EL DESARROLLO INTEGRADO DE CENTROAMÉRICA EN LA PRESENTE DÉCADA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

SIECA

El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década

Bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano

Anexos números 11 y 12

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN
DE AMÉRICA LATINA (INTAL)
B.I.D.

INTAL, 1973

Instituto para la Integración de América Latina
Banco Interamericano de Desarrollo
Cerrito 264 - Buenos Aires

Impreso en la Argentina
Hecho el depósito que establece la ley 11.723

ANEXO NÚMERO 11

Aspectos Institucionales del Desarrollo Integrado: Creación de la Comunidad Económica Centroamericana

I. INTRODUCCIÓN

El papel de las instituciones comunes en los diferentes procesos de integración está intimamente relacionado con los objetivos perseguidos por aquéllos. Uno de los objetivos de tales procesos, particularmente de los que ocurren entre países en vías de desarrollo, es vencer las limitaciones impuestas por el Estado-nación al desenvolvimiento autónomo de determinada área geográfica. En un sistema internacional caracterizado, entre otros elementos, por la formación de importantes bloques económicos entre los países industrializados, aquéllos de menor progreso relativo han llegado al convencimiento de que el logro de una creciente autonomía sólo puede alcanzarse si su poder de negociación aumenta. Ello, acompañado de la posibilidad del establecimiento de mercados más amplios, del aprovechamiento de economías de escala, y de otros beneficios explica el surgimiento de esquemas de integración entre pequeños países durante la segunda mitad del presente siglo.

Sin embargo, dichos procesos, al verse sometidos a las presiones de los diferentes sectores que participan en ellos y a las de factores externos, pueden eventualmente resultar opuestos en algún sentido a los objetivos antes mencionados y terminar sirviendo el interés de uno o varios de estos sectores, en lugar de atender el de la región como un todo.

Teóricamente, tres tipos de intereses deben conjugarse en todo proceso de integración: 1) los de los particulares; 2) los de los gobiernos; y, 3) los de la región como un todo. A cada uno de estos inteteses corresponden los distintos actores que participan en los procesos de integración: los

grupos de interés privado, los gobiernos y las instituciones regionales, respectivamente.

Mientras los dos primeros casi no necesitan aclaración, tanto el interés regional como las instituciones que lo representan requieren ser definidas de una manera precisa en todo proceso de integración. Respecto al interés regional, se puede afirmar que no se trata de la suma de los intereses de cada uno de los Estados miembros, ni mucho menos de la suma de los intereses de cada uno de los grupos privados que participan en el proceso. El interés regional consiste en el de la agrupación como un todo y, por consiguiente, debe conciliar los intereses de los gobiernos y los de los particulares en la totalidad regional. No se trata, entonces, de que los beneficios derivados por uno o más países sean necesariamente pérdidas para otros de los participantes; ni de que los beneficios del proceso se distribuyan en proporciones idénticas entre aquellos, porque ello conduce a hacer más profundas las diferencias entre los países miembros. Tampoco se trata de que estos últimos únicamente se otorguen concesiones recíprocas. Ninguna de estas alternativas constituyen expresión del interés común que debe prevalecer en un proceso de integración; todas ellas son características del comportamiento tradicional de los Estados en la escena internacional, de lo que se ha llamado "la lógica de la separación", para distinguirla de la "lógica de la integración".[1] Precisamente es esta última, cuyo rasgo distintivo es el de que las pérdidas de uno de los miembros son también pérdidas para los demás, la que debe prevalecer en un proceso como el centroamericano. Vencer las limitaciones que la separación impone al desarrollo de los países miembros es el incentivo más poderoso que los conduce a situar el interés común —que por definición deberá satisfacer el interés de la región como un todo— en un plano más alto que el de los particulares o el de los gobiernos individualmente considerados.

Lo anterior es el resultado al que debiera llegar todo esquema de integración, como parte de un proceso gradual en el que pueden ocurrir avances, estancamientos y hasta regresiones. Las dos últimas situaciones son especialmente posibles si, dentro del proceso, el interés común, frente al de los particulares, de los gobiernos y de los factores externos, no está representado por organismos que, por lo menos, posean las facultades necesarias para hacerlo prevalecer en todas las etapas del mismo. En tal caso, el proceso terminaría

---

1 STANLEY HOFFMAN, "Weighing the Balance of Power", *Foreign Affairs*, 50, julio de 1972, p. 632.

representando el interés privado de alguno de los sectores sociales, o bien el mínimo común denominador que los gobiernos desearan imponerle.

Todo lo señalado no significa que los intereses de los particulares o de los gobiernos dejen de ser considerados. Implica, sin embargo, que el interés de la región como un todo debe situarse por encima de las aspiraciones individuales de los distintos participantes, conjugándose estas últimas dentro de la totalidad regional.

El funcionamiento de un sistema así concebido y la consecución de los objetivos que se persiguen no pueden quedar confiados a instituciones de tipo nacional. Ello exige, en consecuencia, dotarlo de órganos y mecanismos regionales, cuyas facultades y atribuciones deben responder a la naturaleza de los compromisos adquiridos por los Estados y a los alcances y objetivos del proceso, los cuales tendrían como tarea principal la de atender el interés de la región en su conjunto e impulsar el cumplimiento gradual de los objetivos comunitarios, conforme a las etapas decididas por los Estados miembros.

Teniendo en cuenta lo que se acaba de exponer, este anexo presenta las características esenciales que en materia institucional debería llenar todo proceso de integración económica; a continuación, algunas apreciaciones respecto a la estructura institucional del Mercado Común Centroamericano, tal como ésta fue concebida en el Tratado General de Integración Económica, y sobre su funcionamiento durante la década 1960-1970; y, finalmente, incluye propuestas específicas sobre el nuevo marco institucional que exigen las condiciones actuales y las perspectivas inmediatas del proceso de integración.

El sistema que sobre esta materia se propone persigue asegurar una adecuada representación de los intereses de cada Estado, de los distintos estratos del sector privado y de los de la región en su conjunto como un sujeto dotado de personalidad jurídica propia: la Comunidad Económica Centroamericana. Los principales componentes de ésta serían: un órgano intergubernamental, el Consejo de Ministros, un órgano comunitario, la Comisión Permanente, las instituciones y órganos especializados que apoyarían al Consejo y a la Comisión en el desempeño de sus tareas; los mecanismos de consulta con participación de todos los sectores económicos y sociales de la región; y, por último, un órgano contralor de la legalidad, cuya función sería la de velar por el cumplimiento de las normas comunitarias y asegurar su interpretación uniforme.

II. REQUISITOS DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Dadas las consideraciones anteriores respecto al importante papel que desempeñan las instituciones regionales dentro del proceso de integración, que son la garantía del interés comunitario al que representan, los requisitos que a continuación se enumeran son esenciales para el cumplimiento de dicha tarea.[1]

1. *GRADO DE ADAPTABILIDAD REQUERIDO*

Las condiciones en que se desarrolla el proceso de integración son siempre cambiantes, por lo cual uno de los requisitos esenciales de su marco institucional es el de que éste tenga un alto grado de adaptabilidad al propio dinamismo que caracteriza al proceso. La realización de objetivos limitados, sobre todo en las etapas iniciales, necesariamente plantea la posibilidad de que se persigan otros más ambiciosos en las subsiguientes.

En este sentido, las instituciones regionales deben estar siempre en condiciones de superar los obstáculos que se presentan y proponer a los participantes las fórmulas que les permitan alcanzar aquellos avances de integración que decidan los Estados y los organismos comunitarios. Deben estar preparadas, asimismo, para resolver cualquier conflicto que el proceso genere, alcanzar objetivos regionales en las nuevas áreas hacia las que el proceso se

---

1 Estos requisitos se basan en: SAMUEL HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 12.

"desborde"[2], redefinir los objetivos de la Comunidad en la medida en que lo exijan las circunstancias, y proyectar el proceso en el corto y el largo plazo.

2. *GRADO DE COHERENCIA NECESARIO*

La realización de un desarrollo regional autónomo rebasa las fronteras de cualquier disciplina, afecta a actividades diversas y se caracteriza, por lo tanto, por su inherente complejidad. Esta misma complejidad plantea también la necesidad de que exista un sistema institucional caracterizado por una organización jerárquica y funcionalmente diferenciada, cuyas distintas partes tengan a su cargo la realización coherente y oportuna de los múltiples objetivos concretos que el proceso entraña. Puede ocurrir, en caso contrario, que la consecución de tales objetivos y la existencia de diversas organizaciones para cumplirlos, sin una adecuada coordinación entre ellas, conduzca a la duplicación de actividades y al desperdicio de recursos.

Además, una fragmentación de esta naturaleza debilita a las instituciones regionales frente a las presiones de los sectores privados y de los gobiernos, individualmente considerados. Por ello, como ya quedó señalado, aunque la realización de los objetivos múltiples del desarrollo integrado requiere la existencia de diversas organizaciones, también es necesario que se cuente con mecanismos que aseguren la coordinación de sus labores, de manera que aquéllas actúen dentro del proceso en forma congruente y permitan la realización de los intereses de la región como un todo, frente a las aspiraciones de los demás actores. En otras palabras, debe haber una división funcional del trabajo entre las instituciones regionales, pero también se impone una jerarquía dentro del sistema que asegure su funcionamiento coherente.

3. *GRADO DE AUTONOMIA INDISPENSABLE*

El esquema institucional de la integración no puede quedar subordinado a la voluntad de los otros participantes en el proceso; debe tener la autonomía de decisión y financiera suficiente para asegurar que predomine el

---

[2] PHILIPPE C. SCHMITTER ha definido este proceso de "desbordamiento" en: "Three Neo-Functional Hypotheses about international integration", *International Organization*, 23, invierno de 1969, pág. 162. Véase también la sugestiva definición del mismo proceso, llamado de "eslabonamientos funcionales, automáticos y deliberados" en: MARTÍN SAETEN, "The Study of Current European Integration Problems: A discussion of the Neo-Functionalist Approach with Special Emphasis on so called Functional Linkages, *Cooperation and Conflict*. VII, 1972, pp. 124-125.

interés regional. Para ello, la autonomía de las instituciones regionales debe reflejarse no sólo en el hecho de poder minimizar las influencias de los distintos sectores, así como de los factores externos, sino, fundamentalmente, en su independencia de los estados miembros, con capacidad de emitir declaraciones de voluntad que produzcan directamente sus efectos jurídicos frente a dichos estados y los particulares sometidos a su jurisdicción. Para ser efectiva, tal independencia debe sustentarse, por otra parte, en la autonomía financiera. Respecto a esto último, cabe señalar que la dependencia de las contribuciones gubernamentales y de la cooperación financiera y técnica externa ha sido superada, en otros esquemas de integración, mediante el establecimiento de una fuente propia de recursos para las instituciones regionales, lo cual a su vez contribuye a que el apoyo externo se obtenga en mejores condiciones y con la debida continuidad, a fin de no poner en peligro la existencia de aquéllas ni el cumplimiento de sus finalidades.

4. *MAYOR GRADO DE PARTICIPACIÓN*

Por último, puede decirse que ninguno de los requisitos anteriores tendría sentido si las instituciones regionales no facilitan ni promueven, dentro del proceso integracionista, la participación del mayor número de sectores sociales al nivel de consulta o de decisión adecuado. Esto es particularmente importante en los esquemas de integración entre países en vías de desarrollo, donde el incipiente grado de organización de algunos grupos, generalmente mayoritarios, no permite que participen en la defensa de sus intereses en las actividades que puedan afectarlos. Lo anterior significa que las instituciones regionales no deben dar consideración sólo a los planteamientos que presenten los sectores organizados, sino también alentar una activa participación de aquellos que se encuentren marginados del proceso. Entre otras acciones, para que ello ocurra será necesario propiciar un mayor conocimiento sobre los alcances y los propósitos de la integración y del desarrollo entre las fuerzas económicas y sociales de la región. Un marco institucional que esté en condiciones de responder a las aspiraciones de los distintos sectores sociales, aseguraría un mayor apoyo a los propósitos comunitarios.

III. LA EXPERIENCIA INSTITUCIONAL CENTROAMERICANA DURANTE LA DÉCADA 1960-1970

Con el propósito de señalar ciertos defectos o limitaciones de que adolece el esquema existente, a fin de que se trate de evitarlos al diseñar uno nuevo, en el presente capítulo se realiza una evaluación —si bien muy somera— del andamiaje institucional dentro del cual se desenvolvió el proceso de integración centroamericana durante la década pasada, sobre la base de los requisitos antes enunciados.

