

ROBERTO MAYORGA CORTES

El proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana*.

Agradezco la invitación que me ha hecho la Cámara de Comercio Norteamericana de Guatemala para dialogar con sus miembros, destacados empresarios de la comunidad de negocios del país, sobre algunos de los aspectos más relevantes del Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, propuesto a los cinco gobiernos, a fines de marzo del presente año, por el Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Deseo corresponder a la amable invitación que se me ha formulado, adelantando ciertas reflexiones que nos permitan sostener un diálogo constructivo sobre esta importante materia, en forma tal que responda, de la mejor manera posible, a las principales preocupaciones que pueda tener la audiencia.

Consideraciones preliminares

Como es del conocimiento de los presentes, actualmente este asunto está siendo sometido a un amplio e intenso debate en los círculos gubernamentales, laborales, empresariales y académicos de cada país, proceso de consulta que a mi juicio tiene la virtud de haber contribuido a estimular un creciente grado de conciencia colectiva sobre la naturaleza, limitaciones y potencialidades de la integración como una fórmula apropiada de cooperación entre nuestros países. En los próximos meses, por consiguiente, cada uno de los gobiernos, actuando en función de sus propias experiencias y evaluaciones sobre lo que constituye su más genuino interés nacional, arribará a sus propias conclusiones sobre la forma y oportunidad en que deberá pronunciarse sobre el Proyecto de Tratado, cuyo primer examen podría efectuarse, a nivel regional, en el curso del primer trimestre de 1977. Serán, pues, las autoridades de cada país, las que en definitiva interpretarán la res-

pectiva posición nacional, como parte de un ejercicio interno que supone ponderar los puntos de vista sustentados por los distintos sectores de la población que eleven sus recomendaciones sobre este tema, de tanta trascendencia para el desarrollo socio-económico de los cinco países y para el bienestar de las futuras generaciones de centroamericanos.

Quisiera comenzar expresándoles que si bien es comprensible que en el ánimo de la mayor parte de los asistentes pudiera existir un pronunciado interés por conocer exclusivamente las implicaciones de aquellas disposiciones específicas del Tratado que directamente se relacionan con los asuntos industriales y del comercio intrarregional, resulta de capital importancia tener presente que una aproximación de esa índole correría el riesgo de convertirse en una simplificación exagerada del Proyecto, y conduciría a la omisión de importantes aspectos que desde otros sectores —o partes del Tratado— inciden sobre los temas que interesan de manera principal a la comunidad industrial y comercial, en este caso, de Guatemala. El Tratado tiene, por consiguiente, un carácter integral y propicia amplias relaciones de vinculación e interdependencia entre distintos sectores, dimensión que se pierde de vista cuando se efectúa un enfoque parcial de sus disposiciones.

A esta advertencia, habría que agregar que el Tratado elaborado por el Comité de Alto Nivel es el resultado de intensos trabajos, realizados a lo largo de treinta reuniones ordinarias y extraordinarias de dicho cuerpo entre agosto de 1973 y marzo de 1976,

* El presente artículo es reproducción de la exposición del Dr. Roberto Mayorga-Cortés, Secretario General de la SIECA, en la Cámara de Comercio Norteamericana de Guatemala, el 27 de octubre de 1976.

y que su contenido se ajustó a los lineamientos básicos que le fueron dados al Comité por las Reuniones de Jefes de Estado de los países centroamericanos celebradas en Jalapa, Nicaragua, y "La Flor", Guanacaste, Costa Rica, en febrero 12 y julio 10 de 1975, respectivamente. Dichos criterios fueron: viabilidad política y técnica; asegurar una adecuada participación de los cinco países en el proceso de integración; y normarse por el principio de su aplicación gradual y progresiva.

Teniendo en cuenta la importancia de dejar claramente establecido que no fue tarea sencilla, ni mucho menos improvisada, lograr acuerdo en el seno del Comité de Alto Nivel, me voy a permitir citar los párrafos más pertinentes del Informe del Comité al hacer entrega oficial del Proyecto de Tratado. En efecto, sobre la organización de los trabajos efectuados, dicho informe expresa:

"Después de ser instalado por la Segunda Reunión sobre el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano (Managua, 24/VII/73), el Comité dedicó su Reunión Preparatoria y su Primer Período de Sesiones (agosto y octubre de 1973, respectivamente), a la organización de sus labores.

Por otra parte, los miembros del Comité, en lo individual y con el respaldo de sus respectivos Gobiernos, organizaron grupos nacionales de consulta o de apoyo a sus labores, con las características, modalidades y amplitud que cada uno de los países consideró pertinente, en cuanto a la participación de personas provenientes de los sectores público y privado, así como en lo que se refiere a financiamiento y asistencia técnica. Dichos grupos nacionales cumplieron a lo largo del trabajo del CAN una intensa y efectiva labor de estudio de la Propuesta de la SIECA y documentación complementaria, así como de consulta interna con el sector gubernamental y en el ámbito de los sectores privados, económicos y sociales, tales como organizaciones de empresarios y de trabajadores, profesionales, universidades y otros. Además, auspiciaron y desarrollaron seminarios, mesas redondas y otros eventos al nivel interno, que permitieron una amplia discusión de los planteamientos de reestructuración, coadyuvando así a la formación de las respectivas posiciones nacionales sobre la materia. En todo este proceso, la SIECA actuó como Secretaría Técnica del Comité, aportando la documentación básica y elementos de juicio que fueron utilizados por el Comité en sus trabajos.

