

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADA

SI/ECLA/Conf.37/L.23

5 de julio de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

REUNION DE EXPERTOS SOBRE FORMULACION
Y EJECUCION DE ESTRATEGIAS PARA LA
EXPORTACION DE MANUFACTURAS

Santiago de Chile, 26 de julio al 4 de agosto de 1971

LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA
Y LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS

por

Ramón Oviedo *

Documento de trabajo

- * Asesor Regional en Administración Pública, adscrito a la Unidad de Administración Pública de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento corresponden al autor y no reflejan necesariamente las de la CEPAL ni de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas.

71-7-1846



INTRODUCCION

El presente documento se fundamenta en la idea de que la estrategia de promoción de exportación de manufacturas que en esta parte del hemisferio pueda formularse, ha de estar en gran medida determinada por, o relacionada con la orientación de los procesos de integración económica que actualmente existen en América Latina. La integración ofrece, por una parte, un mercado más amplio en función del cual desarrollar la industria en los diversos países con el propósito de satisfacer tanto su propia demanda como la existente en otros países de la región; por otra parte, la integración permitiría configurar un bloque común de intereses frente a terceros países que puede facilitar la colocación de bienes manufacturados exportables en las condiciones que más favorezcan a sus países miembros y a la región como un todo.

En tal sentido son sumamente importantes los términos y formas en que se lleve a cabo tal integración de modo que ella refleje los intereses de sus países miembros. Sin duda que la generación de los elementos institucionales (organismos, normas y procedimientos para su funcionamiento) obedece a ciertas necesidades planteadas por las condiciones prevaletentes y por los objetivos, que son la parte sustancial, o fundamental en cualquier empresa o proyecto. Conscientes de esta relación básica y de los cambios que inevitablemente ocurren en esos dos elementos determinantes, parece importante examinar en este caso los aspectos institucionales de los esfuerzos de integración que se llevan a cabo entre los países de la región.

Es relevante la participación que les cabe en el proceso de integración a tres grupos de instituciones fundamentalmente: los organismos establecidos en los propios instrumentos jurídicos de la integración para ejercer la conducción del proceso, las autoridades e instituciones de los países participantes, y los organismos internacionales especializados vinculados al desarrollo de la región.

A través de las decisiones y actuaciones de los tres tipos de instituciones mencionados, se formulan y ejecutan las políticas de integración y se puede además producir la convergencia o coordinación entre

/éstas con

éstas con las políticas y objetivos que se plantean en el ámbito nacional. La existencia de esta íntima relación debiera conducir a un estudio de toda esa estructura, pero para no ampliar la extensión del documento se ha dado preferencia al análisis de los organismos establecidos por los instrumentos jurídicos de la integración, en consideración a las importantes funciones que les cabe desempeñar, a las acciones que concretamente han desarrollado y en especial a su relativo desconocimiento.

Tan sólo este enfoque parcial del tema exige un estudio detallado y prolongado para dar una visión completa de todos los problemas y logros en cada uno de los sistemas de integración. Sin duda que el presente documento no implica tal pretensión, pero sí conlleva el ánimo de atraer la atención hacia la integración y sus aspectos institucionales como un elemento importante del desarrollo económico y social de los países y, en particular, del desarrollo industrial y del mayor intercambio de productos manufacturados.

1. La situación de los sistemas de integración de la región

Los países de la región presentan distintas experiencias en virtud de la configuración de diferentes sistemas o agrupaciones subregionales con miras a la integración.^{1/} El análisis se hace entonces sobre la base del sentido y propósitos que se ha dado al proceso y - aún reconociendo las características propias de nuestros países - de los antecedentes que ofrecen las experiencias en otras regiones.

a) Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

Es evidente la importancia que tiene la ALALC y la orientación que se le pueda dar como mecanismo de integración y las posibilidades que presentaría, en particular, para promover y realizar políticas de promoción de exportación de manufacturas y en general, para coadyuvar al desarrollo económico y social de gran parte de los países de la región.

^{1/} Considerando la región sobre la cual actúa la CEPAL, se tienen en funcionamiento actual cuatro sistemas de integración: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCC), el Acuerdo de Cartagena o Grupo Andino (GA) y la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA).

Basta recordar que en esta agrupación subregional participan 11 países que representan el 90 % de la población y más del 93 % del producto bruto de la región.

Si bien en el tratado de Montevideo de febrero de 1960 se expresa la decisión de perseverar en los esfuerzos a fin de establecer, en forma gradual y progresiva, un Mercado Común Latinoamericano, el propósito fundamental de aquél es la creación de una Zona de Libre Comercio instituyendo la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

El cumplimiento de la finalidad señalada dio origen a la creación de los órganos de la Asociación, que corresponden a la Conferencia de las Partes Contratantes y el Comité Ejecutivo Permanente. La función genérica de la primera, en su calidad de órgano máximo, es tomar todas las decisiones sobre los asuntos que exijan resolución conjunta de las Partes Contratantes; para que pueda cumplir con ella el Tratado le asigna determinadas atribuciones. El Comité Ejecutivo Permanente (CEP) está encargado por su parte de velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado, en otras palabras su labor es de asesoramiento técnico, de estudio y de coordinación, todo lo cual lo realiza a través de la Secretaría Ejecutiva que ha sido estructurada y reforzada desde un comienzo. En efecto, "la Secretaría coordina tanto a la Conferencia, como al CEP, a las comisiones asesoras, a los grupos de estudio y a las reuniones sectoriales".^{2/}

El esquema institucional de la ALALC se complica aún más con la incorporación de órganos de alto nivel como son el Consejo de Política Financiera y Monetaria, Consejo de Ministros, la Comisión Técnica, las Comisiones Consultivas y otros, cuyas funciones y estructuras realmente no es fácil percibir las con entera claridad.

La acción de liberalización de la ALALC que ha constituido su principal objetivo, sin desmerecer su importancia, no se aprecia hoy - frente a la realidad y alternativas que se conciben - como el aspecto fundamental que conducirá a un sustancial desarrollo de los países miembros. En efecto, se trata de una liberalización del comercio de estos países que constituye tan sólo alrededor del 10 al 12 % de su comercio exterior total.

^{2/} Dusan Sidjanski, "Dimensiones Institucionales de la Integración Latinoamericana", INTAL-BID, Buenos Aires, 1967; pág. 26.

No se puede discutir que en el seno de los países miembros de la ALALC se ha contemplado mayor amplitud para el proceso de integración, pero esto - en el plano de funciones y objetivos de la Asociación - no se ha concretado plenamente, es precisamente lo que ha ocurrido con la creación de un frente exterior común y la promoción de nuevas actividades industriales y del desarrollo económico y social de la región.

Para lograr estos últimos objetivos que son los que justifican los esfuerzos de integración regional, se necesitan en la ALALC instituciones bien estructuradas y, como dice Sidjanski ^{3/} "con mayor autoridad que las existentes en el mercado común de los seis países industrializados" (miembros de la Comunidad Económica Europea, CEE).

"El problema, tanto en la ALALC como en el MCCA, resulta de la inadecuación de las instituciones en relación con los objetivos perseguidos y la realización de los mismos. Las instituciones iniciales a pesar de su evolución pragmática - creación de órganos consultivos y organización de reuniones sectoriales - no se encuentran en situación de responder a las demandas de acción y de desempeñar funciones más amplias o nuevas. Además, estas instituciones disponen de instrumentos anticuados o inadecuados, como los protocolos y las resoluciones. Si se quiere realizar una comunidad económica, es evidente que estos medios son insuficientes. De allí la contradicción creciente entre estos instrumentos jurídicos y las necesidades de acción eficaz, entre un formalismo anticuado y un pragmatismo activo. La distancia advertida a veces en las entidades nacionales entre la forma jurídica y la realidad política y económica aparece de manera acentuada en la integración latinoamericana. Se trata de introducir una materia nueva en los moldes viejos."^{4/}

El grado de dinamismo en la acción de la ALALC se ve entrabado por el poder y capacidad de decisión que tienen sus organismos. El CEP con el concurso de su Secretaría Ejecutiva, es el encargado de realizar o hacer cumplir el proceso de integración, sin embargo, su poder de decisión está supeditado a lo estipulado en el Tratado y a algunas otras atribuciones

3/ Dusan Sidjanski, op. cit., pág. 14.

4/ Dusan Sidjanski, op. cit., pág. 15.

y tareas que por el consecuente desenvolvimiento del proceso de integración posteriormente se le han asignado. Decisiones más amplias o que sobrepasan esos límites corresponden a la Conferencia de las Partes Contratantes, órgano en que, además de los representantes gubernamentales permanentes del CEP, participan en principio todos los expertos y técnicos gubernamentales y algunos privados. Las decisiones de la Conferencia son de más alcance que la del CEP, tanto por las atribuciones más amplias que posee como porque los representantes de países (Ministros, presidentes de Bancos Centrales, etc.) actúan menos temerosos, con menos ataduras o con más respaldo que los representantes permanentes del CEP.

