano" (Art. 8).

Que el acuerdo entraría en vigencia al intercambiarse los instrumentos de aprobación (Art. 12).

Este proyecto de acuerdo fue sometido a las autoridades de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano, los que no hicieron observaciones de ninguna naturaleza. En consecuencia, el Consejo Económico Centroamericano en su Séptima Reunión Ordinaria, celebrada en agosto de 1967, le dio su aprobación mediante su Resolución Nº 42 (CEC). Para cumplir con el Artículo 12 del acuerdo también emitió la Resolución 43 (CEC), según la cual,

#### RESUELVE:

Solicitar atentamente a los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Centroamericanos que asistirían a la Reunión Conjunta de Cancilleres de los Países Miembros de la ALALC con Cancilleres de los Países Miembros del MCCA, se sirvan en esa oportunidad,

- a) Intercambiar el instrumento de aprobación del "Acuerdo para el establecimiento de la Comisión Coordinadora de la Asociación Latinoamericana Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano", por el correspondiente instrumento de aprobación emitido por el Consejo de Ministros de la ALALC;
- b) Instalar formalmente la Comisión Coordi-

nadora a que se alude en el literal precedente.

Por su lado, los Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC en su Sexto Período de Sesiones Extraordinarias, celebrado en Asunción, Paraguay a finales de agosto de 1967, emitió su Resolución 190 (CM-II/VI-E), en la cual también aprobó el referido proyecto de acuerdo. Aprovechando esa Reunión de Asunción se reunieron los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos movimientos integracionistas para hacer el canje de los instrumentos de aprobación del Acuerdo para el establecimiento de la citada Comisión Coordinadora y dejarla instalada formalmente.

Con lo que se deja reseñado, ha quedado constituida la maquinaria que tendrá a su cargo los trabajos que se requieran para hacer realidad el proceso de convergencia entre los dos esquemas de integración de América Latina, que puedan desembocar en la constitución del Mercado Común Latinoamericano. La Comisión Coordinadora está por celebrar su primera reunión a mediados de 1968.

Las decisiones adoptadas por Centroamérica, inclusive su organización institucional para abordar la cuestión de su política comercial, son indicativas de una actitud positiva para lograr la meta de constituir el Mercado Común Latinoamericano. Los compromisos asumidos en la Declaración de Presidentes y los discursos pronunciados en esa misma oportunidad por los cinco Presidentes (24) confirman esta aseveración. En un discurso pronunciado por el Secretario General de la SIECA (25) se hace un análisis sobre las razones que tiene Centroamérica para apoyar la integración latinoamericana, así como sobre las modalidades y condiciones que podrían ser más apropiadas para enfocar esa participación. Por ser expresión del pensamiento centroamericano sobre este importante tema, se transcriben a continuación varios párrafos de dicho discurso:

Varios hechos importantes sirvieron de base para fundamentar la participación de Centroamérica en el movimiento de formación del mercado común latinoamericano. Algunos de ellos son de índole interna y otros de carácter externo a la región.

Entre los hechos de carácter externo destaca la necesidad de asegurar el desarrollo futuro y la misma supervivencia de América Latina —y dentro de ella la propia Centroamérica— en un mundo que se organiza crecientemente sobre la base de grupos regionales de integración. La realidad de un vasto mercado común en Norteamérica; el avance cada vez mayor de la Comunidad Económica Europea y las experiencias que se están registrando que se están registrando en África y Asia, señalan

(24) Véase Discursos de los Presidentes Centroamericanos en Punta del Este. Publicaciones de SIECA, abril de 1967.

(25) Palabras pronunciadas en la Sesión Conjunta de la Cámara de Industrias de Cortés y del Club Rotario de San Pedro Sula el 7 de junio de 1967. Véase Carta Informativa de la SIECA Nº 68.

con elocuencia cuál es el verdadero signo de los tiempos. De la misma manera, el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio constituyen expresiones de la tendencia mencionada en nuestras áreas más cercanas...

Es por ello por lo que siempre hemos concebido la integración económica, no como una obra para el aislamiento, sino como un medio —acaso el más eficaz— para mejorar e intensificar nuestra participación en la comunidad económica internacional. Además, la experiencia de más de un lustro que ya tenemos con el Tratado General nos confirma que el mercado común es en sí mismo insuficiente para fincar en él, de modo exclusivo, nuestro futuro desarrollo. El libre comercio entre los cinco países, que mostró incrementos espectaculares en los primeros años, ha empezado a registrar una disminución en su ritmo de crecimiento. Esto, unido a las limitaciones cada vez mayores que estamos encontrando para colocar nuestros productos de exportación en el exterior, nos está señalando la necesidad de fortalecer los mercados existentes y de encontrar nuevos mercados para los artículos agrícolas y manufacturados que ya producimos, y para los que habremos de desarrollar como resultado de los esfuerzos por diversificar nuestra producción. Necesitamos más y mayores mercados, y éste es precisamente el significado que reviste para nosotros el movimiento del mercado común latinoamericano.