El marco institucional del proceso de integración económica durante aquel período estuvo lejos de llenar las características enumeradas en el capítulo que antecede. Varias circunstancias pueden contribuir a fundamentar esta afirmación, si bien ello no se puede atribuir exclusivamente al esquema institucional. En primer lugar, la participación desigual de los distintos sectores en el proceso de integración, durante la década pasada, es resultado —en parte— del énfasis que se dio a la sustitución de importaciones, lo cual hizo centrar la atención en el sector industrial, cuyo peso relativo en la economía regional era en esa época todavía incipiente. Este hecho contribuyó a que los esfuerzos institucionales tuvieran en cuenta fundamentalmente dicho sector y se diera una atención relativamente menor a otros, como el agrícola que, por lo demás, abarca el estrato social más numeroso de la población centroamericana.

En segundo lugar, al orientarse el proceso de integración en forma preferente a los problemas que planteaba la industrialización, la década anterior se caracterizó por una ausencia de actividades en materia de política social y

por la falta de atención a los aspectos de aquella naturaleza vinculados a toda política económica, particularmente los relacionados con el empleo y la situación del sector laboral dentro de las actividades de la integración.

Por último, la separación entre lo político y lo económico, traducida institucionalmente en el funcionamiento independiente de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y de las instituciones del Programa de Integración Económica, puede ser explicada en términos similares. Dicha separación dejaría de existir en un proceso de integración más intenso que se hiciera cargo no sólo de las cuestiones económicas propiamente dichas sino también de sus aspectos políticos. Tal sería el caso, por ejemplo, del tipo de colaboración que tendría que establecerse entre los ministros de Relaciones Exteriores, Finanzas y Economía, cuando los países centroamericanos acordaran la aplicación de una política comercial externa común frente al resto del mundo, así como también de la que se requeriría para atender la política social vinculada con el desarrollo y la integración.

Sin embargo, también existían algunos defectos atribuibles a las instituciones mismas, los cuales serán comentados más adelante. La solución de tales problemas institucionales sólo tendría sentido si fuese acompañada de la decisión política de impulsar el proceso de integración hacia etapas más avanzadas, como la única manera de superar la crisis que confronta el Mercado Común Centroamericano. Si dicha decisión se adoptase, sería necesario que se estableciera simultáneamente una estructura institucional que reuniese los requisitos de adaptabilidad, coherencia, autonomía y mayor grado de participación, antes aludidos. De mantenerse el esquema institucional actual, se correría el riesgo de que éste se convirtiera en un obstáculo para el cumplimiento de objetivos más trascendentales. Esta última afirmación no es antojadiza, ya que la situación actual marca el final de una etapa y significa, desde el punto de vista institucional, que el esquema de la década anterior ya no responde a las exigencias de corregir las fallas existentes del proceso y de perfeccionarlo y profundizarlo.

1. *RIGIDEZ*

Una explicación parcial de la rigidez que caracterizó al esquema institucional de la integración centroamericana en la década de 1960 se puede encontrar en las disposiciones pertinentes del Tratado General. La existencia de dos órganos intergubernamentales de decisión (el Consejo Económico y el Consejo Ejecutivo) y de una Secretaría (SIECA) dedicada a los aspectos técnicos

de las decisiones que adoptaran los primeros, en la práctica no ofreció la flexibilidad deseable en el proceso de toma de decisiones[1]. En primer lugar, parece innecesaria la existencia de dos niveles de decisión intergubernamentales. La distribución de tareas entre ambos órganos reveló que, si bien el Consejo Ejecutivo discutía los detalles técnicos de las decisiones que debían adoptar los ministros, como Consejo Económico de hecho aquéllas pasaban por un doble control gubernamental, antes de llegar a un tercero, el de las Asambleas Legislativas, a las cuales correspondía aprobar las decisiones adoptadas cuando estaban contenidas en convenios o protocolos. A esto se debe agregar que, en algunos casos y por diversas razones, los gobiernos demoraban el depósito de dichos instrumentos.

Por otro lado, la rigidez que impuso al mecanismo de adopción de decisiones la constante necesidad que sentían los gobiernos de controlar todas y cada una de sus etapas[2] puede explicarse por una parte, por la naturaleza estrictamente intergubernamental del proceso, que impidió en buena medida la aplicación del Tratado General como tratado marco en aquellas materias que el mismo contempla en forma genérica[3] y, por otra, por la circunstancia de que tal instrumento no prevé algunos aspectos adicionales del desarrollo integrado necesarios para el desenvolvimiento armónico de las economías de los Estados miembros. La ausencia de tales normas requería decisiones políticas para abarcar nuevas áreas de integración y para adecuar el mecanismo institucional a las circunstancias emergentes de tales decisiones.[4]

Ello ocurrió en la práctica, no obstante que el Tratado General contiene

---

[1] Véase, por ejemplo: INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Estudio sobre los Procedimientos para la Adopción de Decisiones en el Mercado Común Centroamericano*, San José, documento 4583 (Rev. 2, agosto 1972).

[2] Un ejemplo ilustrativo de la situación anterior puede encontrarse en la rigidez que dicho grado de control le impuso al arancel externo común y en las tentativas realizadas para que se aprobaran medidas que permitieran manejarlo en forma flexible.

[3] La característica principal de un tratado marco es que una vez que los Estados miembros se ponen de acuerdo respecto a los objetivos globales del proceso, ya no es necesario adoptar las decisiones, derivadas de tales normas genéricas, mediante instrumentos que requieren el mismo grado de formalidad y control, por parte de los gobiernos. Esta característica permite el desenvolvimiento más dinámico del proceso de integración.

[4] La Resolución 54 del Consejo Económico ilustra adecuadamente este concepto. En efecto, fue necesaria una decisión política para redefinir los objetivos de las siguientes etapas del proceso de integración y plantear sus nuevos avances (unión aduanera, movilidad de capitales y de mano de obra, política comercial externa común y política agrícola), así como para readaptar la estructura institucional en función de tales avances.

normas que hubieran permitido un mayor grado de adaptabilidad de su esquema institucional. Por ejemplo, el Consejo Ejecutivo, de conformidad con el artículo XXIV, pudo haber delegado en la Secretaría Permanente algunas de sus atribuciones, lo que no hizo ni aun en materias que por su naturaleza no ameritaban ninguna negociación sino el cumplimiento de normas claras y precisas previstas en los instrumentos jurídicos de la integración económica. El hecho de que no haya sido "sino en forma aislada y para asuntos muy específicos" cuando se produjo dicha delegación,[5] explica, por una parte, que la Secretaría hubiera de restringir sus actividades, fundamentalmente, al planteamiento de cuestiones técnicas vinculadas con problemas inmediatos, así como también a velar por el cumplimiento de las disposiciones de los órganos —aun cuando también realizó algunos esfuerzos en el campo de la programación conjunta, particularmente en la infraestructura económica—, y por la otra, también el exceso de asuntos que figuraban en la agenda de las reuniones del Consejo Ejecutivo.

Por otro lado, la circunstancia de que aquel órgano se encontrase integrado por funcionarios nacionales, encargados de hacer cumplir las instrucciones de sus respectivos gobiernos, restó adaptabilidad al mismo. Además, la participación de representantes del sector empresarial, en muchos casos en calidad de miembros de las delegaciones nacionales, contribuyó a que, frecuentemente, las decisiones adoptadas reflejaran, antes que el interés regional, intereses particulares no siempre compatibles con aquél. Sin embargo, sería erróneo pretender que correspondía a los órganos intergubernamentales impulsar el interés de la región como un todo dentro del proceso, ya que su papel es permitir la oportuna afirmación del interés nacional de cada uno de los participantes, a fin de que sus aspiraciones sean conjugadas con el interés regional. Es a instituciones de carácter comunitario a las que corresponde la representación y defensa de los intereses regionales. No existiendo este tipo de instituciones en el actual esquema de la integración económica centroamericana, se puede afirmar que el interés regional no está representado en los órganos encargados de la toma de decisiones. No se debe desconocer, sin embargo, que dentro del campo de sus atribuciones, la Secretaría Permanente ha tendido a reflejar dicho interés en sus planteamientos.

En otro orden de ideas, cabe señalar que el sistema institucional vigente

[5] GAUTAMA FONSECA y DANTE RAMÍREZ, "Los órganos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana", *Derecho de la Integración*, INTAL, Nº 6, Buenos Aires, abril de 1970, p. 66.

se ha caracterizado por "la postura pragmática de no dedicar atención a los problemas mientras no se presentaran".[6] Por otra parte, conviene tener en cuenta que el actual esquema no faculta a la Secretaría Permanente para presentar iniciativas que sean de consideración obligatoria por los Consejos, limitando en esa medida sus posibilidades de actuar en forma efectiva para atender el interés regional e impulsar el proceso hacia etapas más avanzadas de integración.

Características similares de rigidez prevalecieron en la solución de los conflictos causados por la marcha del proceso, aun cuando sus orígenes se encuentran, en última instancia, en las propias limitaciones que presenta el actual andamiaje institucional para la toma de decisiones regionales (Consejo Ejecutivo y Consejo Económico). En efecto, cabe señalar que la naturaleza intergubernamental de ambos órganos condujo a que las controversias fueran objeto de negociación en su seno, para obtener concesiones que no siempre estaban vinculadas con aquéllas; ello permitió que la solución de las mismas culminara, con alguna frecuencia, en una especie de "ilegalidad consentida", en la medida en que satisfaciera los intereses de los Estados o de los particulares envueltos en el conflicto y no afectara los de otras partes no involucradas directamente en el mismo. Este tipo de negociaciones tuvo lugar, a veces, sin tomar en cuenta los dictámenes de la Secretaría Permanente, dirigidos a hacer prevalecer la legalidad en la aplicación de los instrumentos jurídicos de la integración.

Por otro lado, cuando las resoluciones fueron tomadas por mayoría de votos, en más de una ocasión el Estado o los Estados disidentes encontraron la manera de no acatar las decisiones del Consejo Ejecutivo, sea sobre la base de "votos razonados", o apelando al Consejo Económico con el propósito de no aplicar lo resuelto mientras este último no se manifestara en definitiva. Este tipo de experiencia condujo a considerar la necesidad de contar con normas precisas sobre procedimientos para resolver conflictos, lo que culminó con la aprobación, en marzo de 1968, de un reglamento sobre la materia. Desafortunadamente, éste no tuvo mayor oportunidad de ser aplicado, y por esta razón no se pudo comprobar plenamente su eficacia, ya que entró en vigencia poco tiempo antes de que se suscitaran los acontecimientos de julio de 1969 entre dos países del área, a raíz de los cuales dejaron de actuar ambos Consejos. Desde ese entonces —y para cuatro Estados hasta la creación

[6] CEPAL, "El Mercado Común Centroamericano y sus problemas recientes", C/CN. 12/CCE/363/Rev. 1, 15 de marzo de 1971, p. 30, mimeografiado.

y funcionamiento de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano (junio de 1971)— aquéllos trataron de resolver los conflictos originados en el proceso de integración económica mediante negociaciones bilaterales caracterizadas por el procedimiento de "arreglo directo" entre las partes que permite el aludido reglamento, aunque muchas veces sin la participación de la Secretaría, que en tal caso no podía actuar de oficio.

En resumen, la experiencia centroamericana en materia de solución de conflictos sugiere la necesidad de que en un nuevo esquema institucional centroamericano exista un mecanismo estrictamente comunitario para resolverlos, y otro de tipo jurisdiccional que se haga cargo del control de la legalidad; ambos con suficiente autonomía y autoridad para actuar frente a los Estados, las instituciones del esquema y las empresas y particulares del área.

2. *COMPLEJIDAD Y DISPERSIÓN*

Como ya quedó señalado, la conducción del desarrollo integrado en Centroamérica impone al marco insritucional la necesidad de que exista entre los diversos organismos que lo integran una división funcional de tareas. Es decir, se vuelve indispensable el funcionamiento de distintas instituciones especializadas, encargadas de realizar objetivos concretos que representan aspectos parciales del objetivo global del proceso, pero con la coordinación que permita una acción coherente, dentro de una adecuada organización jerárquica y funcionalmente diferenciada.

El surgimiento de múltiples organismos permanentes dentro de la integración centroamericana es otra de sus características salientes. Como ejemplos se pueden citar al Banco Centroamericano de Integración Económica, a cuyo cargo está el financiamiento del desarrollo integrado; el Consejo Monetario Centroamericano, cuyas tareas están vinculadas con la unión monetaria de la región; los institutos especializados en campos tales como la administración pública, la nutrición, la investigación y tecnología industrial, y la educación superior; las organizaciones encargadas de la prestación de servicios regionales para la navegación aérea y telecomunicaciones; y otros organismos intergubernamentales que coordinan las actividades de los Estados miembros en campos específicos.

Al agregar a lo anterior los mecanismos que han surgido dentro del marco de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), se comprende la complejidad que caracteriza actualmente al esquema institucional de la integración.