Aun cuando es importante la labor que han desarrollado el CEP y la Conferencia, ellos no satisfacen las expectativas de agilidad que se requiere en el proceso regular de integración económica, ni de ascendencia sobre él para tomar decisiones de orden superior. En efecto, en relación al primer caso, no existen órganos con adecuada autonomía como suelen ser los de carácter supranacional existentes en la CEE, por ejemplo. Con respecto a la incapacidad del CEP y de la Conferencia para tomar decisiones de orden superior,^{5/} y por lo tanto la necesidad de órganos a más alto nivel, surgió la creación del Consejo de Ministros (resolución 1 de la Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, 1965) y de otros Consejos como el de Política Financiera y Monetaria mencionado anteriormente.

Además de los organismos señalados funcionan en el seno de la ALALC otros órganos de asesoramiento y consulta que tienen el carácter de instrumentos auxiliares: comisiones asesoras, grupos de estudio, reuniones sectoriales y Consejos especializados. También adscritas a esta Asociación participan agrupaciones profesionales y comisiones nacionales que son productos de la creación de gremios latinoamericanos organizados por los distintos sectores de la actividad privada de los países miembros.

Desde el punto de vista de objetivos más ambiciosos, como es el acuerdo y desarrollo de una política seria de promoción de exportación

^{5/} Incapacidad no en un sentido peyorativo ni atribuida a las personas que lo componen, sino en relación a las limitantes que le impone el sistema en sí.

de manufacturas y en particular de la conformación de una acción común frente a terceros países, primordialmente de economías desarrolladas, es evidente que la estructura de la ALALC no ofrece las instituciones más adecuadas. Ya se ha comentado en cuanto a que en la medida en que se han planteado nuevas o más amplias tareas se ha ido desarrollando el aparato institucional de la integración, lo que ha motivado una cierta desarticulación orgánica; esta situación de inadecuación de la estructura no se haría muy evidente en tanto los nuevos objetivos o nuevas acciones no fuesen fundamentalmente distintos de los primarios o de los que motivaron el proceso, o si en la estructura inicial se hubiese previsto la incorporación futura de nuevos órganos.

No es esa la situación de la ALALC, cuyo preciso propósito es establecer una liberalización gradual del comercio intrazonal, aun cuando en el mismo Tratado de Montevideo se declara el convencimiento de los países miembros de perseverar en los esfuerzos tendientes a establecer un mercado común latinoamericano.

La enunciación del objeto más distante del mercado común, permite hoy retrotraer esa idea y subrayar que una materia importante en una estrategia para promover la exportación de manufacturas es la necesidad de imprimir más agilidad al proceso de integración, y - si no reestructurar su mecanismo - llegar a los acuerdos y crear los órganos básicos, preponderantes, para lograr los objetivos y tareas de mayor alcance que en el seno de los países de la región se han venido enunciando.

No se está ajeno a que esto es, en medida preponderante, materia de decisión política de los países miembros, sin embargo existe el precedente de decisiones políticas que se reflejan en reuniones u órganos con participación de representantes gubernamentales, pero en cierto modo se ha perdido operatividad por falta de una mayor vinculación entre los ya diversos organismos de carácter latinoamericano. En este sentido cabe citar a título de ejemplo, la coordinación o relación entre los órganos de la ALALC, entre éste y CECLA y entre el MCC, la ALALC y el Grupo Andino (aun cuando se tiene presente que este último tiene como uno de sus objetivos facilitar la participación de los cinco países miembros en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de ALALC en un mercado común).

b) Mercado Común Centroamericano (MCC)

El MCC muestra características diferentes a las de la ALALC en cuanto a objetivos, instituciones y financiamiento. Estas tienen sus raíces, principalmente en las circunstancias históricas en que se han desarrollado los cinco países del istmo centroamericano y en sus aspectos geográficos, demográficos y recursos existentes en la zona.

En efecto, luego de la Constitución Política de 1824 que estableció un sistema federal en Centro América y a raíz de las guerras civiles que se llevaron a cabo se produjo la división y el establecimiento de los actuales Estados del Istmo. Posteriormente comenzaron los esfuerzos para la reunificación, marceo dentro del cual se ubica el proceso de integración económica.

El factor histórico favorable a la reconstrucción de la unidad centroamericana se ve reforzado por las condiciones de fácil comunicación y contactos que permiten el área geográfica y su pequeña población, además de su relativa homogeneidad económica.

En los esfuerzos de integración de estos países se distinguen dos etapas fundamentales. En la primera de ellas, comprendida entre 1951 y 1961, hubo una participación preponderante de los organismos de las Naciones Unidas, principalmente de la CEPAL, que se tradujo en la creación del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE). Ya en esta primera fase se crean algunas instituciones de carácter regional, como son la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC) en 1954, que hoy tiene el nombre de Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), con sede en Costa Rica, y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), establecido en Guatemala en 1955.

Hasta 1957 se suscribieron tratados bilaterales que contemplaban: el libre comercio sobre la base de listas de artículos liberados, disposiciones sobre tránsito, procedimientos aduaneros y la constitución de comisiones mixtas para resolver los problemas de su aplicación. A partir de 1958 se comenzó a suscribir tratados multilaterales, de este modo se estableció una zona de libre comercio mediante la suscripción, el 10 de junio de 1958 en Tegucigalpa, del Tratado Multilateral de Libre Comercio

e Integración Económica, al cual adhirieron los cinco Estados centroamericanos pero que, en sus comienzos, fue puesto en vigor sólo por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Las partes contratantes se obligaron a perfeccionar dicho régimen de libre comercio en un período de 10 años a partir de la vigencia inicial del Tratado y adoptaron a su vez la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA). Se creó en esa ocasión la Comisión Centroamericana de Comercio, órgano destinado a proponer medidas para el desarrollo de la zona de libre comercio.

En la misma ocasión de ese Tratado, fue suscrito un Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración con el objeto de establecer o desarrollar industrias de modo que, a través del acceso al mercado centroamericano, pudieran operar en condiciones económicas y competitivas.

La segunda etapa del proceso de integración centroamericana comienza en 1960 con el Tratado de Asociación Económica Tripartita, suscrito el 6 de febrero de ese año. En términos generales este tratado establecía la libre movilización de personas, bienes y capitales entre El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Se postulaba además la creación de organismos comunes. La importancia de este tratado es que condujo a la rápida suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana el 13 de diciembre de 1960, a través del cual se implanta el libre comercio de todos los productos naturales y manufacturados, originarios de los Estados miembros, con algunas excepciones de los comprendidos en la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA).

En virtud del desarrollo de este proceso es que coexisten las diferentes instituciones creadas en las diversas instancias. Se reconoce así como organismos regionales de integración a los siguientes:

i) Organización de Estados Centroamericanos (ODECA); ii) Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano; iii) Consejo Económico Centroamericano; iv) Consejo Ejecutivo del Tratado General; v) Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA); vi) Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); vii) Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP);

/viii) Instituto

viii) Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI); ix) Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP); x) Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA); xi) Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (FECAICA); xii) Cámara de Compensación Centroamericana; xiii) Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA) y, xiv) Consejo Monetario Centroamericano.

La característica muy especial que se ha destacado en el proceso de integración de Centro América se refleja en las ideas y esfuerzos que pretenden llevar - con mayor o menor éxito - a la reunificación de los países del istmo. En efecto, paralelo al proceso de integración económica se ha venido intentando una integración política a través de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). ODECA se estableció con la firma de la Carta de San Salvador en 1951, siendo luego reestructurada en virtud de los logros en el campo de la integración económica, dándose origen a su nueva Carta Constitutiva firmada en 1962 que se encuentra vigente en la actualidad. Sin embargo, reticencias originadas en los intentos frustrados de unión han contribuido a que presente mayor dinamismo la integración económica que la de naturaleza política, significando ello una evolución desequilibrada y a veces competitiva entre los dos procesos de integración.

En cuanto a los órganos propios del Tratado General de Integración, o instituciones del Mercado Común Centroamericano, es útil identificarlos y analizar las funciones que desempeñan. Estos órganos son el Consejo Económico Centroamericano (CEC), el Consejo Ejecutivo y la SIECA. Si se hace un paralelo de orden general con la Comunidad Económica Europea (CEE), ellos corresponderían al Consejo de Ministros, al Comité de Representantes Permanentes y a la Comisión de la CEE, respectivamente.