Sin perjuicio de lo anterior, el propio Comité recibió en diversas oportunidades a representantes de entidades regionales de empresarios, así como de organizaciones sindicales, y escuchó el parecer de esos importantes estratos de la población centroamericana".

Principales características del Proyecto de Tratado.

Una vez hechos los anteriores comentarios de carácter general, quisiera referirme a los principales aspectos del Proyecto de Tratado. Para esos fines, conviene tener presente que el Instrumento puede dividirse, para su mejor comprensión, en cuatro partes fundamentales: creación, objetivos y ámbitos de acción de la Comunidad; organización de la Comunidad, vale decir, su estructura institucional; perfeccionamiento del Mercado Común; y políticas de la Comunidad. En esta exposición me propongo comentar muy brevemente, y en forma conjunta, las dos primeras partes, y centrar después mis apreciaciones alrededor del perfeccionamiento del Mercado Común y de aquellas políticas de la Comunidad cuyos alcances pudieran ser de mayor interés para los miembros de esta Cámara y el sector empresarial en general.

En relación con las dos primeras partes del Proyecto, deseo subrayar que en ellas se encuentran los principios y objetivos básicos que orientarán la acción de la Comunidad a lo largo de veinticinco años, período en el cual deberán adoptarse las medidas previstas en el Tratado. Se establece allí, por consiguiente, la filosofía misma del proceso de integración, al señalar que la Comunidad tiene como objetivos principales: "a) Mejorar el nivel y la calidad de vida y de trabajo del pueblo centroamericano; b) Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo económico y social de los Estados miembros y de la región en su conjunto; c) Alcanzar, en los términos de este Tratado, la unión económica y social de Centroamérica; y ch) Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones económicas externas". Asimismo, en esta parte del Tratado queda claro que la Comunidad surge desde un principio —a partir de la fecha de entrada en vigor del Instrumento— como una realidad jurídica, en tanto que como realidad socio-económica deberá construirse, a través de las decisiones de los órganos principales —Consejo, Comisión y Tribunal— a lo largo del ya mencionado período de veinticinco años, debiendo adoptarse algunas acciones en plazos menores.

Estas características son, precisamente, las que definen la naturaleza de "Tratado Marco" o "Tratado Base" del Proyecto propuesto por el Comité de

Alto Nivel, entendiendo por este término un instrumento jurídico internacional que “no hace indispensable, por regla general, para la consecución de los objetivos de la Comunidad, la puesta en vigor de sucesivos Tratados internacionales y que se limita a determinar objetivos y fijar el ritmo para alcanzarlos, definir los principios con base en los cuales deberán desarrollarse las materias comprendidas en el mismo, establecer los procedimientos a seguir y organizar el aparato institucional que habrá de llevarlo a la práctica”.¹ ¿Por qué un Tratado y una Comunidad como los propuestos? Para responder parcialmente a esta interrogante, quisiera permitirme citar los siguientes conceptos, expresados en un estudio reciente de la SIECA, en el cual, al referimos a la experiencia jurídica anterior de la integración económica centroamericana señalábamos:

“En primer término, la multiplicidad de instrumentos dio como resultado una gran disparidad en el orden jurídico de la integración centroamericana, debido a que la ratificación y depósito de cada uno de aquéllos nunca coincidieron en el tiempo. Esto produjo el afecto de que un mismo orden de cosas estuviera sujeto a normas diferentes durante lapsos relativamente extensos, lo que ocasionó frecuentes conflictos públicos y privados. En segundo lugar, como a los organismos legislativos y ejecutivos de los países no se les podía obligar a que cumplieran los mencionados requisitos de ratificación y depósito dentro de un plazo determinado, en los hechos, al entrar en vigencia los correspondientes convenios o protocolos, habían perdido en buena medida su oportunidad, dado el dinamismo de los fenómenos que eran objeto de regulación. Finalmente, en no pocas ocasiones la ratificación y el depósito dieron lugar a que se condicionara su ejecución al cumplimiento, por parte de otros Estados, de actos análogos en relación con instrumentos diferentes, lo que equivalió a convertir dichas solemnidades en medios de presión y a desfigurar su naturaleza.

Para evitar estos inconvenientes y asegurar el eficaz cumplimiento de los compromisos que contempla, el Proyecto hace posible que el desarrollo de éstos se realice a través de decisiones de los órganos de la Comunidad, que normalmente no requerirán de actos legislativos o ejecutivos posteriores. Con tal fin, sus disposiciones están concebidas con un grado tal de generalidad que, en última instancia, lo que constituyen es una suerte de normas constitucionales a las que deben ceñir su conducta tanto los Estados que las hagan suyas, como las entidades comunitarias y demás sujetos a quie-

nes resulten aplicables. De esta manera, serán los propios gobiernos, a través del órgano regional competente, quienes les irán dando un contenido concreto en el tiempo y medida en que las cambiantes circunstanciales lo demanden.

