

CAPÍTULO XI

EL MERCADO COMÚN

CONCOMITANTE con la creación de la ODECA, que buscaba una mayor vinculación política, se procuró un acercamiento económico, que más tarde daría por resultado el Mercado Común Centroamericano. En el IV periodo de sesiones de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), efectuada en 1951, los gobiernos centroamericanos acordaron la formación de un Comité de cooperación económica, tomando en cuenta los vínculos geográficos e históricos, el interés en desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte, con vistas a la integración de sus economías y a la formación de mercados más amplios.³⁵ El Comité se reunió por primera vez en Tegucigalpa, del 23 al 28 de agosto de 1952, y esta reunión marca el punto de partida de las reuniones posteriores que han promovido el proceso de integración económica en forma progresiva y gradual.

Así, el Mercado Común se ha ido formando por etapas, según lo requirieran las necesidades prácticas, sin un plan preconcebido y sin instituciones previstas de antemano. La primera etapa fue cubierta por una serie de estudios que formaron la base del futuro desarrollo. Esos estudios, no solamente tenían que referirse a las posibilidades de ensanchamiento de los mercados, sino a los principales obstáculos que se oponían, como por ejemplo la falta de vías de comunicación, la deficiencia de energía eléctrica para la instalación de industrias, etc. Esos estudios fueron, entre otros, el estudio inicial sobre integración, el de transportes, el de electrificación, el de política comercial y repercusiones fiscales, el de unificación de nomenclaturas arancelarias, el de tratados bilaterales de libre comercio, el proyecto de tratado general de integración, el de industrias de integración, etc.

A medida que se efectuaban estos estudios, se iba promoviendo el proceso, pues el programa de integración, tal como lo expresó la Secretaría Ejecutiva, tenía que ser una cuestión de orden, de tiempo y de oportunidad.³⁶ El programa, dice el informe, tenía que tener un cierto carácter experimental, en tanto se comprobaba poco a poco su viabilidad y la cooperación entre los Estados. Los éxitos iniciales del programa fueron evidentes. Comprobada la deficiencia de los transportes, no obstante que no se firmó ningún tratado general sobre la materia, se ha logrado el establecimiento de una

³⁵ Naciones Unidas. Doc. E./CN. 12/275.

³⁶ *La integración económica de Centroamérica*. Naciones Unidas, 1956, p. 28.

política regional sobre carreteras, la mayoría de las cuales han sido llevadas ya a la práctica, conectando a todos los Estados, y se firmó un acuerdo sobre Circulación de vehículos por carretera y otro sobre Señales viales uniformes. Se creó la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), como órgano regional de capacitación administrativa, y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), como órgano asesor de los gobiernos y empresas particulares, encargado de efectuar investigaciones para el mejoramiento de la industria y para el aprovechamiento de los recursos naturales de la región. En cuanto al libre comercio, se principió por ligar a cada uno de los Estados con los otros por medio de tratados bilaterales de libre comercio, a fin de establecer modalidades adecuadas con cada uno, mientras el proceso de integración comenzaba a desarrollarse, para llegar después a un tratado multilateral de libre comercio, que sentó las bases para el establecimiento de una zona de libre comercio.

Cubierta esta primera etapa un poco tímidamente, se llegó a la siguiente mediante la firma del Tratado General de integración económica, el 13 de diciembre de 1960 y que fija ya las bases para el establecimiento de un mercado común en un plazo de cinco años. Para llegar a esta etapa hubo necesidad de realizar previamente una serie de acuerdos complementarios, como el Convenio sobre Equiparación de Gravámenes, el Tratado sobre Régimen de Industrias Centroamericanas y la Nomenclatura Uniforme Centroamericana de Importación y Exportación (NAUCA y NUECA). Posteriormente se firmó el Convenio sobre Incentivos Fiscales y el Código Uniforme Aduanero (CAUCA). Asimismo, se creó el Banco Centroamericano de Integración Económica, como órgano financiero de la integración.

Esta segunda etapa también se ha ido cubriendo en lo que al libre comercio se refiere, y una idea de su rápido crecimiento nos la dan las siguientes cifras: que el comercio intercentroamericano que cubría en 1950 solamente el 3% de las importaciones, con un volumen de ocho millones de dólares, en 1960 alcanzó a un 20% y en 1965 se había elevado a más del 40%, con un volumen de ciento treinta millones de pesos centroamericanos (dólares). La mayoría de los productos de la región fueron liberados y solamente quedaron aquellos que forman los principales renglones de exportación, como el café, el algodón, azúcar, etc.