Sin embargo, existen diferencias marcadas entre las instituciones de ambos sistemas de integración. En primer lugar con respecto al CEC se observa que está compuesto oficialmente por los ministros de economía de los países miembros, en tanto que en el Consejo de Ministros de la CEE la participación fundamental corresponde a los ministros de Relaciones exteriores en lo que se ha llamado el "Gran Consejo", en donde se toman /primordialmente decisiones

primordialmente decisiones de carácter político. Otras decisiones en la CEE son adoptadas en los Consejos especializados constituidos por los ministros que corresponden, e incluso el Consejo reúne a todos los ministros que tienen ingerencia en el asunto a tratar.

El hecho de que sean los ministros de economía quienes actúan oficialmente en el órgano supremo del MCC (Consejo Económico Centroamericano) les da internamente, en cada país, una cierta jerarquía, pero se establece también una relativa competencia con los ministros responsables de las relaciones con el exterior.

El CEC tiene como función la dirección de la integración de la economía de los países miembros, se preocupa de la coordinación de sus políticas económicas y decide sobre aquellas materias que el Consejo Ejecutivo no ha podido resolver. Además interviene en muchos otros asuntos que tanto el Consejo Ejecutivo como la SIECA someten a su consideración.

El Consejo Ejecutivo a su vez tiene un carácter más técnico y en él participan oficialmente los subsecretarios de economía e integración, aunque por parte de Costa Rica actúa el director o el subdirector de su Oficina de Integración, participan también en sus reuniones miembros suplentes, diferentes asesores y representantes del sector privado. Es necesario señalar además la participación de representantes de organismos internacionales, latinoamericanos y centroamericanos y de funcionarios de la SIECA.

El Consejo Ejecutivo desempeña dos tipos de funciones: la preparación de resoluciones para el CEC y otras que corresponden al ejercicio de su poder autónomo. En efecto, el tratado general le concede varias facultades, entre ellas, la administración o puesta en práctica del tratado, dictación de las disposiciones particulares para su cumplimiento, control de las disposiciones presentes en los protocolos y, en general, el cumplimiento de las tareas que le asigna el CEC. En un paralelo con el Comité de Representantes Permanentes de la Comunidad Económica Europea y aún con el de la ALALC, se observa que este Consejo posee más atribuciones delegadas e incluso ciertos poderes autónomos.

La SIECA desempeña un papel fundamental en el desarrollo del proceso integracionista. Siendo una de las tres instituciones u órganos propios
/del sistema

del sistema - lo que no ocurre con la Secretaría Ejecutiva de la ALALC - constituye efectivamente un elemento dinámico de la integración que garantiza la continuidad de las acciones del CEC y del Consejo Ejecutivo. La SIECA, además, expresa en forma primordial el interés comunitario.

Las funciones técnicas de esta Secretaría son principalmente preocuparse de la aplicación de los tratados, protocolos y resoluciones, elaborar proyectos y estudios según lo soliciten los órganos superiores, tomar medidas que aceleren o aseguren el funcionamiento de la integración, e interpretación de los convenios suscritos. A pesar que se reconoce su insuficiencia de personal, destaca el existente por su capacidad técnica y el espíritu o criterio centroamericano.

En igual forma que lo ocurrido con la CEE y la ALALC, en este proceso se han creado instituciones que coadyuvan al desarrollo de la integración y que corresponden en gran parte a las ya enumeradas en página anterior. Es de recordar en este sentido al Banco Centroamericano de Integración, el ICAP, el ICAITI, el Consejo Monetario y otras, los cuales colaboran en diferentes formas con los órganos creados por el Tratado y con Comisiones específicas que se han establecido. A este último respecto puede señalarse comisiones de carácter sectorial o funcional.

Sin embargo, es necesario aclarar la distinción entre las reuniones de consulta y de preparación constituidas por personal técnico, y las comisiones y consejos que tienden a ejercer poderes autónomos. El objetivo perseguido con estos últimos, al igual que en la ALALC, ha sido eludir el lento procedimiento de protocolos mediante acuerdos directos entre los ejecutivos de organismos o entes autónomos.

Por último, cabe señalar dentro de la estructura general de la integración centroamericana, la participación de los organismos profesionales que representan a grupos funcionales del sector privado. Pueden mencionarse a título de ejemplo, la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (FECAICA), Asociación Centroamericana de Industrias Textiles, Unión Centroamericana de Ingenieros y Arquitectos, etc.

Procurando una evaluación de la estructura y funcionamiento del MCC, aunque por razones obvias muy breve y superficial, se destaca en relación a la ALALC -- además de sus objetivos que concretamente son más ambiciosos --

/la eficacia

la eficacia demostrada al alcanzar en mayor medida los fines determinados y la mayor coordinación y flexibilidad de sus instituciones, que quizás pueda atribuirse a una gran dosis de pragmatismo con que se ha desarrollado el proceso. En efecto, en este caso no se ha seguido como en la ALALC las modalidades clásicas o tradicionales de integración, que se reflejan en variados aspectos, como atribuciones o funciones de los órganos del tratado, procedimientos en la adopción de acuerdos o decisiones, etc.

Como ilustración a lo expresado, se tiene que al nivel del Consejo Ejecutivo del MCC, se resuelve en muchos aspectos mediante mayoría, evitando así los elementos negativos del veto. No obstante hay casos en que por desacuerdo entre sus miembros debe elevarse el asunto a consideración del Consejo Económico Centroamericano (CEC). A este nivel se ha hecho una práctica el que toda decisión que pueda afectar a todos los países miembros del tratado se adopte por unanimidad, haciéndose incluso extensivo a la mayoría de las decisiones y resoluciones. Se hace así presente una diferencia fundamental con las reglas más flexibles de la CEE, en las cuales se prevé la eliminación gradual de la unanimidad mediante la mayoría calificada.

Otro elemento que le concede lentitud a los procedimientos del MCC es el uso de protocolos en la adopción y puesta en vigencia de muchos acuerdos, ya que una vez adoptados éstos, deben ser luego aprobados por el ejecutivo y ratificados posteriormente por el poder legislativo.

En relación al desarrollo industrial y particularmente de la exportación de manufacturas que permite la integración centroamericana, se observa que esta materia se encuentra incorporada en el Tratado, en el convenio sobre el régimen de industrias centroamericanas de integración, en el sistema especial de promoción de actividades productivas y en el convenio de incentivos fiscales al desarrollo industrial. Se debe reconocer que al amparo de la integración se ha producido un cierto desarrollo del sector industrial de los cinco países miembros.

En efecto, aun cuando se trata de una región cuya economía se basa principalmente en la producción y exportación de bienes agrícolas, se ha observado en cada país un incremento en la contribución porcentual del sector industrial al producto interno bruto, es clara la influencia que

/en este

en este sentido ha ejercido el proceso de integración. Aun cuando no se tienen datos por países, de años anteriores, el cuadro que se adjunta y las informaciones para Centro América en total, confirman lo aseverado.^{6/}

En los años 1950, 1955, 1960 y 1962 la participación porcentual de la industria manufacturera en el producto interno bruto fue 9.2, 10.0, 10.3 y 11.0 % respectivamente. Esto se ve confirmado por las tasas anuales de crecimiento del PIB de cada sector, en que se observa que una de las más altas - incluso superando las del sector agrícola - son las correspondientes a la industria manufacturera. Estas tasas anuales fueron para los periodos o años que se indican las siguientes: 1950-1955, 6.0 %; 1955-1960, 4.8 %; 1960-1963, 8.1 %; 1961, 6.0 % y 1962, 10.2 %.

Las cifras del cuadro adjunto, luego de las recién citadas, revelan que hasta 1970 ha habido un crecimiento relativo cada vez mayor del producto interno bruto del sector industrial, ya que para el conjunto de los cinco países se puede estimar, grosso modo, en un 15 a 16 % la participación de este sector en la estructura porcentual resultante al año 1970. Aun cuando no pueda afirmarse que tal crecimiento sea considerable es, sin embargo, importante si se tiene en cuenta que se trata de economías que tradicionalmente se han basado en la producción y exportación de bienes primarios, fundamentalmente agrícolas, y, además es un crecimiento que difícilmente se habría logrado sin los intentos que sobre integración se han hecho.

Por último, como una muestra más de la trascendencia del movimiento integracionistas, se tiene por ejemplo que, en 1967, el intercambio regional constituyó más del 20 % del comercio total de esos países significando un aumento apreciable si se tiene en cuenta el 6 % que constituía en 1960. Además, en el mismo año, el valor de los productos industriales, llegó a constituir el 44 % del comercio centroamericano, significando una clara variación en su constitución.