Implícito en las ideas que acaban de expresarse se encuentra el concepto de flexibilidad. En efecto, corresponderá a los órganos comunitarios, después de ponderar la realidad, adoptar las decisiones que resulten indispensables en un momento determinado, sin que para ello requieran de las formas solemnes que se han venido utilizando dentro del proceso de integración. Esto, además de simplificar los mecanismos de decisión, asegura que los actos puedan estar revestidos de la gradualidad y oportunidad que exigen estas formas de cooperación internacional, si es que han de ser una respuesta adecuada a las urgencias que plantea el desarrollo.

La eliminación de las solemnidades para consagrar los acuerdos que se adoptan no constituye, por lo demás, ningún riesgo para los Estados, toda vez que las competencias de los órganos en cuyo seno se concluyen tienen claros y definidos límites y sus actuaciones están sujetas a mecanismos de control político y legal”.²

Por otra parte, los órganos principales de la Comunidad —el Consejo, la Comisión y el Tribunal— constituyen un sistema que no sólo implica una distribución funcional de atribuciones: de orden político, dirección y decisión, ejecutivas y técnicas, y jurisdiccionales, respectivamente, sino un adecuado juego de competencias en un mecanismo de pesos y contrapesos que hace posible, entre otras cosas, conciliar los intereses nacionales y regionales en un sentido amplio, y atender de esta manera los intereses de productores y consumidores, de empresarios y de trabajadores, o de gobiernos y gobernados en general, sirviendo además para resolver los conflictos inherentes a cualquier esquema de integración que pueden presentarse entre los propios órganos comunitarios, entre éstos y los gobiernos, o entre unos y otros con los particulares, ya sean éstos empresarios, trabajadores o consumidores.

1. “Principales Aspectos Jurídico-Institucionales del Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana”, SIECA, octubre de 1976, páginas 11-13.

2. Ibid.

Para los particulares, está prevista su participación en el proceso de formulación de las propuestas que debe preparar la Comisión para su consideración por el Consejo. Dicha participación se daría en el seno de un Comité Económico y Social de obligada consulta por dicha Comisión en casos específicos —tales como la programación industrial— y en cuya composición deberán figurar representantes de los sectores no gubernamentales, especialmente empresarios y trabajadores.

Salta a la vista la flexibilidad que el nuevo esquema ofrece, no sólo para la toma de decisiones sino para su puesta en práctica. A este propósito es del caso destacar que las decisiones del Consejo, que es el órgano al que corresponde dirigir la política de la Comunidad, en el que los gobiernos estarán representados a nivel ministerial, sólo podrán ser adoptadas, mientras no se decida por unanimidad lo contrario, con el voto unánime de sus integrantes, lo cual significa que ningún país podrá verse compelido a aceptar decisiones en las que su voluntad no haya concurrido.

El perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano

El nuevo esquema de integración que se propone incluye un conjunto de disposiciones dirigidas a preservar, profundizar y optimizar los logros alcanzados hasta el presente, planteando para esos fines el perfeccionamiento del Mercado Común, vale decir, el mejoramiento cualitativo de los elementos positivos del proceso como una base o plataforma de lo que se persigue en definitiva, o sea una profundización de dicho proceso, concebido como un instrumento fundamental del desarrollo de los países del Istmo para construir una Comunidad Económica y Social Centroamericana.

No se discute el papel eminentemente dinámico que jugaron los dos componentes básicos del Mercado Común en el lapso de tiempo transcurrido a partir de la vigencia del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, esto es, la Zona de Libre Comercio y la tarifa externa común. Pero es evidente a la vez que dichos elementos, cumplida su función inicial de propiciar el despegue de un proceso regional de industrialización, basado esencialmente en la sustitución de importaciones —en este caso, de bienes finales de consumo— ya no son suficientes, por sí solos, para seguir impulsando el desarrollo económico y social de los países y de la región tomada en su conjunto, y menos si dicho desarrollo se concibe como un medio de ampliar la participación de Centroamérica en la economía internacional, de



obtener un mayor y mejor empleo de los recursos naturales, humanos y de capital centroamericano, y de transformar las economías nacionales en una economía regional altamente integrada, en forma tal que las actividades productivas adquieran capacidad para competir eficientemente en los mercados internos y externos.

Es por ello que, teniendo en cuenta los anteriores objetivos, el perfeccionamiento del Mercado Común contenido en la Tercera Parte del Proyecto de Tratado implica, entre otras cosas, que el libre comercio de mercancías —cuyo principio general se rescata y sigue vigente en el nuevo esquema— sirva, no sólo para una mejor asignación de los recursos productivos en el ámbito del mercado regional, sino para que dicho libre comercio sea un instrumento dinámico para el desarrollo de la región a través de los requisitos mínimos que deben llenar los productos que sean objeto de intercambio, lo cual se logrará con la aplicación de las disposiciones sobre origen de las mercancías. Esto en última instancia significa mayor integración vertical y horizontal de la producción y mayor eficiencia de las actividades productivas.