En el pasado no se logró formalizar el proceso de coordinación que presupone una acción coherente de las instituciones regionales. Si bien se pueden citar casos frecuentes de coordinación interinstitucional —incluyendo reuniones y trabajos conjuntos— también ha surgido lo que se podría calificar como una "soberanía institucional", por la cual cada organismo tiende a perseguir el cumplimiento de sus propios fines, sin tener en cuenta, en el grado que ello sería deseable, las actividades y programas de los demás.

Si a las consideraciones anteriores se suman las cuestiones similares que plantea la coexistencia del esquema institucional de la integración económica y el de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), se puede concluir que los problemas de coordinación y diferenciación institucional de la región deberán recibir atención preferente cuando se decida avanzar hacia otras etapas de integración. Ya se señaló que la coexistencia de los dos esquemas se puede explicar por la separación entre lo económico y lo político que prevaleció con anterioridad a la existencia del programa de integración. Pero ello no justifica que se mantenga dicha separación, sobre todo cuando la integración económica exige su ampliación hacia áreas no contempladas originalmente, como la política social, la agrícola y la protección de los intereses regionales frente a la influencia de factores externos.

Características parecidas a las que se dejan reseñadas se presentan también en cada país. En efecto, algunas dependencias públicas han venido funcionando, en los aspectos vinculados con la integración económica, sin la coordinación requerida con otras agencias que tienen a su cargo una parte o la totalidad de la ejecución interna de las decisiones regionales. Ello ha constituido uno de los principales obstáculos para el desenvolvimiento dinámico del proceso, al dificultar, en repetidas oportunidades, que se presentara uno de los efectos que se consideran más importantes de todo proceso de integración: que el mismo se "desborde" hacia sectores no contemplados inicialmente, conforme los gobiernos miembros vayan descubriendo, con la ayuda de las instituciones regionales, los beneficios que pueden producir en ellos los esfuerzos comunes.[7]

3. *SUBORDINACIÓN*

El siguiente problema que se debe señalar acerca del actual esquema insti-

[7] Véase SCHMITTER, PHILIPPE C. y SAETER, MARTIN, *op. cit.*

nucional de la integración es el escaso grado de autonomía de que fue dotado, no sólo en cuanto a su capacidad de decisión frente a los gobiernos y demás sectores participantes, sino también con respecto a su dependencia financiera. Tal como se deja mencionado en el numeral 3 del capítulo anterior, la necesidad de que el esquema institucional sea autónomo es una consecuencia lógica de la aceptación de que las instituciones del proceso representan el interés comunitario, concepto que trasciende la suma de los intereses de los gobiernos o de los sectores sociales participantes, individualmente considerados. La autonomía de las instituciones regionales debe reflejarse en el hecho de que no sean vulnerables a influencias desmedidas por parte de los otros actores del proceso —los gobiernos y los particulares— así como de factores externos.

El esquema institucional centroamericano se ha caracterizado, tanto por la dependencia de los Estados dada su naturaleza intergubernamental, como por la rigidez que esta circunstancia impuso al mecanismo de toma de decisiones. En efecto, el Consejo Ejecutivo del Tratado General —principal órgano administrador— fue investido, entre otras, de facultades para cumplir y hacer cumplir las resoluciones y demás acuerdos del Consejo Económico Centroamericano y efectuar los trabajos que éste le encomendara. En la concepción del sistema estuvieron ausentes las caracteristicas de un orden jurídico de tipo comunitario. Este orden de cosas no pudo menos que reflejarse en la composición y el funcionamiento de los órganos encargados de dirigir el proceso de integración y aplicar sus instrumentos, cuyas decisiones, en realidad, vinieron a constituir la expresión de la voluntad de todos y cada uno de los Estados y no la manifestación de una voluntad autónoma, representativa del interés regional.

Una de las consecuencias de lo que se deja expuesto y que afectó directamente el Programa de Integración, fue que los órganos nunca estuvieron en posibilidad de comprometer directamente a los Estados, sino que éstos se reservaron siempre el poder de decisión a través de los mecanismos clásicos del derecho internacional público, como ha ocurrido, para el caso, en materia arancelaria y en lo que concierne al libre comercio para algunos productos del Anexo A del Tratado General. De hecho, en muchos campos lo único que se logró fue una acción solidaria basada, más que en una obligación de carácter jurídico, en la coincidencia de intereses de los cinco gobiernos.

Otra manifestación de dependencia se dio en cuanto al financiamiento

de las instituciones regionales de la integración. El hecho de que el mismo haya estado supeditado a los aportes acordados anualmente por los gobiernos y a contribuciones sustanciales de fuentes externas colocó a las instituciones en una situación vulnerable. En cuanto a los aportes gubernamentales, durante la década anterior no siempre se realizaron en forma regular, ocasionando en algunos casos serias crisis de liquidez a las entidades correspondientes.

El caso del financiamiento externo representa una situación más seria en cuanto se refiere al grado de independencia de las instituciones regionales; no sólo porque dicha ayuda podría permitir a organismos internacionales una intromisión indebida en las decisiones internas de aquéllas, sino porque frecuentemente se producen conflictos entre las prioridades de los organismos financieros internacionales y los requerimientos de las instituciones de la integración. Por otro lado, el financiamiento externo implica los mismos problemas de inseguridad y falta de continuidad que provocan los aportes de los gobiernos.[8]

Se debe advertir que no se está sugiriendo que se prescinda del financiamiento gubernamental, sino que se proporcione a las instituciones una base de financiamiento autónomo mínima que les permita cumplir regularmente con las obligaciones contraídas.

Las mismas consideraciones son aplicables a la cooperación financiera y técnica internacional para el proceso de integración, la cual tiene un importante papel que jugar en apoyo de los esfuerzos regionales. Es innegable que se trata de una de las áreas donde los países miembros pueden obtener mayores niveles, en mejores condiciones y, en lo que se refiere a las instituciones regionales, manteniendo proporciones más adecuadas, es decir, que no pongan en peligro su independencia. Para ello, sin embargo, habría que aprovechar el incremento en el poder de negociación que implica la participación de la región como un todo, a diferencia del peso relativamente menor de cada uno de los países, individualmente considerados (véase el anexo 12).

---

[8] Ello plantea la necesidad, sugerida en el capítulo IV del anexo 9, de que se establezca una fuente de financiamiento automática y continua de los presupuestos de las instituciones regionales, para que las mismas puedan cumplir con su tarea de representantes regionales y se garantice, con la autonomía requerida, que prevalezca el interés comunitario.

4. *GRADO LIMITADO DE PARTICIPACIÓN*

Ya se aludió, en forma general, a algunas de las razones por las cuales la integración centroamericana no provocó una adecuada participación de todos los sectores en el proceso de la toma de decisiones, advirtiendo que en la mayoría de los casos tal defecto no puede ser atribuido al esquema institucional por sí mismo, sino que ello dependió de la medida en que el proceso afectaba los intereses de los distintos grupos, principalmente de aquellos que lograron una mejor organización. Las medidas relativamente escasas e insuficientes adoptadas en materia de política agrícola común dejaron excluido, de hecho, al núcleo más numeroso de la población centroamericana, produciéndose de esa manera el "elitismo" que caracterizó el proceso de integración durante la década pasada. Así, una parte importante de aquella población quedó marginada de las decisiones de la integración y no tuvo participación alguna en el marco institucional creado para el efecto.

Una expresión característica del "elitismo" antes mencionado se encuentra en la participación predominante del sector industrial y la ausencia del sector laboral en las actividades integracionistas. Ello, aunado con la reducida participación de los grupos mayoritarios de la población agrícola, significó un agudo desequilibrio dentro del proceso, atribuible en gran medida a la poca atención que se prestó a los aspectos sociales de la integración. Por otra parte, en los casos en que existía participación del sector privado —básicamente, de los grupos empresariales—, dicha participación no ocurrió al nivel adecuado. En vez de defender sus intereses en la correspondiente etapa preparatoria del proceso de toma de decisiones, lo hizo en el nivel de decisión propiamente dicho.

Al nivel del sector público ocurrió un fenómeno similar de participación limitada. Los causantes vinculados con la integración económica no trascendían, en la mayoría de los casos, fuera de una o dos dependencias de los gobiernos centrales. En el mismo sentido, la falta de cooperación entre aquellas a cuyo cargo se encontraban las materias que estaban siendo sometidas a esfuerzos conjuntos, dio lugar a que la articulación entre las decisiones que adoptaban los organismos regionales y su posterior ejecución a nivel nacional fuera muy débil y en algunos casos ineficaz.

IV. UN NUEVO ESQUEMA INSTITUCIONAL PARA LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Las consideraciones precedentes tienden a fundamentar la necesidad de que se establezca un nuevo esquema institucional que impulse el proceso de integración centroamericana hacia nuevas y más profundas etapas.

Se debería tener presente, por lo menos, tres condiciones para que el nuevo esquema llene los requisitos de adaptabilidad, coherencia, autonomía y mayor participación a que se alude en el capítulo anterior, a saber:

1. Habría que suscribir un tratado marco creando la Comunidad Económica Centroamericana;

2. sería necesario establecer un órgano comunitario permanente; y

3. se precisaría crear una fuente automática y continua de financiamiento para las instituciones regionales.

A diferencia de lo ocurrido al establecer el andamiaje institucional contemplado en el Tratado General, los procesos de integración entre países en vías de desarrollo —como el Grupo Andino, la Comunidad del África Oriental, la Unión Económica y Aduanera del África Central— y entre países desarrollados —como la Comunidad Económica Europea—, permiten actualmente apoyarse en otras experiencias para el diseño del nuevo esquema.[1] Además, la experiencia institucional centroamericana ofrece una

---

[1] Las referencias a otros procesos de integración entre países en vías de desarrollo han sido tomadas de UNCTAD, *Aspectos institucionales de la integración regional entre países en desarrollo, anexos I y III*, NAD/E1/SEM. 1/1, 2 de diciembre de 1971. Docu-

base a partir de la cual se pueden diseñar instituciones que respondan en forma más adecuada a los objetivos que se propongan alcanzar los países de la región en la próxima década.

1. *UN NUEVO TRATADO MARCO*

Lo expuesto en el capítulo anterior y la consecución de etapas más avanzadas de integración regional hacen indispensable que se suscriba un nuevo tratado de unión económica y social que crearía la Comunidad Económica Centroamericana. Dicho instrumento aprovecharía la experiencia de los países miembros en materia de integración económica —incluyendo algunos aspectos del actual ordenamiento jurídico que conviene preservar—, y señalaría las nuevas metas y objetivos que se pretende alcanzar. Tales objetivos deberían ser señalados en el instrumento, en forma global, para cada uno de los sectores de las sociedades centroamericanas que resultasen afectados por el proceso. Además, se podría señalar en él las etapas y los plazos en que los mismos habrían de ser alcanzados y se pudiera establecer formas de adopción de decisiones que correspondieran a dichas etapas, en consonancia con el propio dinamismo del proceso. En el instrumento aludido también se podría prever el marco institucional dentro del cual se realizarían tales objetivos, el que se caracterizaría por su mayor grado de autonomía, adaptabilidad, participación y coherencia. El señalamiento de los objetivos de los países centroamericanos en forma genérica remitiría, en cada caso, los detalles de su cumplimiento a la adopción posterior de decisiones concretas por los órganos del proceso.

2. *UN ORGANO COMUNITARIO*

Un tratado marco implicaría la necesidad de que existiera un órgano comunitario permanente, cuya función principal consistiría en ejecutar y vigilar el cumplimiento de los compromisos comunitarios, tanto respecto a las obligaciones señaladas por el tratado como al impulso del proceso hacia nuevas etapas y actividades. Asimismo, el órgano comunitario se haría cargo de coordinar las acciones de las demás instituciones especializadas que

---

mento preparado por el señor DUSAN SIDJANSKI a petición de la Secretaría de la UNCTAD para el Seminario Sobre el Marco Institucional para la Integración Económica entre Países en Desarrollo, celebrado en Bangkok en enero de 1972.

conformasen el nuevo esquema institucional de la integración centroamericana.

3. *UN PRESUPUESTO DE FINANCIAMIENTO REGIONAL*

Un órgano de naturaleza comunitaria, encargado de llevar a cabo los objetivos globales de los países miembros expresados en un tratado marco, requerirá la creación de una fuente automática y continua de financiamiento institucional. Ello significa que tendría que existir un solo presupuesto de ingresos y egresos que asegurara la autonomía de las instituciones y sirviese de instrumento de coordinación eficaz de sus actividades. Como ya se señalara, el establecimiento de un sistema de esta índole se examina en el anexo 9.