Como puede colegirse, la integración comprende, tanto el aspecto industrial, como el agropecuario. Pero, mientras que el aspecto industrial ha tenido un desarrollo más efectivo, el aspecto agropecuario tropieza con una serie de problemas difíciles de solucionar, por el carácter competitivo de la producción, diferencias de costos, productividad, etc. Sin embargo, se ha tratado de darle solución a estos problemas. En 1965 se firmó un protocolo de granos básicos, con el objeto de regular la comercialización de los mismos y coordinar su producción.

El aspecto orgánico de la integración económica ofrece una red complicada de órganos y comisiones, como consecuencia de la forma progresiva y gradual en que se ha ido formando. Los órganos de una etapa no han desaparecido por completo al iniciarse la siguiente. El primer órgano de la integración fue el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, creado en virtud de resolución tomada en el IV periodo de sesiones de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), como ya se dijo. Dicho Comité ha funcionado con la Secretaría de la CEPAL como Secretaría técnica, y aún subsiste, no obstante los nuevos órganos creados por el Tratado general de integración. Posteriormente se formaron "Comisiones mixtas", creadas por los tratados bilaterales de libre comercio y que funcionaron hasta tanto se firmó el Tratado multilateral de libre comercio, no obstante que algunas de sus funciones aún subsisten para ciertas cuestiones no reguladas. Con el Tratado multilateral se forma la Comisión centroamericana de comercio; y como consecuencia del Convenio sobre régimen de industrias de integración, la Comisión Centroamericana de integración industrial. Estas comisiones, cuya secretaría se encomendó a la Secretaría General de la ODECA, prácticamente no funcionaron, pues aquella Secretaría no estaba en condiciones de prestar asistencia, en el caso primero, y en el caso segundo, porque cuando entró en vigor ya funcionaba el Consejo Ejecutivo.³⁷ Con el Convenio sobre equiparación de gravámenes, surge una nueva Comisión de comercio, algunas de cuyas funciones son absorbidas por los órganos del Tratado General. El tratado de asociación económica entre Guatemala, El Salvador y Honduras, creado antes de que se firmara el Tratado general de integración, tiene entre sus órganos: el Comité Directivo, integrado por los Ministros de Economía, el Consejo Ejecutivo y una Secretaría permanente. De dicho antecedente toma el Tratado general de integración económica, suscrito en diciembre de 1960, los órganos actuales de la integración. En efecto, se crea el Consejo Económico Centroamericano, compuesto por los Ministros de Economía de los Estados contratantes o de los que hagan sus veces, y que tiene a su cargo dirigir la integración de las economías centroamericanas y coordinar la política en materia económica de los Estados. El Consejo ejecutivo, creado con el objeto de aplicar y administrar el tratado y de realizar las gestiones y trabajos que tengan por objeto llevar a la práctica la unión económica de Centroamérica, el cual se integra por un funcionario propietario y un suplente por cada una de las Partes contratantes. Dicho Consejo asume las funciones de la Comisión centroamericana de comercio, de la Comisión centroamericana de integración industrial y de las Comisiones mixtas a que ya se hizo referencia. El Tratado también estableció una Secretaría Permanente, con carácter de persona jurídica (SIECA), que sería además la Secretaría del

³⁷ Véase del Instituto Interamericano de Estudios Internacionales, "Derecho Comunitario Centroamericano", Imp. Trejos Hnos., San José de Costa Rica, 1968.

Consejo Económico Centroamericano y del Consejo Ejecutivo, con sede en la ciudad de Guatemala. Éstos son los tres órganos principales del Mercado Común, pero como se expresa en el trabajo del Instituto Interamericano de estudios jurídicos internacionales,³⁸ es muy difícil definir el rol de cada uno de los órganos, cuando se examinan las funciones conferidas a los mismos, no sólo en el Tratado, sino en los demás instrumentos de integración, existiendo casos de verdadera dualidad de funciones.