6/ Naciones Unidas, CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1963, ver cuadros 16 y 17.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA
EN LOS PAISES MIEMBROS DEL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

Sectores	Costa Rica				El Salvador				Guatemala				Honduras				Nicaragua			
	1965	1968	1969	1970	1965	1968	1969 a/	1970 a/	1965	1968	1969 a/	1970 a/	1965	1968	1969	1970 a/	1965	1968	1969 a/	1970 a/
Agricultura	24.9	23.9	23.5	23.6	28.6	26.9	26.7	27.4	28.9	27.6	26.9	26.6	37.7	34.9	33.4	32.8	34.9	30.7	30.3	29.0
Minería	b/	b/	b/	b/	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.4	1.2	1.1
Industria manufacturera	17.5	19.1	19.4	19.6	16.3	17.6	17.5	17.1	11.8	13.2	13.7	14.0	13.5	14.9	15.5	15.7	11.2	13.7	14.8	15.9
Construcción	5.4	4.8	4.8	4.9	4.0	3.3	3.3	3.4	1.8	2.8	1.9	1.8	4.5	5.5	6.0	6.2	3.5	3.6	3.7	4.1
<u>Subtotal bienes</u>	<u>47.8</u>	<u>47.8</u>	<u>47.7</u>	<u>48.1</u>	<u>49.1</u>	<u>48.0</u>	<u>47.7</u>	<u>48.0</u>	<u>42.6</u>	<u>42.7</u>	<u>42.6</u>	<u>42.5</u>	<u>57.2</u>	<u>56.9</u>	<u>56.6</u>	<u>56.3</u>	<u>51.2</u>	<u>49.3</u>	<u>50.1</u>	<u>50.1</u>
Electricidad, gas y agua	1.6	1.7	1.8	1.9	1.6	2.0	2.0	2.1	1.0	1.1	1.2	1.3	0.7	0.8	0.9	0.9	1.6	2.4	2.4	2.4
Transporte y comunicaciones	4.5	4.4	4.5	4.6	5.2	5.7	5.7	5.7	4.6	4.3	4.4	4.3	6.7	6.7	6.6	6.7	5.4	5.4	5.3	5.4
<u>Subtotal servicios básicos</u>	<u>6.1</u>	<u>6.2</u>	<u>6.3</u>	<u>6.5</u>	<u>6.8</u>	<u>7.7</u>	<u>7.7</u>	<u>7.7</u>	<u>5.7</u>	<u>5.5</u>	<u>5.7</u>	<u>5.6</u>	<u>7.4</u>	<u>7.6</u>	<u>7.6</u>	<u>7.6</u>	<u>7.1</u>	<u>7.8</u>	<u>7.7</u>	<u>7.8</u>
Comercio y finanzas	15.1	15.6	15.8	15.8	23.7	23.5	23.2	22.9	32.6	33.3	33.4	33.8	16.1	16.2	16.1	16.2	18.9	19.0	18.7	19.0
Gobierno	11.0	11.4	11.5	11.4	7.8	7.8	8.3	8.2	5.3	5.2	5.3	5.2	2.8	2.4	2.5	2.5	7.9	9.2	9.0	8.8
Propiedad de la vivienda	9.3	8.3	8.1	7.7	5.1	4.9	4.9	4.9	7.9	7.5	7.3	7.2	9.5	9.2	9.5	9.4	7.7	7.5	7.4	7.3
Otros servicios	10.7	10.8	10.6	10.5	7.4	8.1	8.2	8.3	5.8	5.8	5.7	5.6	7.0	7.7	7.8	7.8	7.3	7.2	7.1	7.0
<u>Subtotal otros servicios</u>	<u>46.1</u>	<u>46.0</u>	<u>46.0</u>	<u>45.4</u>	<u>44.1</u>	<u>44.3</u>	<u>44.6</u>	<u>44.3</u>	<u>51.7</u>	<u>51.8</u>	<u>51.7</u>	<u>51.8</u>	<u>35.4</u>	<u>35.5</u>	<u>35.9</u>	<u>36.0</u>	<u>41.7</u>	<u>42.9</u>	<u>42.2</u>	<u>42.1</u>
<u>Producto total</u>	<u>100.0</u>																			

Fuente: CEPAL, "Estudio Económico de América Latina, 1970", Segunda parte. La Situación Económica por países - Décimo Cuarto Período de Sesiones, Santiago de Chile, 27 de abril al 8 de mayo de 1971 (E/CN.12/868/Add.1).

a/ Información preliminar.

b/ Minería está incluido en el sector industria manufacturera.

Del Estudio Económico de América Latina, 1970,^{7/} en sus partes dedicadas a cada uno de los países miembros del MCC, se colige que les ha sido posible un crecimiento del sector industrial principalmente a través de la puesta en práctica de una política de sustitución de importaciones, que se apoya en las perspectivas que ofrece el mercado más amplio generado por los acuerdos de integración. En cierto modo este sector se ha hecho bastante sensible a los acontecimientos en el plano del mercado común, un ejemplo en este sentido se presenta con El Salvador, en donde las exportaciones al resto de Centro América disminuyeron paulatinamente desde 1968 a 1970; del debilitamiento de la demanda externa de manufacturas a raíz de la paralización del comercio con Honduras, se originaron limitaciones para el ritmo de crecimiento del sector industrial.

El estudio citado señala, además, que el decrecimiento experimentado en el ritmo de expansión del sector manufacturero de El Salvador obedece a dos causales, principalmente: una de ellas es que en la región se han desarrollado actividades competitivas que han producido una cierta saturación del mercado centroamericano, esto ha ocurrido especialmente con la rama de vestuario; la otra causal se relaciona con el convenio ya mencionado sobre incentivos fiscales para el desarrollo industrial, al que se le dio una nueva orientación en marzo de 1969, en el sentido de evitar que en cada país se otorguen estímulos fiscales extremadamente competitivos con el propósito de concentrar las inversiones. Según el estudio de CEPAL, esta nueva orientación no ha sido aún aplicada o instrumentada en la región, circunstancia que ha coincidido con el término de la vigencia de los incentivos que fueron concedidos - en El Salvador - a industrias que se establecieron entre 1960 y 1962. Sin el apoyo de la ley de fomento industrial, se produjo un clima de incertidumbre y, en consecuencia, el desaliento para la inversión privada de ese país.

A pesar de las dificultades que se han presentado para concretar, por ejemplo el Régimen de Industrias de Integración, se han logrado algunos avances y se ha ido reforzando paulatinamente la acción en tal sentido.

^{7/} Naciones Unidas CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1970, Segunda Parte, "La situación económica por países", (E/CN.12/868/Add.1): 27-III-1971.

Se pueden subrayar los intentos de estudio técnico de proyectos relacionados con el papel, el nylon y el acero. Además en la Novena Reunión del Comité de Cooperación Económica (CCE), enero de 1966, una vez más se planteó la necesidad de elaborar una lista de prioridades industriales regionales que sirvieran en la selección de industrias de integración y, además, se solicitó al Consejo Económico Centroamericano (CEC) explorar los medios por los cuales se podían asignar proyectos sin una ratificación legislativa.^{8/}

La observación del caso centroamericano permite llegar a la convicción de que - al menos en una primera etapa - la integración es la vía fundamental para el desarrollo industrial de los países miembros, a través de un proceso de ordenamiento, tanto en la instalación de unidades productivas como en su comercio intrazonal. Existen indudablemente factores de carácter institucional y de procedimientos que obstaculizan en gran parte el proceso de integración económica, pero en tal sentido, parece ser más influyente la existencia de factores políticos y quizás si la necesidad de una mayor y más efectiva coordinación - si no la eliminación de competencia - entre los esfuerzos de unidad económica y de unidad política.

No obstante esas consideraciones, puede afirmarse en favor del caso centroamericano que aparentemente presenta mejores condiciones para consolidar o tonificar su situación institucional a través, por ejemplo, de la creación de instituciones de carácter supranacional y/o empresas de tipo multinacional. La tradición histórica de reunificación puede operar positivamente sobre el desarrollo del proceso de integración.

c) Grupo Andino (GA)

Como se señala en el Texto del Acuerdo de Cartagena - suscrito por los Gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, el 26 de mayo de 1969 - este sistema de integración subregional se inspira en la Declaración de Bogotá del 16 de agosto de 1966 y en la Declaración de los Presidentes de América formulada en la Reunión de Punta del Este, celebrada entre los días 12 y 14 de abril de 1967. Además se fundamenta en el Tratado de Montevideo y en las Resoluciones 202 y 203 (CM-II/VI-E) del

^{8/} Referencias más detalladas se encuentran en: Philippe C. Schmitter, "La dinámica de contradicciones y la conducción de crisis en la integración centroamericana", Revista de la Integración (BID-INTAL), Buenos Aires, noviembre de 1969. /Consejo de

Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

El hecho fundamental, previo a este acuerdo, lo constituye la decisión adoptada en la Reunión de Jefes de Estados Americanos en Punta del Este en abril de 1967, en el sentido de propiciar la concertación de acuerdos subregionales dentro del marco de la ALALC. Esto involucró el reconocimiento en cuanto a que tales acuerdos "pueden ser mecanismos de acción del Tratado que no contradicen sus objetivos, sino que tienden precisamente a su realización".