Señalados brevemente dichos elementos básicos, cabe pasar a la descripción del nuevo esquema institucional que se propone como parte de la estrategia del desarrollo integrado durante la próxima década.

1. *LOS ÓRGANOS: COMPOSICIÓN Y FUNCIONES*

A. El órgano político

En la cúspide del nuevo esquema institucional se encontraría el Consejo de Ministros. La experiencia centroamericana aconseja la existencia de un órgano intergubernamental de decisión política del más alto nivel, similar al existente en la Unión Económica y Aduanera del África Central y en la Comunidad Económica Europea, pero diferente a la "Comisión" del Grupo Andino, que forman los representantes de los gobiernos a cuyo cargo se encuentra el proceso de integración a nivel nacional.

No se prevé la reunión de jefes de Estado como un órgano formal del esquema, pero no se debe excluir la posibilidad de que el Consejo de Ministros pueda, atendiendo las instrucciones de los presidentes mismos, proponer una reunión de jefes de Estado para conocer la situación del proceso, impulsarlo hacia etapas más avanzadas o resolver cuestiones que ameriten su atención.

Para facilitar la ampliación del proceso hacia sectores hasta ahora excluidos, el Consejo estaría integrado por ministros de Estado de cualquier cartera, individual o conjuntamente, según fueran convocados por el órgano comunitario. Tampoco se piensa en que siempre hubiera un ministro de

cada país que fuera miembro *ex oficio* del Consejo, ya que la naturaleza de dicho órgano exigiría su presencia en numerosas reuniones y haría difícil la participación de las mismas autoridades en cada oportunidad.

Permitir la participación de los ministros de Estado que corresponda, al nivel máximo de decisión política del proceso, contribuiría decisivamente a reducir la brecha entre lo económico y lo social, inconveniente que caracteriza el esquema institucional existente. Es evidente que ciertas áreas sólo pueden ser consideradas por dos o más ministros de Estado, lo cual impone la necesidad de que existan dentro del esquema institucional los mecanismos que permitan la colaboración interministerial en campos específicos. Así por ejemplo, los ministros de Economía, Hacienda y Relaciones Exteriores podrían reunirse en el seno del Consejo de Ministros para decidir, sobre la base de las propuestas del órgano comunitario, los lineamientos y la ejecución de una política comercial externa común para la región en su conjunto.

Habría que prever, asimismo, la posibilidad de que los directores o presidentes de algunas instituciones autónomas gubernamentales, como los bancos centrales, se reunieran con los ministros correspondientes para decidir sobre cuestiones de su competencia. Se debería prever especialmente la participación del Consejo Monetario Centroamericano —integrado por los presidentes de los bancos centrales—, como un órgano especializado dentro del nuevo esquema, para realizar el establecimiento de la unión monetaria de la región.

Se trataría —con la apertura del Consejo a la participación de los ministros de cualquier ramo— de que las autoridades máximas a cuyo cargo se encontrasen distintos sectores pudieren reunirse en un foro único. Lo anterior plantearía la cuestión de la subsistencia de los Consejos Ministeriales previstos en la Carta de la ODECA.

El Consejo de Ministros que aquí se propone sería el órgano en el que éstos se reunirían para decidir sobre asuntos relacionados con el establecimiento de la unión económica y social de Centroamérica. Es decir, ese órgano no excluiría la posibilidad de que los funcionarios respectivos se reunieran para tratar en el seno de la ODECA las cuestiones de índole política. Sin embargo, sería oportuno que los gobiernos se pronunciaran al mismo tiempo sobre la posibilidad de que el nuevo esquema institucional incluyera

algunas de las actividades hasta ahora encomendadas a la ODECA.[2] Una posible solución, respecto a la coexistencia del esquema previsto por la Carta de la ODECA de 1962 y el de la integración económica, sería que ambos organismos se fundieran en un solo marco. Es decir, que existiera una sola estructura institucional para que dentro de ella se realizaran todos los esfuerzos de los Estados miembros en materia de integración regional. Alternativamente, parte de las funciones de la ODECA podrían mantenerse al margen de la Comunidad Económica Centroamericana como un foro para las reuniones de carácter político de los cancilleres y los jefes de Estado. La decisión final sobre la modalidad a seguir en este aspecto está en manos de los gobiernos centroamericanos. Si la fusión de ambos esquemas se decidiera —de inmediato o en el futuro—, la estructura institucional que aquí se sugiere tendría la flexibilidad necesaria como para conjugar dentro de la misma los distintos esfuerzos conjuntos que se realizan en la región.

Una situación similar se podría superar mediante la institucionalización de las reuniones conjuntas de los ministros de Economía y de Hacienda y los presidentes de los bancos centrales. En esta área se debe reconocer que existen dos campos de actividades: primero, el de la armonización de las políticas nacionales en materia monetaria y crediticia, propias de la banca central, que sería realizada por el Consejo Monetario Centroamericano como órgano especializado del nuevo esquema, y sobre la cual se formulan algunas consideraciones más adelante; y, segundo, el de la armonización de la política monetaria con las políticas fiscales y de desarrollo de la región, que se debería realizar en el seno de órganos donde pudieran participar los ministros de Hacienda y Economía y los presidentes de los bancos centrales.[3] En este último campo también debería existir una estrecha coordinación entre la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano y el órgano comunitario, en lo concerniente a las iniciativas y a la ejecución de las medidas que se aprobasen.

En igual forma, se sugiere una modificación al Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica en el sentido de que su Asamblea de Gobernadores quedara constituida, *ex oficio*, por el Consejo de Ministros, integrado por los ministros de Economía, los presi-

---

[2] Los ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica encomendaron a una comisión *ad hoc* la redacción de "una nueva Carta de la ODECA o de la Organización que deba sustituirla" en la "Declaración del Aleázar" del 21 de enero de 1971. *Revista de la Integración Centroamericana*, 2, 1971, p. 236.

[3] Véase el anexo 7, pp. 32-33.

dentes de los bancos centrales, y los presidentes o gerentes de los organismos nacionales de fomento. En esta forma se lograría mejor coordinación entre los órganos comunitarios y el organismo financiero de la integración.

En vista de las consideraciones anteriores referentes a que la composición del Consejo de Ministros facilite la ampliación gradual y progresiva del proceso de integración hacia otros sectores, sería conveniente que en el instrumento básico se le otorgasen las atribuciones necesarias para cumplir sus funciones de dirección política. Se sugiere, por lo tanto, que el Consejo tenga, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar las propuestas del órgano comunitario tendientes al cumplimiento de los objetivos globales señalados en el tratado marco que se suscribiría;

b) evaluar periódicamente los resultados del proceso de integración;

c) impartir instrucciones, a través del órgano comunitario, a las instituciones del nuevo esquema;

d) nombrar a cinco de los miembros del órgano comunitario;

e) aprobar el presupuesto de los órganos y de las instituciones de la integración; y

f) concertar la política exterior de los Estados miembros respecto a problemas relacionados con la unión económica y social de la región.

No convendría que la forma de adopción de las decisiones en el seno del Consejo de Ministros fuera establecida en forma rígida. Sería preferible prever la posibilidad de que, al principio, se adoptara el régimen de la unanimidad y cuando el proceso evolucionara hacia etapas más avanzadas de integración, se pudieran adoptar las decisiones por mayoría y sin el voto negativo de alguno de los miembros, o bien por mayoría simple. Por consiguiente, las formas de adopción de decisiones en el seno del Consejo estarían de acuerdo con las distintas etapas que atravesara el proceso, antes de que se estableciese la unión económica de la región.

Cada país miembro tendría un voto en el seno del Consejo, con lo cual se contribuiría a que las distintas dependencias gubernamentales que participasen en el proceso de adopción de las decisiones unificaran criterios

sobre problemas específicos y se impusiera la necesidad de que cada gobierno miembro adoptara una política respecto de la integración.

B. El órgano comunitario

La creación de un órgano comunitario permanente supondría el mayor avance, en materia institucional, de la integración de Centroamérica. La necesidad de que exista un órgano de tal naturaleza se ha hecho sentir frecuentemente dentro del proceso. Se puede citar, como ejemplo reciente, la inquietud expresada en el seno de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano sobre la posibilidad de transformar el Consejo Ejecutivo en un órgano permanente;[4] solución que tendría algunos inconvenientes porque perpetuaría la existencia de un órgano cuyo carácter intergubernamental acaso dificultaría el proceso de adopción de las decisiones, tal como quedó señalado en el capítulo anterior. Esto no significa que no se requiera un órgano permanente dentro del proceso de integración; más bien se trataría de establecer un órgano de naturaleza distinta del que dicha Comisión tuvo en mente. La alternativa de crear un órgano comunitario permanente sería diferente porque cada miembro actuaría en función del interés regional y no recibiría instrucciones de gobiernos ni de organización alguna.

La creación de un órgano de esta naturaleza vendría a llenar uno de los vacíos más importantes observados en el esquema institucional vigente. No se trataría de una Secretaría cuya función principal sería realizar las tareas técnicas que le encomendaran el Consejo de Ministros, y menos la de un órgano intergubernamental donde pudiera prevalecer el interés nacional de los Estados miembros. Sería, en cambio, un órgano ejecutivo con capacidad de iniciativa en materia regional, es decir que, además de actuar a instancia de aquel Consejo, contaría con los poderes necesarios para ejecutar y velar por la realización de los compromisos comunitarios. La existencia de un órgano con estas atribuciones situaría a la integración centroamericana al nivel de otros procesos relativamente más avanzados.[5]

---

[4] SIECA, Informe de la reunión de los representantes designados por los Presidentes de la República en la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, 13-15 de diciembre de 1971, pp. 5-13, mimeografiado.

[5] De acuerdo con las conclusiones de un seminario celebrado recientemente en Bangkok, la existencia de un órgano comunitario investido del poder de iniciativa, de adopción de decisiones obligatorias y de vigilar y controlar su implementación, es una característica de los procesos de integración regional más avanzados. SIECA, "Conclu-

El papel de este órgano sería conciliar las pretensiones individuales de las distintas partes del proceso, vigilando constantemente, tanto a nivel de la iniciativa como al de la ejecución, que se tuviera presente el interés de la región como un todo. Para estos fines, podría acoger cualquier iniciativa de los otros actores del proceso, someterla a consultas a nivel gubernamental y privado, elaborar una propuesta sobre la base de sus propias consideraciones y de dichas consultas y elevarla al Consejo de Ministros, que finalmente la aprobaría o rechazaría. En este último caso, la propuesta volvería a la Comisión Permanente con las correspondientes observaciones para que ésta, tomando en cuenta las mismas, la reformara. A nivel ejecutivo, para poner en práctica tales decisiones, y además las que la propia Comisión adoptara, el órgano comunitario gozaría de poderes discrecionales de acuerdo con las atribuciones que le confiera el tratado marco. En esta forma se corregiría uno de los mayores defectos de que adolece la estructura institucional actual, porque parte de esa tarea le corresponde al Consejo Ejecutivo y ello significa que los compromisos ya adoptados se someten también a control gubernamental en su ejecución.

Se debe advertir que esto no significaría que al órgano comunitario se le estuvieran otorgando poderes supranacionales ilimitados, ya que el mismo sólo podría tomar acción en aquellas materias en que los gobiernos estuvieran de acuerdo; es decir, conforme a lo estipulado en el tratado marco y en las decisiones del Consejo de Ministros. En los campos donde no existiera acuerdo entre los gobiernos, la tarea del órgano comunitario se limitaría a tratar de establecer el consenso necesario para su aprobación.

La segunda función importante del órgano comunitario sería coordinar las labores de las instituciones especializadas del nuevo esquema. Cumpliría con ello el propósito de que este último funcionase en forma coherente, mediante actividades tales como reuniones interinstitucionales y proyectos específicos conjuntos. Sin embargo, la facultad de coordinar el funcionamiento de las instituciones especializadas no podría ser realizada por el órgano comunitario mientras no se le proporcionasen los medios necesarios. Por esta razón, correspondería al órgano comunitario la elaboración del presupuesto de funcionamiento de las instituciones regionales, que sería conocido y aprobado por el Consejo de Ministros. Dicha facultad consti-

---

siones y recomendaciones adoptadas en el seminario sobre el marco institucional para la integración económica entre países en desarrollo, celebrado en Bangkok en enero de 1972", Guatemala, 10 de febreros de 1972, p. 3, mimeografiado.

tuiría uno de los medios de coordinación interinstitucional más eficaz, porque las instituciones interesadas en obtener financiamiento de la fuente automática y continua que se crearía tendrían que justificar sus programas y coordinarlos con los de las instituciones restantes.

