

LA "COMISION NORMALIZADORA" DEL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

El conocido hombre de empresa Dr. D. Francisco De Sola expuso el funcionamiento de la "Comisión Normalizadora" del Mercado Común Centroamericano, sus gestiones y resultados obtenidos hasta el momento, en una conferencia dictada ante los miembros de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador con ocasión de una reunión-cena celebrada en el Hotel El Salvador Intercontinental el día 30 de Julio de 1971. He aquí sus palabras.¹

Agradezco al señor Presidente de la Cámara haberme invitado a participar en esta reunión-cena en mi calidad de miembro de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano. La Cámara de Comercio e Industria de El Salvador es la sociedad gremial más antigua del sector privado y por trayectoria e historial, un foro de gran prestigio para la presentación y examen de ideas. Los componentes de esta Institución desempeñan una misión muy importante en el intercambio, gestión vital en el desarrollo económico y social de cualquier país, y en el caso que analizaremos, de la región centroamericana.

Esta ocasión me brinda la oportunidad de establecer un nexo que será muy útil en la labor que emprendemos, y si bien en otra ocasión he sugerido —por razones de ordenamiento de trabajo— que cualquier sugerencia o crítica que se desee hacer a la Comisión Normalizadora se efectúe a través de las Cámaras establecidas, esto no

1.—El subrayado y los subtítulos son nuestros.

obstante, siempre será mi deseo mantener contacto estrecho con Ustedes para no poder perder lo que Kipling llamaba el "Common Touch" —la sensibilidad y el entendimiento que el trato con las personas genera.

Génesis y situación actual del Mercado Común Centro Americano²

Para explicar la razón de ser, la personería, las atribuciones y los objetivos que configuran a la Comisión Normalizadora, será necesario hacer una breve revista retrospectiva de la génesis del MCCA.

Es importante proceder así para reconocer que este movimiento, al igual que cualquier otro de carácter multinacional, es un proceso gradual entre las partes interesadas en la cooperación económica, en primer término, y en una unión política como meta ulterior.

2.—En la primera parte de esta exposición se ha hecho cita profusa del material contenido en el excelente trabajo de la Secretaria Permanente. SIECA 71 V/20/V-1 — 26 de Junio 1971, Volúmen 1.

Debido ese proceso gradual no existe un acuerdo único que abarque todos los aspectos o que regule totalmente la convivencia multinacional centroamericana. Por esa razón **nuestro sistema de integración económica, y así mismo el Mercado Común, se regulan por distintos acuerdos** cuyos principios básicos están plasmados en el Tratado General firmado en 1960.

El movimiento empieza en la década de los 50, propulsado por las Naciones Unidas a través de la Comisión Económica para América Latina, (CEPAL). Esta hizo resaltar que las cinco economías de Centro América, debían unirse en un esfuerzo de complementación económica para ventaja de los habitantes de Centro América; todo esto comprendido en la filosofía de que Centro América —cuyo crecimiento económico dependía del mercado externo, con la consiguiente debilidad inherente— debía fomentar un crecimiento hacia adentro, o sea al que podrían contribuir recíprocamente las cinco economías fundiéndose —in latu sensu— dentro de un espacio económico más amplio.

A la sazón, el intercambio centroamericano se encontraba regulado por **tratados bilaterales**, siendo el más antiguo el que se firmó entre El Salvador y Honduras en 1918. No fué difícil elevar este sistema bilateral a un rango multilateral y se firmó el primer tratado de esta índole en 1958, conjuntamente con el Convenio sobre el Régimen de Industrias de Integración. El Tratado Multilateral está basado sobre la teoría de inclusión, porque abarca y protege únicamente a los productos incluidos en listas adjuntas.

La ventaja que ese nuevo espacio ofrece va más allá de su tamaño; pues la sola existencia del mismo libera nuevas fuerzas generadoras de actividades productivas estimuladas éstas por un afán competitivo de

superación, todo ello redundando en favor de las habitantes de la región.