A lo anterior también coadyuvan las provisio-

nes del instrumento en cuanto a mantener o a alcanzar la libre circulación de los factores de la producción, o sea los capitales y la mano de obra, así como aquellas otras conducentes a facilitar las inversiones y el establecimiento de empresas de un Estado miembro en el territorio de los demás. De igual manera, es importante el aspecto concerniente al régimen arancelario, concebido como un instrumento para el desarrollo en el que deben conjugarse los objetivos de protección y defensa de las actividades económicas que se realicen en el Mercado Común, con los de eficiencia y competitividad y los de protección y defensa del consumidor o usuario de los productos industriales y agrícolas.

Punto importante del perfeccionamiento lo constituye la amplia gama de disposiciones relacionadas con la competencia dentro del Mercado Común, lo que, a la vez que reconoce implícitamente el amplio rol a jugar por la libre competencia como mecanismo automático para regular los precios y calidades de los productos que son objeto de intercambio, se hace cargo de prohibir o eliminar cualesquiera prácticas de los gobiernos y de las propias empresas, en tanto signifiquen discriminación, subsidios, y, en general, medidas que conspiren contra las reglas de una sana competencia como elemento propiciador e impulsor de la eficiencia de las operaciones productivas.

Dentro del anterior orden de ideas es del caso señalar las disposiciones concernientes a la armonización tributaria, cuyos objetivos tienen que ver precisamente con la eliminación de las distorsiones creadas por el elemento tributario en la estructura de precios relativos y de aquellas otras que se derivan de la aplicación de sistemas impositivos disímiles, en cuanto propicie elementos artificiales para inducir inversiones o la localización de empresas.

Se hace evidente entonces que un libre comercio de bienes rodeado de todos estos elementos no puede menos de constituir un factor eficiente y dinámico del desarrollo y la integración, esto último a través del fortalecimiento de las relaciones de interdependencia y complementariedad de las economías centroamericanas, a cuyos objetivos también concurren las disposiciones específicas concernientes a la coordinación de políticas económicas y sociales contenida en la Cuarta Parte del Proyecto de Tratado.

No obstante lo anterior, es pertinente señalar que el perfeccionamiento del Mercado Común es un proceso continuo y permanente y que, dentro de su desenvolvimiento, pueden presentarse mechos o circunstancias que ameriten disponer de mecanismos correctivos de eventuales situaciones coyunturales o estructurales, pero siempre dentro del estricto

apego al ordenamiento jurídico. Dichos mecanismos, aunque figuran en las disposiciones relativas a las correspondientes políticas económicas, se refieren a típicas cláusulas de salvaguardia aplicables a los productos industriales o agrícolas que sean objeto de intercambio, en el caso de problemas que los afecten como consecuencia del libre comercio, o bien cuando en un Estado miembro se presenten situaciones imprevistas que causen o amenacen causar desequilibrios graves en su balanza de pagos. En tales casos el nuevo ordenamiento jurídico prevé la adopción de medidas de diverso tipo, aplicables con carácter de excepción y por el tiempo estrictamente necesario, encaminadas a resolver adecuadamente, la situación de que se trate. Si bien la adopción de estas medidas puede afectar temporalmente el libre comercio, esto último se hace sin vulnerar el orden jurídico, superando así la etapa de las acciones unilaterales —y por lo tanto arbitrarias— que frecuentemente han aplicado los países ante la falta de dispositivos legales operantes.



Finalmente, el perfeccionamiento del Mercado Común también implica, en el caso que nos ocupa, la profundización del esquema de integración mediante el establecimiento de la Unión Aduanera y de la Unión Monetaria, a partir de los avances que se han logrado hasta el presente en la zona de libre comercio, el arancel externo común, y el funcionamiento de la zona monetaria. La primera, conducente a la conformación de un solo territorio aduanero regional y la segunda a la creación de un sistema monetario regional basado en una moneda común, ambas cosas asequibles en el largo plazo durante el cual se avanzará a través de medidas intermedias de aplicación gradual y progresiva hasta alcanzar la consolidación de un espacio económico de dimensión regional altamente unitario e integrado, prerrequisito de la unión económica y social de Centroamérica que figura como uno de los objetivos fundamentales de la Comunidad que se propone.

La coordinación de políticas

En una exposición de esta naturaleza sería imposible abordar, aún así fuera en la más apretada síntesis, los aspectos esenciales de todos y cada uno de los campos concernientes a las políticas económicas y sociales de la Comunidad que se propugnan en el Proyecto de Tratado. Por ello he considerado del caso, dada la índole de la audiencia, caracterizar en breves conceptos lo más relevante de las políticas directamente relacionadas con las actividades productivas, particularmente la política agrícola, la política industrial, la política de tratamiento al capital extranjero, la política económica externa, y la política de desarrollo equilibrado.



Política agrícola

El Proyecto de Tratado otorga máxima importancia a la política agrícola, en contraste con los compromisos bastante limitados que establecen las disposiciones y orientaciones vigentes en el actual esquema. Las razones de esta preocupación son obvias. La agricultura ha sido, es y será por mucho tiempo la actividad productiva que sustenta buena parte de las economías nacionales, principalmente a través de las exportaciones, así como de la producción de alimentos para el consumo interno, siendo por otra parte fuente significativa de empleo.