Esto fue un acontecimiento muy auspicioso para los países que luego formarían parte del llamado Grupo Andino, ya que desde algunos años venían desarrollando esfuerzos para que se les garantizaran medidas especiales en razón de su condición de países de mediano o menor desarrollo relativo. El propósito que animaba a los cinco países (además de Venezuela en sus comienzos) no era, en modo alguno, marginarse de la ALALC, sino que se entendía como una forma de reforzar e incluso acelerar el proceso integracionista. Es por ello que en el artículo 1 del Texto del Acuerdo se expresa a la letra, que: "El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común, todo ello con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión".

Sin embargo la estructura institucional y los procedimientos de este sistema han asumido una característica diferente a las de la ALALC, que contribuye potencialmente a una mayor celeridad del proceso de integración. Sin duda que también colabora en este aspecto el menor número de países participantes y la relativa mayor homogeneidad de este grupo en cuanto a su nivel de desarrollo económico y social y su más estrecha comunidad de propósitos.

El articulado del Acuerdo de Cartagena, establece que son órganos principales del sistema la Comisión y la Junta y órganos auxiliares son el Comité Consultivo y un Comité Asesor Económico Social.

/La Comisión

La Comisión es el órgano máximo del Acuerdo y está constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los Gobiernos de los Países Miembros. Estos debe acreditar un representante titular y un alterno. Las funciones de la Comisión son, resumidamente: formular la política general y adoptar las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo; aprobar las normas que hagan posible la coordinación de los planes de desarrollo y de las políticas económicas de los Países Miembros; designar y remover a los miembros de la Junta; impartir instrucciones y delegar atribuciones en la Junta cuando lo estime conveniente; aprobar, no aprobar o enmendar las proposiciones de la Junta; velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del Acuerdo y las del Tratado de Montevideo; proponer modificaciones al Acuerdo, etc.

La Junta que constituye el órgano técnico de este Acuerdo, está integrada por tres miembros elegidos por un período de tres años, al término del cual pueden ser reelegidos. Pueden ser miembros de ella los nacionales de cualquier país latinoamericano. Los constituyentes de esta Junta deben actuar únicamente en función de los intereses de la subregión en su conjunto y son directamente responsables de sus actos ante la Comisión.

Las principales funciones de la Junta son: desempeñar las labores de Secretariado Permanente del Acuerdo y mantener contacto directo con los Gobiernos de los Países Miembros a través de los organismos que estos establezcan para tal efecto; velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las decisiones de la Comisión; cumplir los mandatos que emanen de ésta; formular a la Comisión proposiciones que faciliten o aceleren el cumplimiento del Acuerdo, con el fin de lograr sus objetivos en el plazo más breve posible; efectuar los estudios técnicos que le encomiende la Comisión y otros que a su juicio sean necesarios; evaluar anualmente los resultados de la aplicación del Acuerdo; participar en las reuniones de la Comisión, excepto cuando ésta considere necesario reunirse privadamente; ejercer las atribuciones que le delegue la Comisión; etc.

El Comité Consultivo es un órgano asesor de la Junta, que además colabora con ella en la realización de sus trabajos cuando ésta lo solicita. A través de él la Junta establece los contactos con los Países Miembros. Este Comité está integrado por representantes gubernamentales de todos los Países Miembros designados según el tema a tratar, sus reuniones se efectúan

en la

en la Sede de la Junta a requerimiento de ésta o del Presidente de la Comisión por expresa petición de cualquier País Miembro. Es también función del Comité Consultivo el análisis de las proposiciones de la Junta antes de su consideración por la Comisión, cuando ésta lo solicite. Las opiniones que en este sentido emitan sus miembros se remitirán en informes dirigidos a la Comisión y a la Junta.

Por último, el Comité Asesor Económico y Social (CAES), que está formado por 15 representantes de los empresarios y 15 de los trabajadores, tiene como función primordial vincular a los sectores de la actividad económica de los países miembros y promover su participación en el proceso de integración.

Aunque la Corporación Andina de Fomento no fue establecida mediante el Acuerdo de Cartagena, sino que con anterioridad,^{9/} es no obstante una institución, y muy importante, de este sistema subregional de integración. Además su constitución fue un paso importante en el desarrollo de los acontecimientos hacia la conformación del Acuerdo subregional.

Es así como en el Artículo 24 del Acuerdo se expresa que la Comisión y la Junta deben mantener estrecho contacto con el Directorio y el Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento, a fin de coordinar las actividades con ésta y facilitar el logro de los objetivos del Acuerdo.

En el Convenio Constitutivo de la Corporación, Artículo 3º, se establece a su vez, que su objeto es "impulsar el proceso de integración subregional", constatándose en el mayor detalle que se da al respecto, los mismos criterios de equidad y de trato preferencial a los países de menor desarrollo relativo que se formulan en el Acuerdo. El detalle de sus funciones contempla, en términos generales, la realización de estudios destinados a identificar oportunidades de inversión, difusión de sus estudios e investigaciones con el objeto de orientar las inversiones, asistencia técnica y financiera para la preparación y ejecución de proyectos

9/ Su Convenio Constitutivo suscrito en el seno de la Comisión Mixta, por los Plenipotenciarios de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, data del 7 de febrero de 1968, casi un año y tres meses antes de la suscripción del Acuerdo.

multinacionales o de complementación, obtención de créditos internos y externos, promoción de la captación y movilización de recursos, promoción de aportes de capital y tecnología, concesión de préstamos, aval y otras garantías, etc.

A pesar de que pueda ser aún prematuro emitir juicios definitivos acerca de la eficiencia de la estructura y procedimientos del Grupo Andino, debido a su relativamente corta vigencia, es sin embargo posible ensayar a través de los antecedentes con que se cuenta, una evaluación de carácter general y primario.

Ya se ha dado como una razón, que actúa en forma positiva en la marcha de este proceso de integración, la mayor identificación de intereses que existe entre los países miembros; sin embargo, es también una razón poderosa el tipo de instituciones que conforma su estructura. Sin duda que ésta posee mayor operatividad que la demostrada por la estructura institucional de la ALALC, pudiéndose afirmar en este plano de comparaciones que se trata de una estructura evidentemente menos compleja.

De lo ya expuesto se ha podido observar que luego de la Comisión, que es el órgano máximo constituido por representantes plenipotenciarios, existe la Junta constituida por técnicos y cuyo papel oficial dentro del Acuerdo, es el de una secretaría ejecutiva. Como órgano auxiliar actúa el Comité Consultivo, en cuyo seno operan o se conforman los cuerpos asesores con representantes gubernamentales de los países miembros, según la materia de que se trate. Por último, también en su carácter de órgano auxiliar, se cuenta con el Comité Asesor Económico y Social (CAES), a través del cual se da cabida a la participación del sector privado mediante la representación de los subsectores de empresarios y trabajadores.

Al parecer, las disposiciones del Acuerdo de Cartagena no dejan la puerta abierta a la proliferación de organismos como ocurre con el Tratado de Montevideo, el que en su artículo 43 establece que, el Comité Ejecutivo Permanente (CEP) "podrá establecer Comisiones Consultivas integradas por representantes de los diversos sectores de las actividades económicas de cada una de las partes contratantes".

/En cuanto

En cuanto al procedimiento de Decisiones de la Comisión, se distingue su adopción mediante: i) el voto afirmativo de los dos tercios de los Países Miembros, cuando se trata de materias de orden administrativo general; ii) el voto afirmativo de los dos tercios, sin que haya voto negativo para materias incluidas en el Anexo I del Acuerdo, que dice relación con atribuciones a la Junta, modificaciones al Acuerdo, enmiendas a proposiciones de la Junta, coordinación de planes de desarrollo y políticas económicas de los Países Miembros, programas de integración física, programas de liberación, programas conjuntos de desarrollo sectorial, etc.; iii) el voto afirmativo de los dos tercios sin voto negativo para aquellas materias incluidas en el Anexo II, que corresponden en general a proposiciones que hace la Junta en su carácter de órgano técnico, al ser rechazadas éstas para su reestudio por la Junta (que debe hacerlo en un plazo no menor de 2 meses ni mayor de 6), pueden ser luego aprobadas con el voto afirmativo de los dos tercios sin que haya voto negativo, pero sin considerar como tal el del país que hubiere votado negativamente en oportunidad anterior; iv) el voto afirmativo de los dos tercios respecto de materias relacionadas con el régimen especial para Bolivia y Ecuador, siempre que uno de ellos sea el de uno de éstos países; v) por último, se contempla la unanimidad en la designación de los miembros de la Junta.