Dentro de la misma función coordinadora del órgano comunitario figuraría la de representar a la Comunidad Económica frente a terceros estados y a organismos internacionales; por su medio se obtendría el financiamiento externo y la asistencia técnica internacional que, hasta ahora, había sido concedida a discreción de los otorgantes, incrementándose así el poder de negociación que significa la actuación de la región como un todo frente al resto del mundo.[6]

En materia de financiamiento y asistencia técnica externa se sugiere adoptar a nivel regional la práctica observada hasta ahora para obtener asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el sentido de que así como el presidente del Comité de Cooperación Económica solicita dicha asistencia a las Naciones Unidas, dicha facultad se le conferiría al órgano comunitario, no sólo respecto a la asistencia técnica recibida de dicha fuente, sino sobre todo tipo de cooperación técnica regional que se solicite de cualquier fuente externa. Dicha atribución del órgano comunitario estaría de acuerdo con su función de representante de la comunidad centroamericana frente al resto del mundo, en lo relacionado con la unión económica y social de la región.

Al centralizar los recursos obtenidos de la cooperación técnica externa en el órgano comunitario, se alcanzarían tres objetivos fundamentales: se obtendría la asistencia en mejores condiciones, por el aumento del poder de negociación que significaría la actuación de la región como un todo; serviría como uno de los instrumentos de coordinación de las actividades de las instituciones regionales, puesto que su distribución se realizaría de acuerdo con el presupuesto elaborado por el órgano comunitario y aprobado por el Consejo de Ministros; y se contribuiría a que las fuentes externas tuvieran en cuenta las prioridades regionales.

La magnitud de las tareas del órgano comunitario plantea una serie

---

[6] Recientemente se ha sugerido que la integración produce el efecto de fomentar la "penetración externa" en la región donde ocurre, la que al mismo tiempo produce una "externalización de políticas" por parte de las instituciones regionales en contra de dicha penetración. PHILIPPE C. SCHMITTER, "External Penetration and Policy Externalization in the Integration of Central America", Universidad de Chicago, enero de 1971, p. 12, mimeografiado.

de interrogantes sobre su composición, que pueden ser resueltos en atención a la experiencia centroamericana y a la de otros esquemas de integración. Cabría sugerir que el número de miembros del órgano comunitario fuera ocho: cinco de ellos nombrados por el Consejo de Ministros, integrado por los ministros de Economía y de Relaciones Exteriores; y esos cinco, actuando ya en representación de los intereses colectivos de la Comunidad, designarían los tres restantes y eligirían entre estos últimos al presidente del órgano comunitario y a dos vicepresidentes. En esta forma, las máximas autoridades de la Comisión quedarían electas sobre la base de lo que equivaldría a una elección de segundo grado. Con lo anterior, se pretende asegurar que los integrantes de la Comisión no reciban instrucciones de ningún gobierno u organización, sino exclusivamente del órgano político del esquema, vale decir el Consejo de Ministros.

Los miembros del órgano comunitario deberían poseer la personalidad y la capacidad necesarias para actuar con la independencia requerida por sus cargas. Dada la magnitud de sus tareas, la selección de los mismos tendría que ser hecha entre especialistas centroamericanos de la integración, con los conocimientos, la experiencia y la independencia de criterio necesarios para que prevalezca el interés comunitario y que en ningún caso resulte afectado por gobiernos o por determinados grupos de interés privado. Además, en vista de que el órgano comunitario representaría a la Comunidad Económica Centroamericana frente al resto del mundo en todas las cuestiones relacionadas con la unión económica y social de la región, los miembros designados deberían poseer las calificaciones necesarias para hacer valer el interés de la región como un todo frente a terceros Estados y en el seno de las organizaciones internacionales correspondientes. Por todo ello, se puede afirmar que de los criterios que habrían de prevalecer en cuanto a su selección dependerán, esencialmente, de que reúnan las cualidades necesarias para el cabal cumplimiento de su cometido.

En cuanto al funcionamiento del órgano comunitario, que habría de concretarse en una reglamentación interna, se pueden adelantar algunas sugerencias. El presidente ejercería la representación de la Comunidad Económica de Centroamérica dentro de la región y frente al resto del mundo, y además presidiría el funcionamiento y las reuniones del órgano comunitario. Este último requeriría un cuerpo de funcionarios encargados de prestar los servicios técnicos necesarios para el cumplimiento de sus tareas, que sería asignado a dos tipos de actividades; la primera, con la dirección de un

secretario ejecutivo, sería la de atender los objetivos inmediatos del proceso de integración, así como la vigilancia del cumplimiento de las decisiones del Consejo de Ministros y del órgano comunitario; y la segunda, con la dirección de un director de programación, los asuntos relacionados con la proyección del proceso de integración a mediano y largo plazo, la coordinación de los planes nacionales de desarrollo y la prestación de asesoría a los países en materia de planificación.

Con el propósito de que los miembros de la Comisión atendieran actividades de carácter regional, en vez de materias que pudieran afectar directamente a su país de origen, el presidente de la Comisión podría asignar funciones específicas a cada miembro, en forma análoga a lo que sucede en un gabinete ministerial. A título de ejemplo, se podría encomendar a uno de los vicepresidentes la labor —por cierto importantísima— de coordinar las relaciones de los órganos y las instituciones de la integración, mientras al otro se le encomendaría la atención constante de los asuntos vinculados con la prevención y solución de conflictos. Asimismo, se podrían asignar sectores específicos —industria, agricultura, comercio exterior, integración física, política social, finanzas públicas, u otros— a los demás miembros de la Comisión, de acuerdo con la especialidad y la experiencia de cada uno. Una vez encargado de esa especialidad, cada miembro coordinaría a su vez las comisiones de consulta correspondientes a que se alude más adelante.

Los miembros del órgano comunitario, en atención a sus responsabilidades, deberían permanecer en el ejercicio de sus cargos por períodos suficientemente largos, distribuidos en forma que asegurase la continuidad en su funcionamiento. Para ello se podría sugerir que cuatro de los miembros nombrados por primera vez ocuparan sus cargos durante dos años, mientras los cuatro restantes permanecerían cuatro años en los mismos. De allí en adelante, todos los miembros se mantendrían en sus cargos cuatro años, pudiendo ser reelectos. Ello tendería a asegurar la continuidad y la permanencia requerida por la naturaleza del órgano.

Las decisiones del órgano comunitario deberían ser adoptadas generalmente por consenso. De no obtenerse éste, se sugiere la regla de la mayoría de seis de sus miembros, a fin de dinamizar su funcionamiento y porque el control político de sus actuaciones correspondería al Consejo de Ministros, y el jurídico estaría a cargo del órgano contralor de la legalidad, que se describe más adelante. No se trataría, por consiguiente, de un órgano en el que se pudiera presentar el riesgo de tomar decisiones en forma arbitraria,

porque el mecanismo contralor de la legalidad tendría la atribución de anular cualquier decisión que contradijera en algún aspecto el derecho comunitario vigente.

Correspondería a los dos órganos principales del sistema —el Consejo de Ministros y la Comisión— actuar conjuntamente en la adopción de decisiones regionales de carácter general. En el seno del Consejo de Ministros se expresaría el interés nacional de cada uno de los Estados miembros, mientras que el órgano permanente, por su composición, aseguraría el desarrollo del proceso en forma congruente con el interés regional.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se sugiere que el órgano comunitario tenga, por lo menos, las siguientes atribuciones:

a) Proponer al Consejo de Ministros, en consulta con los sectores interesados, cuando corresponda, la aprobación de las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos comunes de los Estados miembros;

b) ejecutar y velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados dentro del ordenamiento jurídico de la integración, y resolver los problemas que se susciten como resultado de la aplicación de tales disposiciones;

c) determinar el momento en que a su juicio se han dado las condiciones previstas para pasar de una etapa a otra del proceso;

d) coordinar el funcionamiento de las instituciones regionales;

e) elaborar el presupuesto de ingresos y egresos de las instituciones regionales y someterlo al Consejo de Ministros para su aprobación;

f) evaluar periódicamente la marcha del proceso y presentar dichas evaluaciones al Consejo de Ministros para su aprobación;

g) sobre la base de lo anterior, proyectar el futuro de dicho proceso a mediano y a largo plazo;

h) representar a la Comunidad Económica Centroamericana frente a los países miembros y al resto del mundo; por último

i) tener voz en las reuniones del Consejo de Ministros y servirle de órgano técnico-ejecutivo.

C. Los órganos e instituciones especializados

La división funcional del trabajo entre las instituciones regionales, en la forma que queda expresada, impone la necesidad de contar con diferentes tipos de instituciones que persigan objetivos concretos dentro de un conjunto jerárquicamente ordenado. Por su parte, la jerarquización de las instituciones regionales se establecería atendiendo a la naturaleza de sus funciones, lo cual contribuiría decisivamente a la mejor coordinación de las mismas por el órgano comunitario.

La experiencia institucional centroamericana ya ha establecido un patrón que sería conveniente mantener en el nuevo esquema. Sobre la base de dicha experiencia se puede proponer que se reconozca la siguiente diferenciación entre las distintas instituciones.

i) *Organos especializados*: Aquellos encargados de cumplir tareas específicas, como el Consejo Monetario Centroamericano y el Banco Centroamericano de Integración Económica. El primero a cargo del establecimiento de la unión monetaria en la región, como elemento importante de la unión económica y social de Centroamérica; el segundo, a cargo del financiamiento regional.

ii) *Institutos especializados*: Los dedicados a la investigación y al desarrollo de campos relacionados con el objetivo global de integración que persiguen los países centroamericanos, tales como la tecnología industrial, la administración pública, la educación superior, la nutrición, la tecnología agrícola, el desarrollo de las exportaciones y otros.

iii) *Corporaciones regionales de servicios*: Las encargadas de la prestación de servicios en la región —que serían, en gran parte, autofinanciables—, tales como la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA), y en campos como el transporte marítimo y aéreo, las telecomunicaciones, etc. El antecedente de COCESNA y la experiencia de la Comunidad del África Oriental, donde existen corporaciones regionales autofinanciables de ferrocarriles, transporte aéreo, puertos y telecomunicaciones, confirman la posibilidad de que se aprovechen las economías de escala y otras ventajas que significaría la prestación regional de dichos servicios.

Se debe insistir en la necesidad de que, en materia de coordinación del complejo institucional centroamericano, exista una centralización en el seno del órgano comunitario. Es decir, no se trataría de que hubiera cierta coordinación al más alto nivel —como se puede afirmar que ocurría durante la década anterior— por el hecho de que en los consejos directivos de la mayoría de las instituciones mencionadas participasen los ministros de Economía y los presidentes de los Bancos Centrales, separada o conjuntamente. El tipo de coordinación que aquí se sugiere se refiere a la labor diaria, que requiere la vigilancia continua de las actividades de las distintas instituciones así como el establecimiento de prioridades regionales a mediano y a largo plazo.

Por ejemplo, en el caso del Consejo Monetario Centroamericano, ya se ha señalado que debe existir una coordinación al más alto nivel entre la política monetaria y la fiscal y de desarrollo de la región, establecida mediante reuniones conjuntas de los ministros de Hacienda y Economía, y los presidentes de los Bancos Centrales. A nivel ejecutivo también debería existir estrecha colaboración entre la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano y el órgano comunitario en cuanto a las materias que se decidiera en las reuniones conjuntas.

Asimismo, en materia de política monetaria y crediticia propiamente dicha, en Centroamérica, a nivel regional, "se ha preservado la autonomía de lo monetario respecto a la maquinaria del Estado, extendiendo en esa forma a la región la filosofía político-administrativa que priva legalmente para la Banca Central en cada una de las Repúblicas Centroamericanas"[7]. El nuevo esquema institucional que se propone mantendría la autonomía de las actividades regionales de los bancos centrales al otorgarles el Consejo Monetario Centroamericano como órgano especializado. Al mismo tiempo, sin embargo, sería necesario que se reconociera que la política monetaria en su fase ejecutiva debería estar coordinada con el resto del esquema y responder a prioridades regionalmente establecidas, sobre todo a las señaladas en la planificación regional que se elaboraría en el seno del órgano comunitario. Así sucedería, por ejemplo, con los aspectos técnicos de la armonización de políticas financieras, en los cuales la Secretaría del Consejo Monetario habría de actuar en forma coordinada dentro del nuevo esquema, en campos tales como el establecimiento de métodos uniformes de progra-

[7] Anexo 7.

mación monetaria y la evaluación de los instrumentos de política monetaria y cambiaria con miras a su aplicación selectiva. En este terreno, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano habría de gozar de la autonomía que dichas tareas requieren y actuar de acuerdo con la necesidad de que dichos mecanismos, para que fuesen eficaces, estuvieran de acuerdo con la política de desarrollo regionalmente establecida, ajustándose a sus prioridades.