A partir de 1958 se estancó el movimiento de integración y no fué sino cuando Guatemala, El Salvador y Honduras tomaron la iniciativa y suscribieron el **pacto llamado "Tripartito"**, el de Asociación Económica —en febrero de 1960, cuando se reinicia el movimiento. Además del libre comercio el pacto establecía compromisos más amplios, como el establecimiento de la unión aduanera, la libre circulación de personas y capitales, y un mecanismo financiero para el área. Este pacto, suscrito por tres países, sirvió de acicate para culminar, en el mismo año, con la firma del Tratado General que es el que enmarca la Integración Económica Centroamericana, y que —a diferencia del Tratado Multinacional— está basado sobre la teoría de la exclusión y abarca el libre movimiento de todos los productos centroamericanos excluyendo los que señala una lista anexa. Solamente dos años más tarde, en 1962, se acoge a él el último signatario, Costa Rica. A esas alturas ya estaban formadas la **Secretaría Permanente, el Banco Centroamericano, el Consejo Económico y el Consejo Ejecutivo**, órganos rectores del Mercado Común. El comercio intracentroamericano tuvo un crecimiento continuo de año en año en promedio de casi un 20% anual, acusando un valor de intercambio de 32 millones de pesos centroamericanos en 1960, de 258 millones en 1968 y de 300 millones en 1970.

En Marzo de 1969 el Consejo Económico Centroamericano en reunión Extraordinaria toma una resolución muy importante, la **Resolución 54**, que no pudo cumplirse por el lamentable conflicto que ocurrió entre El Salvador y Honduras en Julio del mismo año. Es importante apuntar las principales bases

Documentación

de ese Acuerdo, que se inspiran en la necesidad de impulsar "una nueva etapa de desarrollo de la Integración Económica para solucionar los problemas existentes, alcanzar niveles más elevados de unión económica y prevenir la repetición de situaciones críticas que inciden sobre la estabilidad de Mercado Común y que en los últimos tiempos se han venido produciendo con frecuencia cada vez mayor".

Me he permitido leer esta cita por cuanto recoge la preocupación de sus dirigentes y es tácito reconocimiento de que se han presentado situaciones críticas que inciden sobre la estabilidad del movimiento. Es interesante observar que a la sazón los países de Centro América habían suscrito 29 Convenios de Integración, estando en vigencia únicamente 22.

La Resolución 54 establece las necesidades siguientes:

a) El establecimiento de una **unión aduanera** entre sus territorios en forma gradual y progresiva y de conformidad con lo dispuesto en el artículo I del Tratado General;

b) La **coordinación y armonización de las políticas nacionales** en materia industrial, agropecuaria, monetaria y de infraestructura, según las necesidades del Mercado Común y de la formación de la unión aduanera;

c) La creación de un **mercado común de capitales** y la implantación de condiciones que faciliten y promuevan la **libre movilidad de la mano de obra** al nivel regional;

d) La defensa conjunta de las exportaciones de los países centroamericanos a los mercados internacionales, y, en general, **el mejoramiento de sus relaciones económicas con el exterior**".

El conflicto Honduras-El Salvador en julio de 1969 suspendió tem-

poralmente el normal funcionamiento del MCCA.

En Octubre de 1969, la 13^{ra} **Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Washington**, al referirse al conflicto centroamericano, exhorta a los países a que "inicien conversaciones con el fin de lograr un consenso regional que permita revisar la actual estructura del Mercado Común Centroamericano para perfeccionar su funcionamiento, con el propósito de mejorar el nivel de vida de los habitantes de la región"; los insta a preservar la paz, y derogar medidas adoptadas durante el conflicto, y expresa su simpatía por el MCCA.

La Delegación de Managua

Poco después, con fecha 4 de Diciembre de 1969 los Ministros de Relaciones Exteriores de los cinco países de Centro América se reúnen en **Managua** y en Declaración conjunta expresan su confianza en que "las secuelas del reciente conflicto se resolverán satisfactoriamente, mediante negociaciones bilaterales entre las partes directamente afectadas" y declaran su "decisión de perfeccionar el sistema jurídico e institucional que rige a la Comunidad Centroamericana".

Consecuente con esto los Cancilleres acordaron integrar tres Comisiones:

- 1) **Un Grupo Bilateral de Trabajo**, integrado por representantes de **El Salvador y de Honduras**, para el estudio y adopción de fórmulas que permitan **solucionar**, "en forma gradual y progresiva, **las diferencias surgidas entre los dos países**, tomando en consideración las resoluciones de la XIII Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA;
- 2) **Una Comisión Ad-hoc**, compuesta por dos representantes —un

jurista y un economista— de cada uno de los cinco Gobiernos, para efectuar un **análisis del sistema institucional centroamericano**, y formular bases, propuestas y proyectos tendientes a su reestructuración; y

- 3) **La Reunión de Ministros de Economía**, cuyo cometido consta en el Acuerdo Tercero de la Declaración, que a la letra dice: “Convenir, con instrucciones de sus gobiernos, que los Ministros de Economía de los países de la región celebren, a la mayor brevedad posible, en la ciudad de Managua, las reuniones necesarias a fin de que, continuando con la acción pacificadora, acuerden reanudar las actividades de los órganos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, y, constituidos en Consejo Económico, además de adoptar las decisiones para resolver los asuntos pendientes que hay planteados en el Mercado Común y establecer un **Modus operandi** para el actual funcionamiento de éste, se aboquen a la revisión de los tratados, convenios, protocolos, y demás instrumentos que forman la estructura jurídica de la integración económica en los aspectos en que ello sea necesario, para completar el proceso de reestructuración y fortalecimiento de la Integración Económica Centroamericana, de acuerdo a los mejores intereses de Centroamérica y sus países.