Este procedimiento en la adopción de Decisiones de la Comisión no se diferencia fundamentalmente del practicado en la ALALC, en donde la Conferencia de las Partes Contratantes se rige por el quórum de dos tercios y el voto de dos tercios que, salvo excepciones previstas o decididas, debe ser sin voto negativo.

No obstante, dado que es limitado el número de casos en que las decisiones pueden ser adoptadas sin que las partes puedan hacer uso de su derecho de veto, en la ALALC y el Grupo Andino se ha recurrido - similarmente al tratado de Roma - al establecimiento de un calendario automático y obligatorio que fija de antemano los plazos para la ejecución de ciertos compromisos o la transformación y perfeccionamiento de los mecanismos iniciales. El calendario o programa del Grupo Andino, en su expresión inicial, es parte fundamental del propio Acuerdo. Este método colabora

/en cierto

en cierto modo a la celeridad del proceso de integración, forzando a los órganos del Acuerdo a elaborar y examinar con anticipación los estudios que sean necesarios, para adoptar en forma oportuna sus decisiones.

Lo expresado en el párrafo anterior se ve corroborado por lo que se ha dado en llamar los éxitos del Grupo Andino. En efecto, hasta el tercer período de sesiones extraordinarias de la Comisión, realizado en Lima del 14 al 31 de diciembre de 1970, se tomaron importantes decisiones entre las cuales figuran el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros, la programación de la industria petrolera, las nóminas para las distintas modalidades del programa de liberación y los mecanismos para la armonización de las políticas económicas y sociales.

Hay dos asuntos que interesa comentar por su implicancia institucional, ellos son el Régimen Común y los mecanismos para la armonización de las políticas económicas y sociales.

En el primer caso, el articulado del Régimen Común exige la existencia de organismos nacionales competentes en materia de inversión extranjera directa, ya que ellos constituyen la pieza clave de este Régimen. Es así como en un plazo de tres meses, a partir de su entrada en vigor, cada País Miembro deberá haber establecido o designado el organismo nacional competente. Al nivel subregional las instituciones fundamentales son, lógicamente, la Comisión y la Junta, en tal sentido en el capítulo V se establecen sus atribuciones específicas en materia de Régimen Común.

Esta resolución establece además un nuevo órgano, la Oficina Subregional de Propiedad Industrial, la que actuará como nexo y como asesora de las oficinas nacionales de propiedad industrial y se encargará además de preparar contratos "tipo" de licencias. Es importante también señalar que el Régimen Común prevé el establecimiento de un sistema subregional para el fomento, desarrollo, producción y adaptación de tecnología, en tal sentido y según el artículo 23, "la Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará antes del 30 de noviembre de 1972, un programa encaminado a promover y proteger la producción de tecnología subregional, así como la adaptación y asimilación de tecnologías existentes".

/En relación

En relación a los "mecanismos para la armonización de las políticas económicas y sociales", en el Tercer Período de Sesiones Extraordinarias la Comisión tomó su Decisión 22 en la cual crea los siguientes organismos: Consejo de Planificación, Consejo Monetario y Cambiario, Consejo de Financiamiento, Consejo de Política Fiscal y Consejo de Comercio Exterior. En esta Decisión se establece además que la Comisión podría crear, a propuesta de la Junta, otros Consejos a medida que el proceso de integración así lo requiera.

Por último, como una referencia importante de esta evaluación sintética del Grupo Andino, se debe señalar que en el presente año la Comisión en su Quinto Período de Sesiones Ordinarias (Lima, 8 al 10 de marzo), se ha abocado a la programación multinacional de sectores industriales. La Junta, por su parte, incluye en su Programa de Actividades para 1971 la continuación de los estudios de programación industrial, que abarcan: la industria petroquímica, la industria metal-mecánica, la electrónica, la industria automotriz, siderurgia y metalúrgica básica, y telefonía y centrales telefónicas. Se contempla además la iniciación de estudios de otros sectores de la actividad industrial.

Como conclusión se puede subrayar, al margen de algunas dificultades propias de estos procesos, el dinamismo que muestra hoy el Grupo Andino, que comparativamente contrasta con la situación de la ALALC y con la del MCC en los últimos años, que - por diversas razones - ha mostrado un lamentable estancamiento en su desenvolvimiento.

Se puede esperar, con cierto optimismo no exento de fundamento, que en un futuro próximo se observen ya más claramente los resultados positivos en el desarrollo industrial y el comercio entre los cinco países que componen el área subregional andina de integración. Hasta ahora, el buen funcionamiento de su mecanismo institucional y la buena predisposición de los gobiernos de los países miembros hacen confiar que tal futuro se concrete.

/d) Asociación

d) Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA)

En un importante documento en que se dedica una parte al análisis de la situación del Caribe,^{10/} se destaca que su situación presente refleja en forma clara elementos de la fragmentación del período colonial, y las relaciones tradicionales son evidentes en los contactos entre los países de habla inglesa en el Caribe y el Reino Unido, las Antillas Francesas y Francia, y las Antillas Holandesas y Surinam con Holanda. Además, hay Repúblicas isleñas que durante el presente siglo han desarrollado relaciones especiales dentro del sistema interamericano y con Norteamérica. Mientras tanto las relaciones entre los países del Caribe han sido débiles.

Las relaciones casi exclusivas con los centros metropolitanos ha determinado el alcance y la naturaleza del desarrollo en la producción y en las relaciones comerciales. Todos los países de la región son productores de bienes primarios y muy dependientes de los sectores agrícola y minero. En la mayoría de los casos ellos proveen de materias primas a industrias localizadas fuera de la región, su capacidad para importar depende preferentemente de los precios que reciban, lo que afecta a todos los insumos para la producción y los artículos de consumo que les son necesarios. El resultado es que al nivel del mercado mundial se ha establecido una competencia entre los países del Caribe, viéndose todos ellos similarmente afectados por los movimientos de los términos del comercio internacional.

Las fuertes relaciones bilaterales entre los países del Caribe en forma individual, con los respectivos centros metropolitanos, los ha mantenido relativamente aislados entre sí, de modo que no ha habido un vigoroso desarrollo del comercio multilateral en la región y, consecuentemente no se crearon instituciones o estímulos de mutua asistencia para su desarrollo.

El reconocimiento de esta realidad ha conducido al convencimiento de que la intensificación del comercio intra-regional puede ayudar a estimular su desarrollo mutuo. De este modo se ha gestado un proceso tendiente a establecer la integración económica, que data - en cuanto a medidas concretas - del año 1965, cuando en el mes de diciembre los Gobiernos de

^{10/} ECLA, Office for the Caribbean, "Recent Steps Towards Multilateral Economic Co-operation in the Caribbean". 25 February 1969. (ECLA/POS 69/1).

Antigua, Barbados y Guyana adoptaron el texto de un acuerdo para una Asociación de Libre Comercio del Caribe. Aunque este acuerdo no fue puesto en práctica, más tarde llegó a ser, como Acuerdo Principal de CARIFTA, las bases para negociaciones más amplias dirigidas al aumento de los países miembros y al mayor alcance de la Asociación.

Esfuerzos posteriores, desarrollados paulatinamente, condujeron a la reunión de Jefes de Gobierno en Barbados, 23-29 octubre de 1967, en la cual se aprobó un programa para la cooperación económica multilateral que autorizaba la celebración de negociaciones para facilitar la creación de un área de libre comercio a partir del 1° de mayo de 1968 y la preparación de la carta constitutiva de un Banco Regional de Desarrollo, el que también entraría en operación en esa oportunidad. A partir de esa reunión se solicita a CEPAL lleve a cabo estudios acerca de algunas medidas que pueden ser instituidas para fortalecer el proceso de integración.

En febrero de 1968, los Ministros de Comercio aprobaron el texto revisado del Acuerdo de CARIFTA, entrando en efecto el Area de Libre Comercio el 1° de mayo de ese año, con cuatro miembros: Antigua, Barbados, Guyana y Trinidad-Tabago. El 1° de julio de 1968, los Estados Asociados de las Indias Occidentales (Antillas) suscribieron el Acuerdo, y el 1° de agosto de ese mismo año se incorporaron Jamaica y Montserrat.^{11/}

En términos generales los objetivos de la Asociación son: promover la expansión y diversificación del comercio en el área de la Asociación, asegurar que el comercio entre los Territorios Miembros se realice en condiciones de competencia justa, alentar el desarrollo progresivo de las economías del Area, y motivar el desarrollo armónico del comercio en el Caribe y su liberalización mediante la remoción de las barreras existentes.