En el Proyecto de Tratado, las orientaciones de la política agrícola se encuentran en los objetivos que la misma persigue, las cuales proporcionan un amplio campo de acción a los órganos comunitarios. Dentro de tales objetivos figuran, entre otros, los de incrementar la producción eficiente de alimentos para el consumo interno así como de materias primas para la industria, propiciándose no sólo el adecuado abastecimiento regional de ambos tipos de bienes sino también una mayor integración de los sectores

agrícola y manufacturero. Se persigue asimismo diversificar y aumentar las exportaciones y sustituir importaciones, y en otro orden de cosas elevar el ingreso agrícola y lograr cambios fundamentales en su distribución; abrir mayores oportunidades de empleo a los habitantes del campo y asegurarles mejores niveles de remuneración, e impulsar el desarrollo rural para los fines de transformar y mejorar las condiciones de vida de la población, así como propiciar el desarrollo, conservación y explotación de los recursos renovables.

Para la consecución de los mencionados objetivos, el Proyecto contempla la formulación y ejecución de programas agrícolas de alcance regional, o coordinación de los programas nacionales, en campos tales como producción, conservación y comercialización de productos agrícolas; investigación agrícola y tecnológica; promoción y desarrollo de agroindustrias, así como de exportaciones; infraestructura, control y erradicación de plagas y enfermedades que afecten la producción agrícola. Por otro lado, se da importancia especial a los aspectos de comercialización y financiamiento de la producción agrícola a través de diversas medidas que deben poner en práctica los órganos comunitarios y se prevé la creación de un régimen de incentivos económicos para impulsar el desarrollo agrícola.

Por último, el Proyecto contiene el compromiso de los países miembros de realizar programas nacionales de transformación agraria encaminados al establecimiento de un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, previéndose para tales efectos el funcionamiento de los indispensables servicios de apoyo a los beneficiarios de aquellos programas, como son la asistencia técnica y financiera y otras también conducentes a su realización. Debe aquí tenerse presente que en esta materia no se establece una política comunitaria, quedando reservada la acción correspondiente a cada Estado, en función de las condiciones y particularidades propias de cada país.

En resumen podría decirse que la política agrícola de la Comunidad reconoce y parte del hecho de que las actividades agropecuarias son una fuente de riqueza con potencialidades todavía inexploradas, y constituye asimismo una fuente de trabajo para amplios estratos de la población centroamericana cuyo mejoramiento económico y social, no sólo es indispensable para incorporarla plenamente al desarrollo, sino también para la integración interna de las economías de los países centroamericanos, a través del fortalecimiento de las relaciones de interdependencia y complementariedad y del fortalecimiento de la base de mercado, al ampliarse la demanda efectiva al nivel nacional y regional.



Política industrial

En otro orden de ideas, pero en íntima relación con lo que se lleva dicho, cabría hacer referencia a las líneas fundamentales de política industrial que contiene el Proyecto de Tratado. No es casual que el primero de los objetivos principales de dicha política sea "mejorar y fortalecer las actividades industriales existentes", y que en un capítulo especial dedicado a éstas se asiente que "es de interés general para la Comunidad mejorar y fortalecer las industrias ya establecidas en los Estados miembros, con el propósito de elevar su eficiencia y lograr que la oferta de sus productos se efectúe en las mejores condiciones de precio, calidad y abastecimiento, teniendo en cuenta los intereses de los productores y consumidores". Ello es así, porque la industria con que hoy día cuenta el Mercado Común Centroamericano es uno de sus logros más destacados y, por consiguiente, el punto de partida natural de las decisiones que habrán de tomarse en el futuro.

Se trata, pues, ante todo, de preservar lo que ya se tiene, y de mejorarlo en la medida y el sentido que sea necesario. De ello depende en alto grado que se hagan realidad otros objetivos de la política industrial, como son "lograr el máximo y racional aprovechamiento de los recursos naturales y de capital de la región", "propiciar la mayor generación de empleo de mano de obra centroamericana", "mejorar el nivel tecnológico de la industria", "lograr la máxima eficiencia y productividad económica del sector", "el incremento de las exportaciones de manufacturas a terceros países", y otros más de inspiración similar.

Pero hay algo adicional a lo que es forzoso referirse. De todos ustedes es bien conocido el hecho de que, como resultado del desarrollo industrial de los últimos quince años, se han reducido las posibilidades de invertir en las ramas que cubre ya en medida considerable la industria existente. La propia dimensión del mercado regional no permite que por mucho tiempo más puedan hacerse inversiones o reinversiones en dichas ramas, sin que se de lugar al surgimiento recurrente de problemas serios en el mercado común y en la normal operación de las empresas. De ahí que sea obligado pensar en nuevos campos de inversión industrial y en conseguir acceso a los mercados internacionales. Por lo que hace a lo primero, cabría diferenciar las oportunidades de establecer nuevas líneas de producción que no requieren de grandes capitales, por un lado; y por el otro, las oportunidades de establecer industrias que hacen necesario el concurso multinacional de inversiones centroamericanas, así como del aporte de conocimientos y capitales del exterior.