Otros órganos completan el cuadro, como el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) que sustituyó a la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), el Banco Centroamericano de Integración económica (BCIE), la Cámara de Compensación, etc. Pero los órganos principales, como ya se dijo, son los Consejos y la SIECA.³⁹

El fin de la integración económica centroamericana es llegar a la unificación total. Aunque ni el tratado general, ni ninguno de los otros instrumentos de integración lo dicen, el propósito es el de sentar las bases para la futura unidad política de Centroamérica. Documentos oficiales de la SIECA y de otras autoridades señalan este objetivo final: "la reconstrucción de la Patria Grande".⁴⁰ Esa es la filosofía de la integración, como muy bien expresa Mario Quiñónez Amézquita⁴¹ "la filosofía de la integración, es aspirar y llevar a cabo una integración política, porque integración económica, sin integración política, no es integración". Se dice que, como han fracasado las otras fórmulas de integración política, estaba reservado al Programa señalar el camino para la futura unidad del istmo.

Vista esta finalidad de la integración económica y su estado actual, cabe preguntar cómo hará en el futuro para cumplir ese cometido, e incluso cómo hará para cumplir las etapas complementarias y posteriores al Mercado Común. Porque, en efecto, éste ni siquiera se ha completado. Si bien es cierto que tiene notas avanzadas en algunos aspectos, por el momento más bien ha perfeccionado una zona de libre comercio; mas, para completar el mercado común, le hace falta la libre movilidad de personas y de capitales. Además, en el Tratado general de integración, los Estados contratantes se han comprometido a formar una unión aduanera. Es cierto que en la forma gradual y progresiva en que se ha ido realizando el Programa, las

³⁸ *Op. cit.*, p. 192.

³⁹ Para el texto completo del Tratado de Integración Económica, véanse entre otras publicaciones, *Instrumentos relativos a la integración económica en América Latina*, del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales.

⁴⁰ Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. *Derecho Comunitario Centroamericano*, p. 279.

⁴¹ Mario Quiñónez Amézquita, *Estado actual de la integración centroamericana y sus aspectos jurídico-políticos*. Publicaciones del Colegio de Abogados, *Aspectos jurídicos e institucionales de la integración económica centroamericana*, Imp. EROS, 1967.

transformaciones se han operado a base de estudios y de las experiencias pasadas. Es cierto también que habiéndose procurado alejar el Programa de toda interferencia política, éste ha podido marchar sin mayores tropiezos. Pero es cierto asimismo que, cubierta la etapa última se requiere tomar decisiones políticas difíciles de cumplir en el marco actual que presentan sus instituciones. Los problemas políticos para llegar a la unidad monetaria y a la unidad financiera son de gran envergadura, sin mencionar el problema migratorio que tristemente ha sido la "causa eficiente" de la *guerra del foot ball*. Todo esto ha sido reconocido, tanto por documentos oficiales del Mercado Común, como por quienes se interesan por su estudio. Las soluciones parecen ser dos; o una transformación completa de todas las estructuras de integración, tanto del Mercado Común, como de la ODECA, o la formación de autoridades supranacionales para que siga adelante el proceso de integración económica, independiente de la integración política, hasta llegar a una completa unión económica. En ambos casos el camino está erizado de dificultades, las cuales se han agrandado incommensuradamente, como una consecuencia de la "pequeña guerra" entre El Salvador y Honduras. Esta guerra nos ha hecho retroceder mucho tiempo atrás, pues con toda sinceridad pensábamos los centroamericanos que la guerra entre nuestros Estados estaba proscrita. Pero la forma que ha revestido conmueve profundamente los cimientos de la integración económica. Confiamos en que hábiles negociaciones de los tres Estados no participantes en la lucha logren restablecer el maltrecho Mercado Común, que hace poco causaba admiración en otros movimientos integracionistas; pero creemos muy difícil que se puedan tomar las grandes decisiones de tipo político que necesita tomar el proceso de integración económica, sin un principio de unidad política. Por otra parte, la formación de autoridades supranacionales, o la transformación de estructuras al estilo de las Comunidades europeas, conservando los Estados su actual personalidad, colocaría a dichas estructuras en una situación tan endeble como la existente en la actualidad, sujeta a las consecuencias de un "inocente" juego de *foot ball*. Mientras la soberanía de los Estados exista prepotente, mientras un principio de unidad política no dé a los pueblos centroamericanos el necesario cambio de lealtades que implica una nueva nacionalidad, cualquier integración sectorial estará construida sobre la arena movediza de las estructuras políticas de campanario.