El Grupo Bilateral de Trabajo ha celebrado su Quinta Reunión en días pasados y apenas conocemos sus resultados. Su función es buscar la pacificación y —si bien se ha reunido cinco veces— poca luz nos proporciona en el extenso horizonte de la negociación.

La Comisión Ad-hoc se reunió una sola vez y eso sin efecto positivo. En cuanto a las reuniones de

Ministros y el sistema del “modus operandi”, ya todos conocemos la suerte que tuvo esta larga y movida discusión, las cuales terminaron infructuosamente el 11 de Diciembre de 1970. El hecho de que se reconozca la necesidad de suscribir un “modus operandi” reafirma el reconocimiento de una crisis de carácter internacional que exige buscar nuevas formas para resolver una situación de convivencia, no aceptable para algunos de los participantes. Fue una fórmula política de momento, que si bien aparecía fuera del orden institucional centroamericano, de ninguna manera vulnera los principios del Tratado General que, como hemos dicho, es el Tratado de marco centroamericano.

El 30 de Diciembre de 1970 **el Poder Legislativo de Honduras dio el Decreto N° 97** que introduce alteraciones en las relaciones de intercambio entre Honduras y los Estados Centroamericanos, con los cuales mantiene comercio; deja en suspenso las disposiciones sobre el libre comercio y equiparación arancelaria, lo cual equivale a dejar a Honduras fuera del libre comercio, aunque permanece dentro de la Integración Económica. El Decreto viola el Tratado General de Centro América y las disposiciones fundamentales del sistema jurídico centroamericano de Integración Centroamericana.

El 8 de Enero de 1971 se reunieron en Managua los Ministros de Economía de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica y acordaron continuar normando sus relaciones económicas conforme a los Tratados existentes, pero estableciendo comisiones mixtas para regular su intercambio a fin de evitar el desequilibrio provocado por las medidas adoptadas por el Gobierno de Honduras.

El 11 y 12 del mismo mes se celebró en Antigua una reunión de Cancilleres de Guatemala, Nicara-

Documentación

gua, Costa Rica y El Salvador en la cual los primeros tres suscribieron la **"Declaración de Alcázar"**, reiterando los acuerdos tomados por los Cancilleres el 4 de Diciembre de ... 1969, declaración a la cual se adhirió el Canciller de El Salvador.

En Febrero los Ministros de Economía de los cuatro países se reunieron en San José para constituir el **Consejo Económico**, pero no fue aceptado este esquema ni por Nicaragua ni por Costa Rica, y por último en un período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA verificada en San José, los Ministros de Relaciones Exteriores de El Salvador y Honduras suscribieron documentos declarando sus intenciones de poner fin a la situación existente entre ambos países y de que reanude su labor el Grupo Bilateral de Trabajo.

El 22 de Junio se reunieron en Managua los cuatro Ministros de Economía y decidieron crear una **Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano** "con el propósito de coadyuvar al restablecimiento de la normalidad en el Mercado Común y a su perfeccionamiento", decididos a "intensificar sus esfuerzos para dar al programa de Integración Económica Centroamericana una proyección que contribuya a acelerar el desarrollo económico y social de los países que la integran y a elevar el nivel de vida de su población".

Efectivamente, a los pocos días se reunieron los mismo cuatro Ministros en San Salvador y entre el 28 y 30 de junio tomó vida esa Comisión mediante el Estatuto que se firma, intitulado "Estatuto de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano".

La Comisión Normalizadora

Con esta síntesis histórica espero haber actualizado para mis oyentes la situación centroamericana en cu-

yo escenario deberá actuar la Comisión. Pasemos ahora a analizar algunos aspectos de la misma.

La Comisión tiene algunas **características interesantes**, por ser novedosas en el desarrollo de las relaciones entre los países centroamericanos, y que merecen comentarse.