En el primer caso, el Proyecto de Tratado, entre otros objetivos, se refiere a la conveniencia de "propiciar la especialización y complementariedad industrial y ampliar las relaciones de interdependencia con otros sectores de la economía, particularmente el agrícola", de tal modo que el libre comercio ponga de manifiesto todas sus ventajas, al permitir una fluída circulación de bienes que se complementan recíprocamente, con un aprovechamiento máximo de las inversiones, que de otra manera tarde o temprano hacen frente a situaciones inconvenientes, como son la saturación del mercado, las restricciones a la expansión de las empresas y otras semejantes.

El otro caso al que hice referencia es el que contempla el Proyecto de Tratado al referirse a las industrias básicas. Independientemente de la forma que en definitiva tomen las disposiciones del Proyecto sobre el particular, el hecho que de todas maneras subsistirá es que se trata de industrias cuyo esta-

blecimiento implica movilizar montos importantes de capital, que sólo pueden operar a la escala de todo el mercado centroamericano o de una parte muy importante del mismo y que tienen características muy específicas en cuanto a tecnología y otros aspectos.

Precisamente por todo ello sería ilusorio pensar que en los próximos diez o quince años pudieran establecerse más de unas pocas de dichas industrias. Pero las que se establezcan harán necesario el concurso regional, traducido en acuerdos específicos que sean el fruto de una activa cooperación entre el sector público y los inversionistas, y que concreten los pasos a dar para movilizar los recursos necesarios y garantizar el buen éxito de los proyectos elegidos.

No puedo extenderme demasiado en materia industrial, pero antes de abordar otros temas quisiera referirme a un aspecto muy interesante del Proyecto de Tratado en la esfera a que venimos haciendo referencia. Se trata de las disposiciones que contiene para hacerse cargo de "las ramas industriales que estén confrontando o se hallen en seria posibilidad de confrontar graves problemas en su desenvolvimiento normal debido a saturación del mercado, subutilización de capacidad instalada o cualesquiera otras causas no coyunturales". Algunos de los principales problemas que han surgido en determinadas ramas industriales son de sobra conocidos, e incluso es dable esperar que en el futuro próximo, en ausencia de medidas preventivas oportunas, pudieran aparecer otros nuevos, o agravarse los existentes. Para tales situaciones, el Proyecto de Tratado prevé la concertación de acuerdos por ramas industriales, cuyos resultados obviamente dependerán de la participación activa y voluntaria de todas las partes interesadas.

Política de tratamiento al capital extranjero

Cuando se habla de la industria es habitual que se piense en el papel que desempeñará en ella el capital externo, aunque, obviamente, los recursos del exterior afluyen también hacia otros sectores de la actividad económica. A este respecto, la orientación del Comité de Alto Nivel fue enfocar de modo simultáneo el tratamiento que debe darse al capital extranjero y al centroamericano, poniendo así de manifiesto que la promoción de las inversiones regionales no presuponen una animadversión de nuestros países frente al capital extranjero, sino antes bien, la identificación de áreas de cooperación y la definición de las formas de ésta.

Sobre el particular, el Proyecto de Tratado no introduce conceptos que no se encuentren ya enunciados en muchas legislaciones nacionales y en reso-



luciones y documentos de las Naciones Unidas. No obstante lo anterior, y que el Proyecto de Tratado no va tan lejos como esas legislaciones y documentos, es indudable que las normas generales que contiene sobre la materia constituyen una innovación que ha sido y continuará siendo objeto de mucha controversia. Esto es comprensible, sobre todo en un medio como el centroamericano donde son prácticamente inexistentes las normas para discernir las condiciones y oportunidades más ventajosas de adquisición de la tecnología y de los capitales extranjeros. Pero también considero que deberían ser aceptables estas normas para el capital extranjero. En definitiva, de lo que se trata es de dar un estímulo preferente al inversionista centroamericano en todo aquello en que su capacidad de inversión y sus conocimientos y aptitudes le permitan participar con una expectativa cierta de eficiencia, lo que implica, en los términos del artículo 256 del Proyecto de Tratado, la obligación de los Estados miembros de "adoptar una política común y normas uniformes o armónicas para el tratamiento al capital extranjero y a las empresas en que éste participe, teniendo en cuenta la conveniencia de orientar dichas inversiones en forma selectiva, complementaria del ahorro interno y que maximice su contribución al desarrollo económico regional, facilitando, asimismo, la comercialización y aplicación de tecnología en las mejores condiciones posibles" Dada la importancia de esta materia, se prevé la adopción de la política y normas correspondientes, dentro de los seis meses siguientes a la fecha de entrada en vigor del Tratado.

Política económica externa.

Por tener una amplia y definida relación con las actividades productivas, es pertinente aludir a la política económica externa, por cuanto ésta se establece para los fines de organizar y hacer funcional el sistema de relaciones económicas de Centroamérica con el resto del mundo. Aspecto de suyo importante si se considera la necesidad real de una acción unitaria en las relaciones con terceros, en especial para fortalecer la posición de comercio exterior de los países centroamericanos tanto en materia de importaciones como de exportaciones, lo cual puede lograrse aumentando la capacidad negociadora de la región ante países y bloques de países, así como ante los foros mundiales y regionales de comercio y ante la Comunidad financiera internacional.