En cuanto a sus aspectos institucionales se destaca el Consejo de Ministros como su órgano principal, el cual está constituido por un representante de cada miembro de la Asociación. Sus responsabilidades son: ejercitar los poderes y funciones que le asigna el Acuerdo, supervisar la aplicación del Acuerdo y mantener su operación bajo revisión, considerar

^{11/} Los actuales miembros de CARIFTA son: Antigua, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristobal-Nieves-Anguila, Santa Lucía, San Vicente, Trinidad-Tabago.

y apoyar las acciones que podrían ser llevadas a cabo por los Miembros en orden a promover el logro de los objetivos de la Asociación, y facilitar el establecimiento de estrechos contactos con otros países, uniones de países u organizaciones internacionales. El Consejo puede tomar decisiones que obligan a todos los Miembros y puede hacer recomendaciones a éstos. Por último, otra facultado de este organismos es el establecimiento de órganos, comités y otros cuerpos orgánicos que considere necesarios al cumplimiento del Acuerdo.

Las decisiones y recomendaciones, del Consejo deben ser aprobadas con votación unánime, excepto los casos en contrario establecidos por el Acuerdo. Se considera en este sentido que hay unanimidad si ningún miembro ha emitido voto negativo. Por otra parte, en aquellos casos que se establece mayoría de votos se requiere el voto afirmativo de una mayoría de todos los Miembros de la Asociación.

El Consejo tiene además otras atribuciones administrativas, como la dictación de reglas de procedimientos para sí mismo y para otros órganos que se crean, establecimientos de disposiciones financieras necesarias para los gastos administrativos de la Asociación, procedimientos para la formulación del presupuesto anual, etc.

Del Consejo depende un órgano que actúa como secretaría ejecutiva (Secretaría General) en este proceso de integración. Además existe, como institución importante de este sistema, el Banco de Desarrollo del Caribe cuya existencia legal vino a concretarse sólo el 27 de enero de 1970, fecha en que entró en vigor el Convenio Constitutivo. Entre las funciones más importantes del Banco están: prestar asistencia técnica para la coordinación de los planes de desarrollo de los países miembros, captar recursos de dentro y fuera de la zona, promover la inversión pública y privada para proyectos de desarrollo, y promover la creación de otras instituciones financieras en la región.

Antes de plantear los resultados obtenidos en los pocos años de vigencia del Acuerdo, parece necesario insistir en algunos aspectos relacionados a las expectativas y problemas que presenta la integración en el Caribe.

/En tal

En tal sentido, se puede señalar en primer término que las ventajas de la integración en esa zona son fundamentales, ya que todos los países miembros carecen de recursos suficientes y sus mercados internos son pequeños; la posibilidad de crear las condiciones para establecer fábricas relativamente grandes y de recibir inversión extranjera está en relación al éxito del proceso de integración.

La principal fuente de divisas de los países miembros es la exportación de productos agrícolas, entre los cuales destacan el plátano, azúcar, arroz, cítricos, algodón, especias y cacao. Sin embargo, la agricultura presenta algunos problemas ya que es notoria la escasez de tierras que se pueden incorporar al cultivo, además que la mayor parte de la existente es de temporada, lo cual limita la producción,

Frente a las circunstancias, expuestas en forma muy breve, y en razón de muchas otras condiciones prevaletentes en el Caribe, que no corresponde analizar en este documento,^{12/} se plantea la necesidad imperativa que tienen esos países de industrializarse, proceso que debe basarse en las exportaciones debido a la dimensión de los mercados nacionales. Se observa además que, junto a la industrialización, la diversificación agrícola y el turismo constituyen los elementos principales del desarrollo económico de esa zona. La integración económica regional representa así una vía esencial para emprender un vigoroso proceso de desarrollo económico y social.

La CARIFTA ha venido cumpliendo desde hace tres años ese papel. Dada esa corta existencia es difícil - como en el caso del Grupo Andino - emitir juicios definitivos acerca del grado en que se han cumplido sus objetivos. Sin embargo, se puede realizar algunas apreciaciones preliminares y muy generales de los logros según los objetivos amplios que han sido planteados en el Acuerdo.

^{12/} Información más detallada se encuentra en: CEPAL, "El proceso de integración en la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA)", Documento de Conferencia (E/CN.12/886), presentado al Décimocuarto período de sesiones, Santiago de Chile, 27 de abril al 8 de mayo de 1971; y en Revista Comercio Exterior, editada por el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México D.F.

La liberalización del comercio se ha logrado en un margen bastante apreciable y se han dado pasos importantes hacia la expansión y diversificación comercial de la zona. El comercio intrazonal ha experimentado un crecimiento rápido y se ha producido una ampliación de la diversidad de productos que se transan.

En una reunión de ministros de los países miembros, realizada en enero de 1970 en Georgetown, Guyana, se informaba ya que, durante el año 1969, Trinidad-Tabago había aumentado su comercio con el área en un 41 % y que Jamaica había duplicado sus exportaciones.

En el crecimiento del comercio intrazonal han incidido bastante los estímulos dados al intercambio de productos agrícolas los que tradicionalmente participaban muy poco en él, a tal punto que, siendo todos los territorios de la CARIFTA grandes productores de alimentos, esa producción no se dirigía a satisfacer las necesidades de consumo interno zonal, de modo que todos los países miembros han sido grandes importadores de alimentos. En este rubro se presentan amplias posibilidades de ahorro de divisas tanto para los países o territorios como para la zona en su conjunto.

Se han desarrollado grandes esfuerzos para que el comercio intrazonal se realice en condiciones de competencia equitativas, habiéndose dictado normas uniformes para todas las partes contratantes de modo que sirvan de marco para controlar el cumplimiento de ese principio.

Como en otras zonas, existen en el Caribe diferentes niveles de desarrollo entre los territorios signatarios,^{13/} por lo que se han dictado medidas especiales para lograr un desarrollo gradual y equilibrado, lo que significa un tratamiento preferente para los territorios de menor desarrollo

^{13/} Son territorios de mayor desarrollo relativo: Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad-Tabago; y de menor desarrollo relativo: Antigua, Dominica, Granada, Montserrat, San Cristobal-Nieves-Anguila, Santa Lucía y San Vicente. Estos últimos conforman el Mercado Común del Caribe Oriental (MCCO), en donde terminaron negociaciones existosas para establecer un arancel aduanero externo común y para unificar sus políticas de comercio exterior, lo que les permitirá una mejor posición para negociar, en el ámbito de la CARIFTA, con los cuatro Territorios Miembros de más desarrollo.

relativo. Esto es considerado tanto por el convenio constitutivo de la Asociación como por la Carta del Banco de Desarrollo del Caribe.

Precisamente, en el plano comercial, los territorios de menor desarrollo relativo no han obtenido aún muchos beneficios con el establecimiento de la CARIFTA, no porque ésta no los favorezca suficientemente, sino porque no poseen capacidad de producción para exportar - en las primeras fases de la integración - cantidades apreciables de productos, ya sea entre ellos o hacia los territorios más desarrollados de la Asociación.

Además de las concesiones especiales relativas al comercio, como períodos más largos para la eliminación gradual de los derechos de importación y posibilidad de acelerar la desgravación entre ellos, manteniendo a la vez la eliminación gradual más lenta de los derechos aduaneros sobre las importaciones procedentes de los territorios más desarrollados de la región, se han considerado medidas destinadas a impulsar las industrias existentes y a crear incentivos para la instalación de empresas industriales en los territorios de menor desarrollo relativo.

Los gobiernos de la CARIFTA también han pensado que para desarrollar el sector manufacturero, es necesario proteger gran parte del mercado zonal a través de la aprobación de un arancel externo común, y a la vez desarrollar una política que permita en general una adecuada distribución para la instalación de industrias. En estos aspectos han colaborado, la CEPAL, ONUDI y un Grupo de Trabajo que se han preocupado del estudio de antecedentes y la determinación de criterios que permitan cumplir con los principios enunciados.

Entre el 8 y el 12 de septiembre de 1969, se efectuó en Puerto España una Reunión de Expertos sobre Armonización de Incentivos Fiscales para las Industrias en la Comunidad Regional del Caribe, la que fue organizada por la CEPAL, Oficina para el Caribe. En ella se analizaron los incentivos fiscales existentes y se formularon recomendaciones para una estructura armónica de incentivos dentro de la región. Algunas fallas encontradas en los incentivos existentes fueron: la falta relativa de prioridades que ellos involucraban; la existencia de liberación de impuestos a la importación de ciertas materias primas, que junto a las consideraciones de
/factores precio,

factores precio, calidad, etc., no permitían la investigación sobre aprovechamiento de insumos locales y a su vez favorecían la instalación de industrias extranjeras de exportación o "enclaves" industriales; las disparidades entre incentivos específicos y las estructuras básicas de impuestos existentes, etc.

El incremento que se ha experimentado en el comercio intrazonal del Caribe es, al margen de cualquier otra consideración, un índice muy importante de lo que significa el aprovechamiento del margen potencial que ofrece la integración para el desarrollo de las exportaciones de sus países miembros, margen que en este caso es bastante amplio dada las escasas relaciones comerciales que por tradición existían en la zona.