En primer término **el concepto de una Comisión Normalizadora no está contemplado en los Tratados Centroamericanos**, sencillamente porque dichos Tratados no contemplan una situación como la que ha sido creada por el conflicto. Luego por primera vez se crea una Comisión formada por dos personas por país; de las cuales una debe ser el Ministro de Economía y la otra nombrada por el Presidente de la República. Rasgo curioso é interesante es el que esa persona, a más de otros atributos enunciados, debe poseer independencia de criterio; o sea que se ha introducido por primera vez en el foro centroamericano el concepto de la validez de la opinión individual en las deliberaciones a nivel multinacional. Además, el Estatuto señala que la calidad de miembro es indelegable; que las resoluciones se acordarán por el consenso de sus miembros presentes, pero si ello no fuera posible se resolverá por votación individual y por mayoría de votos, siendo las acuerdos tomados obligatorios para los países.

Se establece además la **temporalidad de la Comisión** hasta Diciembre de 1971 y se le atribuye el marco jurídico de la integración dentro de los principios y normas que establecen los Tratados, Convenios y Protocolos. Podría discutirse la jurisdicción de la Comisión a la luz del Tratado General, pero estimo que debe considerarse más bien como acto de buen juicio y de buena administración en terreno político, para dar soluciones a una situación creada por actos anti-jurídicos.

La normalización también merece algunos comentarios. El diccionario de la Real Academia Española dice que "Normalizar es regular y poner en buen orden lo que no lo estaba", pero los alcances de esta Comisión no se quedan ahí, puesto que uno de sus artículos estipula que 'se entiende por normalización' restablecer el adecuado funcionamiento del Mercado Común, especialmente la solución de los problemas que se presenten por distorsiones ocasionadas por las circunstancias anormales en que opera aquel" y termina diciendo que 'el proceso de normalización se caracterizará por la adopción de medidas inmediatas y de corto plazo y constituye una etapa de transición que deberá facilitar el perfeccionamiento "la ampliación y fortalecimiento del proceso de Integración Económica Centroamericana, así como la corrección, a través de procedimientos flexibles y expeditos, de aquellos aspectos que impidan el mejor aprovechamiento por parte de cada uno de los países de las oportunidades de desarrollo que dicho mercado ofrece".

Estas citas nos están indicando que hay un nuevo pensamiento é inquietud involucrado en la creación de la Comisión y por ende, entre los miembros del Mercado Común, de que el sistema en que vivimos está sujeto y susceptible al perfeccionamiento.

La Comisión deberá pensar y actuar en función de área; es decir buscar soluciones aplicables a toda la región centroamericana y que pueda ser aceptables para todos sus miembros. En el seno de la misma se reconoce que no basta la acción normalizadora y que no habremos desempeñado nuestro cometido si volvemos simplemente a la normalidad del estancamiento. El retorno a la normalidad debe generar un nuevo dinamismo en el Mercado Común, fundamentado en propues-

tas claras y factibles para llegar a un perfeccionamiento gradual y continuo en la vida comunitaria de Centro América.

Por el momento, y por un tiempo prudencial, los miembros de la Comisión deberán deponer su personalidad nacional y actuar con absoluta objetividad en el terreno regional. Esta responsabilidad la comparten en forma individual é innegable.

La creación de la Comisión reafirma el deseo de poner un piso de confianza en el coloquio centroamericano. Hay que poner fin a esta crisis de credibilidad en que vivimos.

Labor de la Comisión Normalizadora

La labor de la Comisión ha sido corta. Se ha reunido únicamente dos veces; una en Guatemala, el 16 y 17 de Julio y otra en San José de Costa Rica el 19, 20 y 21 de Julio. Pero esta pequeña experiencia nos ha infundido la confianza que solamente se adquiere en el contacto con las personas que trabajan en comunidad de intereses.

Afortunadamente en el seno de la Comisión reina un clima de cordialidad, de franqueza y auténtico interés en llevar adelante su labor en forma positiva y vigorosa.

Ella deberá aprovechar todas las circunstancias favorables en cualquier momento para ir venciendo poco a poco la natural reticencia de los gobiernos a ceder posiciones que parecen ser de su exclusiva soberanía, pero que en el concepto del Mercado Común bien pueden ser terreno de interés comunitario. Podemos anticipar una actitud y comportamiento más y más centroamericano en la solución de los problemas del momento y en el perfeccionamiento del sistema multinacional.

Documentación

La Comisión está imbuida de un espíritu de prudente optimismo, pero no debemos esperar grandes acontecimientos ni grandes avances dentro de corto plazo. La labor será larga, ardua y posiblemente de resultados poco tangibles. Lo que debe esperarse es un retorno a la normalidad, lento pero constante y productivo. Ojalá este proceso nos conduzca hacia una comprensión creadora, en que participen los cinco estados que forman nuestra Centroamérica.