Las mismas consideraciones son válidas respecto al funcionamiento del Banco Centroamericano de Integración Económica, como organismo especializado encargado del financiamiento de las actividades regionales. Se reconoce que el Banco debe gozar de la autonomía suficiente para el cumplimiento de sus tareas, pero que dichas actividades tendrían que ajustarse también a las políticas establecidas por los órganos comunitarios. Como ya quedó señalado —y se explica con mayor detalle en el anexo 9— la máxima autoridad del Banco sería el Consejo de Ministros, integrado por los ministros de Economía, los presidentes de los Bancos Centrales y los presidentes o gerentes de las instituciones nacionales de fomento. Asimismo, se establecería un contacto estrecho, a nivel administrativo, entre la Comisión Permanente y el Banco, a través del mecanismo de coordinación interinstitucional.

En cuanto a los institutos especializados encargados de la investigación aplicada y del desarrollo de los campos específicos antes enunciados, tendrían como objetivo principal cumplir sus tareas sobre la base de las prioridades regionales establecidas para la ejecución de los compromisos comunitarios en los campos correspondientes. Por esta razón, su coordinación con el resto del esquema debiera centralizarse en cuanto a la programación y la ejecución, permitiéndoseles simultáneamente que cumplieren dichas funciones con la autonomía que las mismas requieren. Las modalidades de esta coordinación se fijarían de común acuerdo entre la Comisión Permanente y cada una de las instituciones.

Por último, también las corporaciones regionales de servicios tendrán el carácter de instituciones del proceso de integración centroamericana. En efecto, sólo mediante su creación en otros campos —aparte las labores desarrolladas por la COCESNA en materia de servicios de navegación aérea— se podrían resolver los problemas que provoca, por ejemplo, la existencia de seis líneas aéreas nacionales, cinco administraciones postales separadas, o el desarrollo ulterior de la red centroamericana de telecomunicaciones. Sobre

la base de la experiencia centroamericana y la de la Comunidad del África Oriental —donde las corporaciones regionales de servicios existían antes del establecimiento de la propia Comunidad—, se sugiere en otros anexos que en Centroamérica se adopte dicha modalidad en campos tales como el transporte aéreo y marítimo, las telecomunicaciones, los puertos, y en otras áreas donde resulta evidente el aprovechamiento de las economías de escala en la prestación de servicios.

Las corporaciones regionales de servicios serían parcial o totalmente autofinanciables y tendrían un directorio y autoridades ejecutivas propios para garantizar su funcionamiento libre de presiones que puedan obstaculizar la prestación de sus servicios. Sin embargo, su funcionamiento habría de ajustarse también a la política de desarrollo más amplia de la región, motivo por el cual se requerirá su coordinación con el resto del esquema[8].

Las consideraciones anteriores se refieren a la necesidad de que se centralice la coordinación de las actividades propias de cada institución especializada en el órgano comunitario. Sin embargo, determinadas actividades regionales no pueden ser realizadas por una sola institución; requieren la existencia de una intensa actividad interinstitucional que, como ilustra la experiencia centroamericana de la década pasada en esta materia, no se puede dejar librada a la buena voluntad de las instituciones mismas. El órgano comunitario también deberá promover activamente dicha colaboración en materias específicas. Como ejemplo de la reciente experiencia centroamericana se puede citar el esfuerzo que, en materia de promoción de exportaciones, han venido realizando la SIECA y el BCIE a través de PROMECA, y, en el futuro, la cooperación que se proyecta para el sector industrial, a cuyo respecto será necesario que el órgano comunitario establezca las prioridades regionales, el ICAITI evalúe los proyectos específicos y el BCIE los promueva y financie.

A nivel de cada uno de los Estados miembros, se precisará también que el órgano comunitario promueva el surgimiento de políticas nacionales para la integración mediante el establecimiento de comités interministeriales sobre problemas específicos, o la organización de reuniones conjuntas de las autoridades encargadas de las materias que conformen un objetivo global de la región. Existen evidentes casos de aislamiento entre instituciones regionales, que reflejan la forma en que las dependencias gubernamentales suelen actuar

[8] Para ello se sugiere que el organismo comunitario explore las medidas necesarias para la creación y coordinación de cada corporación.

a nivel de cada uno de los gobiernos. Aunque se reconozca dicha realidad, ello no significa, sin embargo, que deba repetirse a nivel regional. Al contrario, en este caso el proceso de integración podría servir para que dichas dependencias gubernamentales aceptasen someterse a un proceso de información recíproca en materia de actividades conjuntas. Al respecto, el aislamiento del Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá, dependiente de los Ministerios de Salud Pública de cada uno de los países miembros, ilustra la situación anterior. En esta materia, el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) debería asumir una creciente responsabilidad promoviendo la realización de actividades conjuntas entre dependencias gubernamentales.

Finalmente, en lo que a coordinación se refiere, se insiste en otras partes del estudio sobre la importancia del proceso de la programación, tanto a nivel nacional como regional. Para el efecto, se prevé que la Comisión tenga una unidad que se encargaría de labores tendientes a coordinar los programas y planes nacionales de desarrollo, y a hacerlos congruentes con la estrategia del desarrollo integrado.

D. El órgano contralor de la legalidad

El establecimiento de un esquema institucional como el que aquí se propone requiere la existencia de un órgano encargado de hacer respetar las normas comunitarias, tanto por los Estados miembros como por los órganos del esquema, y de asegurar la interpretación uniforme de las mismas. Este órgano no sería un tribunal encargado de dirimir los conflictos que el proceso provocara; antes bien, ante el mismo presentarían sus reclamaciones las particulares y los gobiernos miembros cuando consideraran que la actuación de alguno de los órganos del esquema ha violado compromisos comunitarios. Asimismo, la Comisión Permanente podría acudir al órgano contralor de la legalidad para obligar, en su caso, que requiera a un Estado el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias. Esto significa que la entidad aludida no estaría facultada para dirimir los problemas de fondo de las cuestiones que le fueran sometidas; únicamente se pronunciaría sobre la validez de las actuaciones de los órganos del esquema o sobre la violación por un Estado o un particular de alguna norma comunitaria. Además, el órgano contralor de la legalidad tendría la facultad privativa de asegurar la uniformidad en la interpretación de las normas comunitarias.

A pesar de los procedimientos que prevalecerían en el seno de dicho

órgano habrían de ser materia de reglamentación común, se puede sugerir que el mismo quede facultado para:[9]

a) Velar por el cumplimiento del derecho comunitario por parte de los órganos del esquema. El destinatario de una decisión del Consejo de Ministros o de la Comisión Permanente que se considerara afectado, podría recurrir ante el órgano contralor de la legalidad alegando incompetencia, violación de forma, violación de fondo de las normas comunitarias o abuso de poder. En este caso el órgano contralor de la legalidad estaría facultado para anular las actuaciones correspondientes;

b) velar por el cumplimiento del derecho comunitario por los Estados miembros. Cuando un particular o un Estado considerasen que otro Estado ha violado una norma comunitaria pondrían tal hecho en conocimiento de la Comisión y ésta iniciaría un proceso de persuasión tendiente a lograr el cumplimiento de los compromisos adquiridos. La Comisión Permanente también estaría facultada para iniciar dicho procedimiento por iniciativa propia. En caso de que no se lograra persuadir a determinado Estado para que cumpliera sus obligaciones, aquel órgano adoptaría una "decisión motivada" en la que exprese las razones por las que considera que el Estado en cuestión ha violado la norma de que se trata, le señalaría plazo para que la cumpla y las sanciones pecuniarias a que, en su caso, estaría sujeto. Si el Estado no estuviera de acuerdo con dicha decisión motivada, podría recurrir ante el órgano contralor de la legalidad, en igual forma que el órgano comunitario si el Estado persistiera en su incumplimiento. El órgano contralor de la legalidad establecería si la decisión impugnada por el Estado o la persistencia de su incumplimiento se ajusta o no al derecho comunitario vigente. La decisión motivada de

[9] Estas consideraciones están basadas en los siguientes documentos: Junta del Acuerdo de Cartagena, "Bases de un Tratado para la Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena", JI/AJ 12, 2 de agosto de 1972, mimeografiado; y WALTER MÜGIE, "La mise en oeuvre du droit des Communautés Européennes dans les Etats Membres", documento presentado a la Reunión del Grupo de Trabajo del estudio sobre procedimientos para la solución de conflictos en los procesos de integración y cooperación económica, Guatemala, 3-5 de abril de 1972, mimeografiado.

la Comisión debería contener las sanciones pecuniarias que aquélla considere necesario imponer, para que, una vez tal decisión hubiera sido reconocida como válida por el órgano contralor de la legalidad, constituyera título ejecutivo dentro del territorio de cualquier Estado miembro.

Se debe advertir que la razón por la que se propone al órgano comunitario como el único que podría iniciar el procedimiento para obligar a los Estados miembros al cumplimiento de sus obligaciones, es la importancia que se considera debe tener el procedimiento de persuasión, previo a recurrir ante el órgano contralor de la legalidad. Por esta razón, los particulares y los Estados tendrían que iniciar dicho procedimiento señalando al órgano comunitario la violación que consideren ha cometido otro Estado miembro. La presentación del caso ante el órgano contralor de la legalidad sólo se podría iniciar cuando la Comisión Permanente hubiera adoptado la correspondiente decisión motivada, sin perjuicio de que el Estado que se considere afectado pueda recurrir contra ella en caso de considerarla inapropiada.

Se debería prever también la posibilidad de que los particulares acudan ante la jurisdicción nacional del Estado que hubiera incumplido sus obligaciones para obligarle a rectificar. Ello conduciría a la siguiente facultad del órgano contralor de la legalidad.

c) Asegurar la interpretación y aplicación uniforme por los tribunales nacionales de los Estados miembros. Para ello se debería prever que los tribunales nacionales, antes de aplicar una norma comunitaria, estuvieran obligados a solicitar y obtener la interpretación del órgano contralor de la legalidad.

Está de más insistir en que el procedimiento que aquí se señala tendría por objetivo principal el de que todos los problemas que se originaran en el supuesto incumplimiento o la violación del derecho comunitario pasaran por una etapa conciliatoria previa, en la cual la Comisión participaría activamente y de oficio, y no a petición de las partes.

El órgano contralor de la legalidad podría ser constituido con cinco miembros, nombrados por el Consejo de Ministros integrado por los ministros de Economía y de Relaciones Exteriores, de ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia de cada uno de los países miembros. Tales miembros serían seleccionados entre especialistas centroamericanos en problemas de la integración regional; y por los menos tres de ellos convendría que

fueran juristas y que permanecieran en el ejercicio de sus cargos durante períodos de cuatro años, renovables.

E. Las comisiones de consulta

La existencia de mecanismos de consulta no es extraña a la experiencia institucional centroamericana. Desde los inicios del programa de integración económica, durante la década de 1950 se acostumbró constituir subcomités integrados por funcionarios gubernamentales en materias específicas. Dicha práctica continuó durante la década pasada, cuando se establecieron comisiones intergubernamentales en materias como la planificación, el mercadeo y la estabilización de precios de los granos básicos, la investigación agropecuaria y otras. Sin embargo, tales comisiones servían propósitos diferentes de los que se esperaría cumplieran dentro del nuevo marco institucional propuesto. En el esquema actual estas comisiones existen como medio de intercambio de información respecto a actividades gubernamentales; en el nuevo, serían instrumentos para el establecimiento del consenso en la etapa preparatoria de las decisiones regionales y para permitir la participación de los distintos sectores sociales en el proceso de integración. Con tal propósito, las comisiones de consulta deberían permitir la participación de los interesados en la adopción de una decisión comunitaria, por lo que se sugiere su establecimiento no sólo de tipo intergubernamental sino también de orden privado.

El órgano comunitario tendría la obligación de establecerlas separada o conjuntamente, en forma permanente o para cuestiones específicas. Su funcionamiento permitiría que las propuestas del órgano comunitario reflejaran la realidad regional para que, cuando fuesen elevadas al Consejo de Ministros, existiera ya el consenso necesario para su aprobación a nivel político.

A título de ejemplo, entre los comités o comisiones intergubernamentales, mixtos o privados, estarían los que se ocuparan de aspectos impositivos; aspectos arancelarios, formulación de políticas de ciencia y tecnología, de comercio exterior, social, agrícola; y subcomités de industrias por ramas de actividad industrial. Donde hubiera representación del sector privado, tales comités abarcarían las actividades empresariales, las laborales, las universitarias y otras.

Dicho sistema de consultas, en la etapa preparatoria de las decisiones, contribuiría a eliminar dos de los defectos más importantes de que adolece el esquema institucional vigente. En primer lugar, el órgano comunitario

trataría de promover la participación más amplia de los distintos sectores sociales; y, en segundo lugar, los grupos de intereses privados no intervendrían en la etapa de decisión propiamente dicha.