Sin embargo, esta zona de integración económica, conformada por islas, tropieza con la necesidad - más evidente que en los otros casos analizados - de desarrollar su sistema de transporte marítimo, de modo que permita el traslado de carga y pasajeros que ha de ser mayor en la medida que se desarrolle el proceso de integración. No se cuenta aún con una adecuada infraestructura portuaria (puertos y equipos para el movimiento de carga), ni con una dotación suficiente de barcos económicos y eficientes.

Conscientes de la importancia de esta materia la CARIFTA ha adoptado ya algunas medidas en cuya realización participa la CEPAL. Entre ellas destacan: "la reorganización del Servicio de Transporte Marítimo de las Indias Occidentales y dotarlo de mejor equipo"; el estudio de "la posibilidad de que el transporte intrazonal de carga se reserve a naves pertenecientes a nacionales de los Territorios Miembros o a empresas de transporte marítimo controladas por ellos y administradas por sus nacionales"; el estudio para establecer "una nueva corporación de transporte marítimo en virtud de otro tratado que incluya todas las disposiciones necesarias para que dicha corporación tenga status jurídico regional, etc."^{14/}

De las consideraciones anteriores se desprenden otros aspectos de carácter institucional, como hay muchos en el plano de la integración, que - tanto en relación a éste como a los otros sistemas - deberían ser analizados por estudios más exhaustivos.

^{14/} Naciones Unidas, CEPAL, "El proceso de integración en la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA)", pág. 24 (E/CN.12/886).

2. Consideraciones

La integración no es tan sólo una materia de carácter económico, es en grado muy importante materia de decisión política. Los objetivos más generales que otorgan un marco dentro del cual debe conducirse la integración, los objetivos específicos determinados durante la marcha del proceso y el cumplimiento de todos ellos por parte de los países miembros, es el trasunto de una actitud y actuaciones políticas en que se debate el sentido de solidaridad internacional y los intereses nacionales.

El principio de desarrollo equilibrado en el proceso de integración es en gran parte representativo de los hechos que se mencionan. No significa que tal principio en un adecuado proceso de integración vaya en desmedro total de algún país miembro, especialmente de mayor desarrollo relativo, sino que las ventajas que el pueda obtener están reguladas por las oportunidades que deben ser concedidas a aquellos países miembros que afrontan problemas económicos y sociales más agudos.

La necesidad de obtener un óptimo resultado de la integración merece - sin marginarse del planteamiento anterior - la consideración de los recursos existentes en los países miembros, especialmente recursos naturales y capacidad instalada, de modo que del proceso integracionista se desprendan políticas de desarrollo sectorial justas y equitativas.

Se observa así que en el cumplimiento de los objetivos generales, se determinan objetivos más específicos y a su vez se van presentando diversos obstáculos que hacen más complejo el proceso. El éxito en estas circunstancias requiere de la firme decisión de los participantes y de una gran habilidad por parte de quienes conducen el movimiento de integración. Es importante entonces la instrumentación del proceso, o la determinación de los medios a través de los cuales se va a llevar a efecto.

Paralelamente a los diversos recursos materiales, humanos y financieros, surge la importancia del marco institucional en el cual participan, como ya se ha dicho, los órganos creados por los acuerdos de integración, las institucionales nacionales ligadas a este proceso y los organismos internacionales.

/Se ha

Se ha pretendido en el documento, aunque superficialmente, analizar la estructura institucional establecida por los acuerdos y las creadas posteriormente en su cumplimiento, haciendo un paralelo con el logro de los objetivos especialmente de aquellos relacionados con el desarrollo industrial y el comercio intrazonal de productos manufacturados.

La experiencia es diversa en los cuatro casos considerados, pero aún al margen de los resultados comparativos se comprueban las posibilidades que ofrece la integración al desarrollo económico y social de los países de la región.

Sin desconocer que tanto en general, como en cada experiencia en particular, existen otros factores que influyen en la marcha de proceso de integración, se ha podido observar que hay diferencias de orden institucional entre los cuatro sistemas considerados. Aparentemente por la trayectoria más amplia de la ALALC y del MCC, estos muestra una estructura más diversificada y compleja que el Grupo Andino y la CARIFTA, pero - quizás si sea por otras razones, como la tradición histórica que en su oportunidad fue señalada - el MCC ha mostrado un ritmo relativamente más acelerado en el cumplimiento del proceso; aunque él ha experimentado un freno en los últimos años por razones ya conocidas, que no son en su gran parte de carácter institucional.

El Grupo Andino y la CARIFTA presentan estructuras relativamente menos complejas de las que resultan procedimientos también relativamente más expeditos. Esto se puede observar, al menos, si se hace un paralelo entre la ALALC y el Grupo Andino, a través del cual resalta la mayor operatividad de este último.

Se puede citar como ejemplo que una razón casi general en la lentitud del proceso es la existencia de protocolos para otorgar ejecutividad a una serie de decisiones, aun cuando éstos pueden considerarse necesarios en la etapa actual de la integración en la región.^{15/} El Grupo Andino ha señalado en varias ocasiones como el sistema que en la actualidad está mostrando mayor éxito en el cumplimiento de sus objetivos.

^{15/} No parece arriesgado afirmar que tiene mucha importancia en este orden de consideraciones, el relativo desarrollo político de los países de la región.

Respecto de instituciones de carácter multinacional, que insistentemente se han planteado como necesarias y muy propias de un proceso de integración, se han creado algunas que corresponden a los campos financieros y de servicios, pero no aún en el área de actividad industrial.^{16/} Puede estimarse que estas últimas habrán de surgir con el desarrollo futuro del movimiento integracionista.

Como ya se ha mencionado, los avances de la integración en la región han demostrado el incremento del comercio intrazonal que de ella se puede obtener, y en especial han ofrecido perspectivas para el desarrollo de la producción y el comercio de bienes manufacturados. Los procesos de sustitución de importaciones llevados a cabo en mayor o menor grado en los distintos países de la región, encuentran en la integración mercados más amplios para su desarrollo. En este sentido se ofrecen buenas perspectivas a aquellos países que, considerando el tamaño de su mercado interno están llegando al término de su proceso nacional de sustitución, el cual ha constituido un elemento fundamental en su desarrollo (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay).

Lo anterior no significa que aquellos países que se han clasificado en una etapa aún más lejana del término de sus posibilidades de sustitución, o aquellos que recién hubiesen iniciado el proceso, no encuentren en la integración las mismas buenas perspectivas, más aún si se tiene en cuenta el principio de desarrollo equilibrado implícito en los esfuerzos integracionistas. Centro América constituye un ejemplo de esto, ya que a través del MCC se han vigorizado sus posibilidades de industrialización basados en tal proceso de sustitución.

Es indudable que el aprovechamiento de las amplias posibilidades que ofrece la integración económica de los países de la región requiere sortear aún muchos problemas, ya sea de carácter técnico, económico o político, entre los cuales pueden citarse a título de ejemplo: la necesidad de definir con mayor precisión la forma en que se ha de promover de manera preferencial el desarrollo de ciertos países, esta necesidad es más

^{16/} Se pueden citar la Corporación Andina de Fomento, el Banco de Desarrollo y otras en Centro América, el Servicio de Transporte Marítimo de las Indias Occidentales, etc.

latente en aquellos casos de países que tienen una situación más aguda de menor desarrollo relativo; la necesidad de coordinar las políticas nacionales de desarrollo al nivel de la región y, con particular referencia a la industrialización, la necesidad de llegar a una distribución en la localización industrial, o a una adecuada política de complementación que signifique salvar los obstáculos de duplicación, o cierto tipo de competencia, que desvirtúen los grandes principios y objetivos del proceso de integración; la necesidad de determinar las perspectivas -- o una imagen -- de la región en el futuro, de modo de plantear una estrategia de desarrollo, dentro de la cual tiene gran importancia la estrategia de desarrollo de la producción y comercio intrazonal de manufacturas; por último, puede citarse entre estos ejemplos, la necesidad de desarrollar la investigación tecnológica que permita en el corto plazo una adecuada adaptación de la tecnología y, en el largo plazo, la creación de tecnología propia que signifique -- en gran medida -- el óptimo aprovechamiento de los recursos naturales de la región, como asimismo eliminar o disminuir su dependencia respecto de los países desarrollados.

Sin la pretensión de haber agotado este tipo de comentarios es necesario, además, enfatizar la conveniencia de establecer un intercambio comercial amplio entre las distintas agrupaciones de integración, materia que desde ya ha sido expresada en los acuerdos en que éstos están basados.

Finalmente, cabe destacar la necesidad de perfeccionar los instrumentos de orden institucional, especialmente de acuerdo a los requerimientos que plantean el desarrollo del proceso de integración, sus nuevos objetivos y los problemas que en su cumplimiento se presentan.