En su primera sesión la Comisión deliberó sobre la situación producida por la creación de un régimen cambiario múltiple en Costa Rica y la caución a la importación de artículos centroamericanos, lo cual creaba barreras arbitrarias al libre comercio centroamericano.

Apoyados en una resolución del Consejo Monetario Centroamericano, se llegó a una solución temporal por medio de la auto-regulación de las exportaciones de los tres países hacia Costa Rica, que condujo a una reconsideración de política por parte de aquel Gobierno y de su Banco Central. Así pues en estos momentos los productores centroamericanos gozan de un régimen de relativa libertad de comercio, con excepción de cuatro rubros llamados "sensitivos". Estos: el calzado, huevos, textiles y vestuario, se han sometido a un sistema de auto-regulación voluntaria durante el término de 30 días que vencerá el día 22 de Agosto. Ninguno de los productos centroamericanos estará sujeto a recargo cambiario alguno en Costa Rica. Los artículos centroamericanos que no sean producidos en Costa Rica no gozarán del cambio oficial y tendrán que recurrir al cambio libre, y tendrán el mismo tratamiento que se da a los productos fabricados fuera del área, con la ventaja para los centroamericanos de que aquellos están sujetos al arancel. Si bien, con restricciones

temporales, esta solución tiene la virtud de que se ha mantenido el principio de libre comercio, así como el de la libre competencia.

En su segunda reunión la Comisión consideró la situación del libre comercio entre Honduras y los otros países de Centro América; Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, en base a un Acuerdo tomado por los Ministros de Economía de esos países con el Ministro de Economía de Honduras en Tegucigalpa, bajo fecha 5 de Julio de 1971. Este acuerdo reconoce que el conflicto hondureño-salvadoreño ha creado una distorsión en el comercio y los países no afectados manifiestan su deseo de normalizar su comercio con Honduras, respetando las normas establecidas en el marco de la Integración Centroamericana.

Reconociendo la posición de los países miembros del Mercado Común no afectados por el Conflicto, la Comisión consideró que el restablecimiento de las relaciones comerciales de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica con Honduras conjugan una **etapa de transición** de carácter provisional y tienden a normalizar la situación, siempre y cuando estén enmarcados dentro de las disposiciones del Tratado General y otros instrumentos que forman el ordenamiento jurídico del programa de Integración Económica Centroamericana.

El Ministro de Economía de El Salvador se dió por enterado de la naturaleza y alcance que tendrían las negociaciones tendientes a restablecer la normalidad en las relaciones económicas y comerciales entre los países suscriptores del Acuerdo de Tegucigalpa, pero dejó constancia de que si en ese proceso de normalización perjudicados los intereses de El Salvador, plantearía el asunto directamente a los Gobiernos, o bien en el seno de la misma Comisión.

Conclusión

Las grandes decisiones que tenemos por delante en Centro América son de carácter político, porque el campo de las decisiones y complementación económica entre los países ya está casi saturado, agudizada la situación por las distorsiones creadas en el sistema comercial multinacional centroamericano. En consecuencia debemos abocarnos a las decisiones políticas que deben tomarse tales como: la unión aduanera, el libre movimiento de personas y capitales, la armonización de políticas nacionales en el campo industrial, agropecuario, monetario y de infraestructura y la defensa conjunta de las exportaciones a mercados internacionales. Todas esas son decisiones de carácter eminentemente político. La armonización de políticas en un Mercado Común debe interpretarse como el proceso mediante el cual los Gobiernos van conociendo mejor las situaciones en los otros países y las intenciones de los mismos, y en esa inteligencia planifican sus propias acciones políticas a fin de sacar la máxima ventaja de aquellas, evitando a la vez

el riesgo de complicar o comprometer la libertad de acción de los otros.³ La normalización de tales políticas involucra —encarésmoslo en forma realista— un cierto grado de dirigismo. Es tiempo de que los dirigentes de Centro América lo reconozcan y que se hagan los sacrificios necesarios para alcanzar la armonía de intereses que beneficiarán a la colectividad centroamericana. Esto requerirá paciencia, comprensión, comedimiento, austeridad y pureza de pensamiento. Casi no puede concebirse una unión económica sin haber alcanzado algún grado de integración política.

Para desarrollar su labor y descargar su responsabilidad en forma efectiva, la Comisión Normalizadora debe contar con el apoyo moral de las personas que, como los aquí presentes, mueven opinión pública, y pueden imbuirle un concepto cabal y concreto de lo que es un Mercado Común que, si bien otorga derechos, por otra parte impone obligaciones y demanda sacrificios.

3. Al decir del Prof. Robert Marjolin; *The Unilever Quarterly—Progress* N° 4 - 1970.