Respecto al establecimiento del consenso en la etapa preparatoria de las decisiones, puede decirse que contribuiría a acelerar el procedimiento de adopción de las decisiones comunitarias. Además, la Comisión tendría la posibilidad de determinar la oportunidad más adecuada para el planteamiento de ciertas propuestas, evitando con ello pasos prematuros que posteriormente los gobiernos no estuvieran dispuestos a cumplir.

Por último, la existencia de las comisiones de consulta no debería excluir la posibilidad de que el órgano comunitario se mantuviera en contacto permanente con los gobiernos y los grupos de interés privado. Los canales de comunicación entre todos ellos habrían de estar siempre abiertos, sobre todo en la etapa ejecutiva de las decisiones ya adoptadas por el Consejo de Ministros, con lo cual se contribuiría a su cumplimiento.

2. *LAS DECISIONES: ETAPAS Y FORMA DE ADOPTARLAS*

El procedimiento para la toma de las decisiones comunitarias, dentro del nuevo esquema institucional, dependería de la naturaleza de las mismas. Es necesario, por consiguiente, hacer la siguiente diferenciación:

A. Decisiones de carácter general

Son las derivadas de lo preceptuado en el tratado marco, que tendrían validez en el territorio de los Estados miembros. A este tipo de decisiones se les podría denominar reglamentos, decretos o acuerdos centroamericanos, y su adopción debería pasar por las siguientes etapas:

a) *Preparatoria:* Etapa a cargo de la Comisión, puesto que se trata del tipo de decisiones de carácter general que sólo podrían ser adoptadas sobre la base de las propuestas que dicho órgano sometería al Consejo de Ministros. Para la elaboración de estas propuestas aquel órgano consultaría a todos los sectores sociales interesados en ellas, organizando las comisiones pertinentes, así como a las dependencias gubernamentales a cuyo cargo estuviera la materia sobre la que se tuviera la intención de tomar decisiones.

Cuando el órgano comunitario estimara que existe el consenso necesario para la aprobación de las medidas, procedería a la elaboración de una propuesta de reglamento, decreto o acuerdo que sometería al Consejo de

Ministros, convocando para el efecto a los ministros a cuyo cargo se encontrasen las materias objeto de las propuestas. Con dicha presentación se iniciaría la siguiente etapa.

b) *Decisoria:* El Consejo de Ministros estaría facultado para aprobar o rechazar la propuesta del órgano comunitario, que participaría en las reuniones del Consejo con voz pero sin voto, para aclarar las dudas que pudieran presentarse a los ministros sobre la propuesta. Dicha participación también se hace necesaria para que el órgano comunitario decidiera, en su caso, las modificaciones de forma que, sin alterar el fondo de la propuesta, pudieran impedir su adopción. Además, dado el carácter técnico de las materias que serían sometidas a reglamentación comunitaria, se precisaría que las mismas fueran objeto de discusión detallada antes de ser adoptada.

En caso de aprobación de la propuesta, el órgano comunitario procedería a la publicación del acuerdo, decreto o reglamento, en el diario oficial de la Comunidad Económica Centroamericana y, a partir de la fecha que indicara el mismo, se consideraría de cumplimiento obligatorio en el territorio de los Estados miembros. Si la propuesta fuera rechazada, la Comisión elaboraría una nueva, teniendo en cuenta las observaciones hechas en el seno del Consejo a la propuesta original. Es difícil que llegue a presentarse esta última alternativa, desde el momento en que el órgano comunitario habría logrado el consenso necesario para la aprobación en la etapa preparatoria. Además, la participación de los distintos sectores en esta última aseguraría que su interés habría de actuar como medio de presión sobre los gobiernos para una pronta acción.

c) *Ejecutoria:* La Comisión Permanente y las instituciones especializadas, en su caso, serían las encargadas de poner en práctica las decisiones de carácter general adoptadas conforme al procedimiento descrito. Dichas decisiones deberían prever la forma en la que las medidas serían llevadas a la práctica.

B. Decisiones de carácter específico

Su objetivo sería individualizar el destinatario de una obligación comunitaria derivada del tratado y de los demás instrumentos jurídicos de la integración centroamericana (reglamentos, acuerdos o decretos).

El Consejo de Ministros estaría facultado para adoptar este tipo de decisiones en las que se requiera de un Estado o de un órgano del esquema, con excepción del órgano contralor de la legalidad, el cumplimiento de una

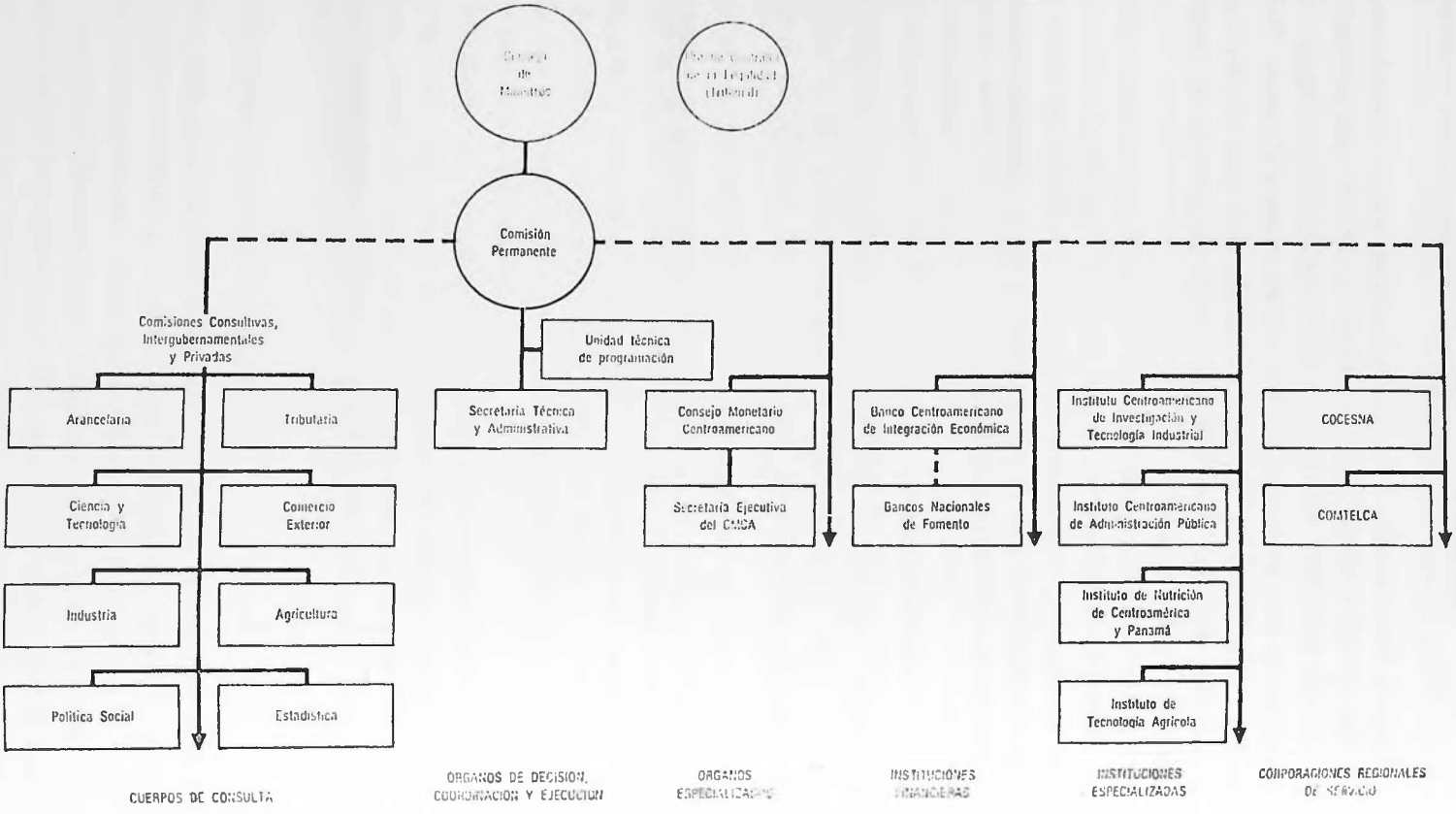
obligación determinada. Asimismo, la Comisión estaría facultada para adoptar este tipo de decisión individualizada con el fin de obligar a los destinatarios —un particular, un Estado o una institución especializada— al cumplimiento de una determinada obligación comunitaria derivada. De mantenerse el incumplimiento, también tendría facultad para estipular sanciones pecuniarias, decisión que constituiría título ejecutivo en el territorio de cualquier Estado miembro.

Tanto las decisiones del Consejo como las de la Comisión se derivarían del derecho comunitario vigente, es decir de lo preceptuado en el tratado y en los acuerdos, reglamentos o decretos. Las decisiones de ambos órganos serían impugnables ante el órgano contralor de la legalidad conforme a los procedimientos descritos anteriormente.

C. Recomendaciones

Por último, el tercer tipo de decisiones que los órganos principales podrían adoptar serían las recomendaciones, que no tendrían fuerza obligatoria y que señalarían determinadas directrices sobre la evolución del proceso.

ORGANIGRAMA DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA CENTROAMERICANA



ANEXO NÚMERO 12

Programas prioritarios de cooperación técnica internacional para el proceso de la integración durante la década de 1970

INTRODUCCIÓN

En el presente anexo se formulan algunas consideraciones sobre el apoyo que la comunidad internacional podría brindar al desarrollo integrado en Centroamérica en lo que resta de la década de 1970. De adoptar los gobiernos una estrategia de desarrollo similar a la propuesta en este estudio, y si como parte de dicha acción procedieran a la remodelación del proceso de la integración, habrá de requerirse la pronta y oportuna colaboración de los organismos internacionales para que vengan a complementar —con apoyo técnico y financiero— el esfuerzo de los gobiernos de la región.

Aun cuando no se hayan preparado proyectos detallados de asistencia técnica para el resto de la década, la estrategia de desarrollo integrado propuesta en el presente estudio revela una serie de campos prioritarios para dicha cooperación internacional, que se destacan en la tercera parte del anexo —después de un somero análisis y evaluación de la asistencia técnica proporcionada al movimiento de la integración en el pasado— y cuya magnitud y naturaleza exacta se irán configurando a través de estudios posteriores.

I. MAGNITUD Y MODALIDADES DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL AL PROCESO DE LA INTEGRACIÓN EN CENTROAMÉRICA DURANTE LA DÉCADA DE 1960

Desde los inicios del movimiento de integración en Centroamérica, la cooperación técnica internacional ha apoyado los esfuerzos de los países hacia ese propósito, contribuyendo a la formación de programas e instituciones de alcance regional, y proporcionando un importante respaldo a sus operaciones. Aunque sólo se ha dispuesto de datos parciales, el monto de dicha cooperación se calcula que ha ascendido entre $CA 30 y 40 millones durante la década de los años sesenta. Muchas de las actividades de las instituciones regionales no podrían haberse realizado sin esta ayuda, y es de suponer que el impulso recibido por el movimiento integracionista de las diversas instituciones regionales habría sido sensiblemente menor sin la contribución de los organismos internacionales.

El caso de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), puede ser ejemplo de la importancia de la cooperación técnica externa, porque incluso habiendo recibido contribuciones crecientes de los gobiernos —que pasaron de $CA 250 mil en 1961 a $CA 900 mil en 1970— la ayuda internacional supuso cerca de la mitad de su presupuesto total en el último año señalado. Varios programas de la SIECA se han financiado en su totalidad por los gobiernos, pero otros han dependido en forma significativa de fuentes externas. Tal ha sido el caso de la Coordinación de Políticas Económicas, por ejemplo, financiada por los gobiernos en una cuarta parte en años recientes, y el programa de desarrollo industrial, del que sólo el 30 por ciento fue financiado por los gobiernos del área. Los principales organismos externos que colaboran

cen el movimiento de integración en Centroamérica —Naciones Unidas, BID, ROCAP y OEA— han asumido un rol muy importante en el mantenimiento del nivel actual de las operaciones de la SIECA, a través de expertos dedicados a programas y proyectos específicos.

El presupuesto de la ODECA también se ha financiado con fuerte participación externa. Por ejemplo, la ROCAP, la OEA y el Gobierno de España proporcionaron en 1967 unos $CA 381 mil para programas desempeñados por dicho organismo, cuando los gobiernos centroamericanos aportaron apenas un tercio de dicha suma. Entre las agencias donantes externas, la ROCAP ha ocupado el primer lugar con más de $CA 300 mil en ese año.