Dada la complejidad de la política económica externa, su realización se prevé por etapas, la primera de las cuales atiende fundamentalmente los aspectos del intercambio comercial de la región con terceros países, para cuyo propósito se contemplan medidas de actuación conjunta.



El capítulo correspondiente prevé como instrumentos para su desarrollo la utilización de los aranceles de importación o exportación, medidas no arancelarias e incentivos para la promoción de exportaciones. Se mantiene por otra parte la Cláusula centroamericana de excepción y en materia institucional se prevé la creación de un Instituto Centroamericano de Comercio Exterior. Está prevista asimismo la vinculación con otros países o grupos de países y se contemplan las medidas de defensa para contrarrestar prácticas de comercio desleal o cualesquiera otras que coloquen en situación de desventaja competitiva la producción regional en los mercados internacionales.

Política de desarrollo equilibrado

No estaría completa esta exposición —dentro de los límites de tiempo a que está constreñida— sin aludir a la Política de Desarrollo Equilibrado que figura a la cabeza de la Cuarta Parte del Proyecto de Tratado: “Las políticas de la Comunidad”.

Para ubicarnos mejor en el tema, quisiera indicar que el principio del desarrollo equilibrado es un concepto que ha estado siempre presente en el proceso de integración económica regional, desde los estudios básicos de la década de los años cincuenta, hasta su incorporación a los instrumentos jurídicos del Mercado Común y sus instituciones.

El mencionado principio descansa, en lo fundamental, en el reconocimiento de que en un esquema de integración y especialmente en el caso de países en proceso de desarrollo, existen diferencias significativas en los grados de desarrollo económico relativo entre los países miembros, situación que debe atenderse a través de medidas y utilización de mecanismos de diverso tipo, en forma tal que en el curso del tiempo se reduzcan tales diferencias entre los países de menor desarrollo relativo y los demás.

Dicho de otro modo, el principio de desarrollo equilibrado tiene que ver, a través de su aplicación, con la distribución equitativa de los costos y beneficios del proceso de integración, o sea la única manera de garantizar la participación voluntaria y continuada de todos y cada uno de los países miembros.

Lo anterior implica que los países de menor desarrollo relativo sean favorecidos con medidas especiales y por el tiempo estrictamente necesario, para reducir las brechas que los separan del resto de países con un grado mayor de desarrollo. Con las variantes determinadas por características propias de los países agrupados, el principio de desarrollo equilibrado se aplica en la Comunidad Económica Europea para el caso de regiones de menor desarrollo re-

lativo. —caso del “Mezzoogiorno italiano”—, así como también en otros esquemas latinoamericanos como es el caso del Grupo Andino (Bolivia y Ecuador) o bien en la Comunidad del Caribe (ocho países de menor desarrollo relativo dentro de un total de 12.). En el caso centroamericano también —como ya se dijo— la experiencia alcanzada revela que la insuficiencia de las medidas y de los mecanismos utilizados no ha permitido obtener resultados significativos en su aplicación.

Teniendo todo esto en cuenta y con base en sólidos estudios sobre la materia, el Comité de Alto Nivel le dio consideración especial a este asunto, resultado de la cual es el Capítulo denominado “Política de Desarrollo Equilibrado”.

La actualización del concepto a la luz de los avances teóricos y de la experiencia práctica de Centroamérica y otras regiones, condujo al Comité, primero, a considerar “de interés común la solución de los problemas del desequilibrio en el desarrollo económico y social” entre los países que formarían la Comunidad; y segundo, a caracterizar que tales desequilibrios podrían darse “entre zonas, regiones o sectores de la actividad económica, o que impidan la incorporación al proceso productivo de los grupos marginados de la población”.

Partiendo de lo anterior como elementos definitivos, el proyecto que se comenta contiene el compromiso de los Estados Miembros “de poner en práctica las medidas comunitarias y de carácter interno que sean necesarias para este propósito, especialmente para atender los desajustes estructurales de la producción y el comercio de los países, su menor participación en los beneficios directos del proceso de integración, y en general, el deterioro en su crecimiento económico relativo, de manera que tales medidas hagan posible la creación de nuevas relaciones de interdependencia entre ellos y el fortalecimiento de las existentes” (Artículo 166).

La caracterización de las situaciones de desequilibrio, las políticas comunes a seguir y la determinación de los instrumentos y mecanismos a utilizar en el grado y tiempo necesarios, son atribuciones que deben cumplir los órganos comunitarios (El Consejo y la Comisión). Dichos instrumentos y mecanismos son, entre otros, la programación industrial y agrícola, el financiamiento y la creación de fondos especiales, la política arancelaria y las excepciones transitorias al régimen de libre comercio que se requieran en la etapa inicial de funcionamiento de la Comunidad.

Debe señalarse que la aplicación de medidas especiales en favor de uno o más países, para aten-



der situaciones de desequilibrio que los afecten, no significa ni debe interpretarse en el sentido que los otros países tengan que frenar su desarrollo, sino más bien que los primeros, mediante su esfuerzo propio, y apoyados en la acción regional complementaria de todos los demás, den como resultado un aceleramiento de su desarrollo que permita reducir las brechas o desequilibrios que inicialmente los separen del resto de los países. La disponibilidad y viabilidad técnica y económica de determinados programas o proyectos específicos vendrá a darle contenido concreto a esta política.