En efecto, si bien es mucho lo que falta para esclarecer el significado y alcance del proceso de convergencia y acaso más lo que queda pendiente a fin de crear condiciones físicas apropiadas para la integración mediante el desarrollo de los transportes y las comunicaciones latinoamericanas, lo cierto es que hay ya varios cometidos concretos que ejecutar, a saber: El establecimiento de mecanismos para cumplir el compromiso de no implantar medidas más restrictivas del comercio entre los países latinoamericanos; la implantación de una preferencia arancelaria latinoamericana; el estudio de las preferencias que los países miembros de la ALALC podrían otorgar al resto de los países del área, y la investigación de las posibilidades de acuerdos de complementación industrial abiertos a todos los países y de arreglos subregionales entre Centroamérica y Estados miembros de la ALALC. Para llevar a la práctica todas estas medidas se ha dispuesto crear una comisión coordinadora integrada por los órganos ejecutivos de esa Asociación y del Mercado Común Centroamericano.

Un punto importante consiste en determinar el tipo de instrumento legal por medio del cual habrá de avanzarse hacia la formación del mercado común latinoamericano. Se han mencionado tres posibilidades alternativas: El Tratado de Montevideo, tratados de "puente" o de vinculación entre la ALALC y Centroamérica, o un Tratado General de Integración Económica Latinoamericana. Desde un principio Centroamérica se ha inclinado por esta última posibilidad.

Tal posición refleja el doble juicio de que, por una parte, el Tratado General centroamericano responde a finalidades muy peculiares de esta área, por lo que no sería un marco apropiado para el mercado común latinoamericano; y, por otra, que el Tratado de Montevideo refleja las realidades prevalentes hace una década y recoge los intereses de sus primeros signatarios, por lo que no pa-

rece ser un instrumento adecuado a las realidades actuales y de los próximos diez años, ni a los intereses de todos los países latinoamericanos. Por eso hace falta un tratado general que enmarque a la ALALC y al Mercado Común Centroamericano y que provea un conjunto de normas comunes a todos los países de la Región.

Ha de verse, desde otro punto de vista, que un movimiento de integración subregional en la zona del Caribe sería de interés para Centroamérica en cualquier caso. No sólo como paso intermedio para llegar al mercado común, sino incluso en el supuesto de que durante un período relativamente largo tuviera que quedar circunscrito a los países de esta área, debido a obstáculos que pudieran surgir en el proceso más amplio de alcance enteramente latinoamericano.

A este respecto, la primera condición que hay que mencionar como requisito indispensable para que Centroamérica pueda intervenir en el proceso, es la conservación de la personalidad del mercado común centroamericano, y de sus posibilidades internas de crecimiento y progreso hacia grados más altos de integración. Así se ha reconocido a nivel continental al establecerse explícitamente el principio de que el mercado común latinoamericano se basará en el perfeccionamiento de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano. Esto es de la mayor importancia, no sólo en términos del desarrollo de los cinco países en el futuro, sino también y de modo muy especial, por las finalidades de orden político que en última instancia persigue Centroamérica con su propia integración.

La segunda condición es que el mercado común ofrezca al empresario latinoamericano la posibilidad real de participar en el desarrollo y aprovechamiento de las oportunidades productivas que se establezcan con su formación. Se trata de una preocupación centroamericana que es ampliamente compartida en el ámbito latinoamericano, y que condujo en Punta del Este a la adopción unánime del siguiente principio: "La integración debe estar plenamente al servicio de América Latina, lo cual requiere un fortalecimiento de la empresa latinoamericana mediante un vigoroso respaldo financiero y técnico que le permita desarrollar y abastecer en forma eficiente al mercado regional. La iniciativa privada extranjera podrá cumplir una función importante para asegurar el logro de los objetivos de la integración dentro de las políticas aplicables de cada uno de los países de América Latina".

La cuarta condición, pero no por ello la menos importante, es el otorgamiento en término concretos y efectivos, de tratamientos preferenciales a los países de menor desarrollo relativo. Este principio, repetidamente mencionado por los Jefes de Estado en su Declaración, refleja el rasgo más característico de este movimiento, o sea la formación de un mercado común con países en extremo disímiles en cuanto a grados de desarrollo y, sobre todo, en cuanto a niveles de capacidad económica.

Es aquí donde radica el gran problema de la integración latinoamericana, hasta tal punto que puede afirmarse que de la solución que se le dé dependerá en definitiva la viabilidad del mercado común de toda la región y la posibilidad de que se afirme como un hecho permanente en la economía de los participantes.