Es pertinente indicar que en el Proyecto, su último Artículo (el 311), establece que las acciones o medidas que la Comunidad adopte en la aplicación de la política de desarrollo equilibrado, deberán aplicarse inicialmente a la República de Honduras, sin perjuicio de lo cual, los órganos comunitarios "deberán de inmediato iniciar los trabajos que sean necesarios para identificar y atender las situaciones de desequilibrio económico y social que se presenten en los demás países de la región". Ningún país centroamericano queda, por consiguiente, potencialmente excluido de este tratamiento. Cada caso deberá ser evaluado en función de las circunstancias y condiciones concretas que prevalezcan, en un momento determinado, en un país o países específicos, o en zonas, regiones, sectores, o estratos marginados de la población.

Vale la pena señalar que el Proyecto contiene disposiciones sustantivas sobre otros campos de la política económica, de las cuales sólo puedo limitarme a enumerar las siguientes: la política monetaria, la de ciencia y tecnología, la de integración física (infraestructura, transporte y comunicaciones, energía); y la de financiamiento para el desarrollo. Lo mismo ocurre en materia social, en que el proyecto desarrolla las políticas generales previstas en los campos del empleo, el trabajo, la previsión y seguridad sociales, la salud, la alimentación y nutrición, la vivienda y la cultura y educación.

El simple enunciado de esas políticas económicas y sociales da una idea de la amplia gama de interrelaciones que existe entre ellas mismas y entre estas y las que han sido objeto de somero examen en la presente exposición. Ni las circunstancias ni el tiempo permiten siquiera una caracterización superficial de tales políticas, pero su estudio y análisis para todo aquel que se interese por el proyecto comunitario es imprescindible, especialmente si se aprecian dentro del contexto general del Instrumento.

Distinguidos invitados:

El Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana debe ser evaluado con seriedad y objetividad por los distintos sectores y grupos de opinión o interés que de una u otra manera se encuentran vinculados a la integración económica centroamericana. En cada uno de nuestros países hay intensa controversia alrededor de algunas de sus disposiciones, y es del conocimiento público que una parte del sector empresarial centroamericano adversa abiertamente el Proyecto, calificándolo de dirigista y socializante, o reacciona frente a dicho Instrumento ya sea con una actitud de indiferencia o con un pronunciado escepticismo. Pero también, en no pocos casos, ha existido mayor confusión de la que sería normal, como resultado de la deformación de determinadas disposiciones del Tratado propuesto, o por su total desconocimiento.

Creo que la ocasión es propicia para formular una excitativa a que se conozca este Proyecto en forma cada vez más generalizada, así como al diálogo constructivo y a la reflexión serena, despojada de dogmas doctrinarios, sobre este Instrumento. Dicho diálogo tiene que darse en cada país —y hasta cierto punto se ha venido dando—, entre los diversos sectores que conforman la vida nacional, así como con agrupaciones similares de los demás países centroamericanos. A la hora de las decisiones, que está ya cercana, no contará ninguna de las dos posiciones extremas: ni la que podría considerar que el Tra-

tado está listo para ser firmado, cuando sería más apropiado y realista reconocer que va a ser negociado entre las Partes y, en consecuencia, objeto de modificaciones; ni aquella otra, procedente de una nueva clase de "especialistas en futurología" de la integración, quienes pronostican que sólo se podrá llegar a la Comunidad Económica y Social Centroamericana en el Siglo XXI.

Tengo la convicción de que el nuevo Tratado será discutido y negociado por los cinco países a partir del primer trimestre del próximo año, entre otras razones, porque, a diferencia del esquema actual, se propone hacer posible el mejor aprovechamiento de nuestros recursos naturales, humanos, financieros y técnicos, en beneficio directo de cada una de nuestras sociedades y del conjunto de la región. No aspira, por consiguiente, a privilegiar o favorecer, de manera exclusiva, a un grupo determinado de la población, pero tampoco busca antagonizarlo o colocarlo en situación de desventaja respecto de los demás. En más de una oportunidad me he permitido señalar que, en materia de integración,

aferrarse al mantenimiento del **status-quo** es un costoso error, como en su momento (1970) lo demostró el fracaso en las negociaciones del **Modus Operandi**. El equilibrio es ahora mucho más precario y complejo que en ese entonces. ¿Por cuánto tiempo podrá mantenerse la situación actual, excluyente de toda posibilidad de dinamizar y ampliar el proceso? ¿Qué deterioro jurídico adicional tendrá que producirse para provocar el pleno retorno a una nueva juridicidad? ¿Puede, realmente, ser operativa en el corto plazo una reactivación económica regional, al margen de un avance sustantivo en materia de reestructuración? El sector empresarial tendrá mucho que decir sobre estos asuntos. Hago votos porque al hacerlo, logre penetrar en el trasfondo de nuestras realidades económicas y jurídicas y apoye, eventualmente, la alternativa que no sólo favorezca las perspectivas más inmediatas de sus empresas sino que también optimice el desarrollo de las actividades productivas a mediano y largo plazo y sea consecuente con las aspiraciones de nuestros pueblos, vale decir, con los mejores intereses de cada país y de Centroamérica.