Mientras la mayor parte de la cooperación técnica actual se canaliza directamente a las instituciones receptoras sin que exista una coordinación estrecha entre los organismos donantes, se han presentado casos de cooperación derivados de esfuerzos conjuntos de instituciones centroamericanas. El ejemplo de mayor transcendencia de este tipo de coordinación ha sido la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, financiado por las Naciones Unidas, la OEA, el BID, la SIECA y el BCIE.

La Misión Conjunta tuvo su origen en el mismo proceso de integración, que hizo resaltar la necesidad de adoptar una política económica común y, por lo tanto, de fortalecer los organismos nacionales de planificación con la cooperación técnica que podría proporcionarse por medio de las citadas instituciones. El Consejo Económico Centroamericano acordó en 1962 que la Misión Conjunta tuviera por objeto: "... prestar asistencia técnica a nivel nacional, así como contribuir a coordinar los planes nacionales y las actividades de los organismos de planificación del Programa de Integración Económica Centroamericana, con miras a lograr la formulación de planes a corto plazo, que mantengan entre sí la armonía requerida para que permitan incluir en los mismos soluciones a nivel regional en aquellos campos en donde este enfoque sea necesario".

Se estableció un Comité Asesor integrado por los tres organismos internacionales, la SIECA y el BCIE, al que se encomendó el señalamiento de una política para la planificación económica, la supervisión global del funcionamiento de la Misión, y la coordinación de las actividades relacionadas con la planificación económica que realizaban los distintos organismos de la integración centroamericana para hacerlas congruentes con las metas de la Misión Conjunta.

La Misión comenzó su trabajo en 1963 y en los años sucesivos realizó

tareas relacionadas con la planificación nacional y regional, así como investigaciones dirigidas a sectores específicos de las economías centroamericanas. Fijó en un principio bases estadísticas y metodológicas para la planificación, y prosiguió en su etapa preliminar efectuando una programación conjunta con los organismos nacionales correspondientes, encaminada a la elaboración de un plan regional de desarrollo. Asimismo, recomendó establecer y consolidar el uso del presupuesto programado en toda la región. Finalmente, fomentó la participación de las oficinas sectoriales de planificación en la ejecución de los planes propuestos.

La Misión Conjunta no logró, sin embargo, que llegara a crearse un mecanismo permanente de planificación, debido, entre otros factores, a la falta de un impulso continuo tras la formulación de los planes nacionales, y a la dificultad de superar obstáculos que impedían la ejecución ininterrumpida de los planes diseñados.

El presupuesto acumulativo estimado de la Misión se financió durante el período 1963-1966 como sigue:

	Miles de pesos centroamericanos	*Porcentajes*
BID	648	29
CEPAL, PNUD, OTC	464	21
OEA	759	35
Subtotal	1871	85
BCIE	95	4
SIECA	243	11
TOTAL	2209	100

El trabajo de la Misión Conjunta se basaba en una estrecha colaboración entre los organismos que financiaban el proyecto y otras instituciones nacionales, regionales e internacionales. El Comité Asesor insistió en la necesidad de que la Misión debía "tomar en todo momento las medidas necesarias para evitar las duplicaciones y actividades contradictorias de otros organismos". La Misión tuvo oportunidad de colaborar activamente con la SIECA y la CEPAL en las actividades dirigidas a la integración centroame-

ricana, y llevó a cabo encuestas y estudios conjuntos con estas dos instituciones y el BCIE; realizó, asimismo, trabajos en colaboración con la OEA en materia de programación tributaria; y logró coordinar sus esfuerzos con los del CSUC, la ROCAP, el ICAITI y la ESAPAC en campos específicos. Con el CIDA y la FAO buscó maneras de impulsar la programación agrícola en Centroamérica. La Misión Conjunta participó en una evaluación de las necesidades de financiamiento externo de la región, hecha por un Subcomité del CIAP, y presentó a dicha reunión una propuesta de política de desarrollo centroamericano y una sugerencia de programación de las inversiones públicas regionales para el año 1965.

En resumen, la Misión Conjunta puede considerarse el primer intento de determinar políticas regionales de la planificación del desarrollo y de hacer frente a problemas originados por la falta de una acción coordinada entre los organismos nacionales y regionales. Su experiencia como punto de enlace entre los programas de asistencia técnica internacional y la planificación de los cinco países será de importancia indudable para la próxima etapa de la integración económica centroamericana.

Sin embargo, la Misión Conjunta sólo fue uno de los muchos programas financiados por organismos internacionales. El BID, por ejemplo, contribuyó con aproximadamente $CA 4,8 millones adicionales a las actividades de la Misión durante el período 1961-1970. El aporte del BID a instituciones y programas regionales se distribuyó de la siguiente manera:[1]

	Miles de pesos centroamericanos	*Porcentajes*
BCIE	3491.0	64
SIECA	654.4	12
MISIÓN CONJUNTA	647.7	12
ICAITI	255.0	5
BCIE/SIECA/CMCA	40.0	—
ICAP	20.0	—
INCAE	15.0	—
Otros	328.0	6
	5 451.1	100

1. Véase SIECA, *Las Operaciones del BID en Centroamérica, 1961-1970*, SIECA/71/VIII-2/16-Rev. I, anexo II, cuadro 7.

Puede observarse que al BCIE correspondió la mayor asignación de cooperación técnica para la identificación y preparación de proyectos, y que la SIECA y el ICAITI recibieron asimismo aportes significativos para programas específicos en sus respectivos campos de competencia.

La Organización de los Estados Americanos (OEA), por su parte, ha prestado asistencia a varias instituciones y programas centroamericanos desde 1950, año en el que estableció su Programa de Cooperación Técnica. Durante el período 1960-1962 se fortaleció y modificó dicho programa en respuesta a gestiones de los países miembros y con el fin de adaptar sus objetivos a los de la Alianza para el Progreso. El Acta de Bogotá de 1960 incluyó importantes recomendaciones en el campo de la asistencia técnica, entre ellas, una expresión de la necesidad de coordinación efectiva entre el CIES, la CEPAL, el BID, las Naciones Unidas y los Organismos Especializados y demás agencias que prestan asesoramiento y servicios técnicos en Latinoamérica,[2] así como un renovado apoyo al proceso de la integración.

La asistencia técnica de la OEA a las instituciones regionales de Centroamérica fue más significativa a través del apoyo que proporcionó a la Misión Conjunta. Debe recordarse, aparte de ello, la continuada participación de la OEA en los programas de la ODECA, en el campo de asuntos jurídicos, y con la SIECA en el trabajo de la Misión Tributaria OEA/BID y en otros aspectos de la programación; recientemente ha proporcionado asistencia directa al Programa de Mercado de Capitales, en el que participan el BID, el BCIE, la SIECA y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

Otros organismos internacionales han proporcionado asistencia técnica a la región —aunque en menor escala— como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; han facilitado estudios y programas de alcance regional, entre ellos uno sobre los aspectos financieros de la integración —realizado conjuntamente por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano y el Fondo Monetario Internacional— y varios sobre sector industrial y su financiamiento, realizados por el Banco Mundial.

Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos, a través de su oficina regional ROCAP/AID, contribuyó significativamente al proceso de la integración centroamericana durante la década de 1960, siendo el principal proveedor de ayuda bilateral; España, Israel y la República Federal de Alema-

[2] Véase OEA, *Objetivo y estrategia de la cooperación técnica, significado y alcance de la nueva política de la* OEA, OEA/Ser. H/X. 14-CIES/1396, 4 de junio de 1969.

nia han cooperado también con las instituciones regionales. La NOCAP ha realizado un programa en varios campos que durante la década sumó más de $CA 12 millones. Los desembolsos de esta ayuda se distribuyeron en la siguiente forma:[1]

	Miles de pesos centroamericanos	*Porcentajes*
ODECA	4361	36
SIECA	2194	18
OSUCA	1813	15
BCIE	655	5
COCESNA	572	5
INCAE	347	3
ICAITI	333	3
ICAP	41	—
BCIE/SIECA/CMCA	6	—
Otros	1908	15
	12230	100

La cooperación técnica brindada por el BID, la OEA y varios organismos bilaterales ha sido por lo tanto de gran significación para el proceso de la integración en Centroamérica. Quizás el programa de mayor impacto, por su magnitud y por su continuidad y su naturaleza, haya sido el de las Naciones Unidas que, a través de la Comisión Económica para América Latina, principalmente, ha representado un papel destacado en la formulación de propuestas y en el diseño de mecanismos y políticas vinculados con el proceso desde sus meros inicios. En 1953 la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas estableció una oficina regional en México con el propósito principal de apoyar el programa de integración económica centroamericana, que en 1958 se trasladó a El Salvador donde continúa hasta la fecha. Por otro lado, a la subsede de la CEPAL en México debe acreditarse una obra pionera en relación con los primeros esfuerzos integracionistas en Centroamérica, aparte de haber prestado a ese movimiento su concurso ininterrumpido desde 1951.

[1] Fuente: NOCAP.

Respondiendo a las necesidades de programas aumentados de asistencia técnica, el sistema de las Naciones Unidas experimentó cambios importantes durante los años cincuenta y sesenta que han tenido un impacto en las modalidades de los programas centroamericanos. La asistencia al nivel de países y regional se ha canalizado por medio del Programa Ordinario de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas y los programas regulares de las agencias especializadas; del Programa Ampliado de Asistencia Técnica (desde 1950) y del Fondo Especial (desde 1959). En 1965 se unificaron el Programa Ampliado y el Fondo Especial para crear el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Además del PNUD y del Programa Ordinario de las Naciones Unidas, el sistema de asistencia técnica de las Naciones Unidas incluye el de los Organismos Especializados, que tienen establecidos sus programas ordinarios propios y se encargan de programas de cooperación técnica acordados entre el PNUD y los gobiernos.

Dichos organismos son los siguientes:

– Naciones Unidas - Oficina de Cooperación Técnica	OCT
– Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo	UNCTAD
– Organización Internacional del Trabajo	OIT
– Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	FAO
– Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	UNESCO
– Organización Mundial de la Salud	OMS
– Organización de Aviación Civil Internacional	OACI
– Unión Postal Universal	UPU
– Unión Internacional de Telecomunicaciones	UIT
– Organización Meteorológica Mundial	OMM
– Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial	ONUDI
– Programa Mundial de Alimentos	PMA
– Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	UNICEF
– Organización Consultiva Marítima Intergubernamental	OCMI
– Organismo Internacional de Energía Atómica	OIEA

También se cuenta con la cooperación del BID para los fines de la ejecución de proyectos de preinversión del PNUD.

Todos los organismos mencionados han participado en alguna forma en el proceso de la integración centroamericana. Entre los años 1950 y 1965 –fecha el último del comienzo del PNUD– el sistema de las Naciones Unidas ha proporcionado asistencia técnica a los organismos e instituciones regionales por valor de más de $CA 22 millones, cuya distribución, por agencia y actividad, es la siguiente:

Asistencia Técnica Regional de las Naciones Unidas y sus Agencias Especializadas, 1950-1965

I. *Programa Ampliado*		*Costo en* U$S
Organización		
ATNU	CAIP	838.620
ATNU	ESAPAC	627,518
ATNU	Misión Conjunta	304,951
ATNU	Curso Desarrollo Económico	14,373
ATNU	ICAITI a/	262,051
OIT	Productividad CAIP	350,323
FAO	INCAP	165,046
FAO	OIRSA	366,108
FAO	CAIP	1063,629
UNESCO	Integración Económica	51,717
UNESCO	Enseñanza de las Ciencias	11,619
UNESCO	Coordinación de Educación	270,724
UNESCO	CSUCA	58,342
UNESCO	Misión para Centroamérica	90,792
OMS	Malaria	404,505
UIT	Telecomunicaciones	274,745
OACI	Aviación civil	32,254
OMM	Técnicas de radiosondas	22,600
UPU	Servicios postales	78,280
TOTAL		5288,197

	Expertos	*Becas*	*Costo en uSs*
II. *Fondo Especial*			
1. ICAITI - Fase I	3	—	912,000
2. ICAITI - Fase II	3	—	742,300
3. Telecomunicaciones	13	18	770,000
4. IICA - Turrialba	61	40	3966,000
5. Desarrollo de la pesca	13	15	1673,300
6. Erradicación de la mosca del Mediterráneo	6	4	797,800
TOTAL	99	77	8861.400
III. *Programas regulares y otros*			
— ATNU	68	289	735,318 b/
— OIT	18	—	239,273
— UNESCO	1	—	14,400 c/
— OMS	239d/	—	7214,766 e/
— CMCH/FAO	2	—	80,000
— UNICEF/FAO	1	—	38,400
TOTAL	329	289	8322,157
GRAN TOTAL	428	366	22471,754

a/ Desde 1960 asistido por el Fondo Especial
b/ No hay cifras disponibles para los años 1952 a 1958
c/ Aproximadamente
d/ Excluye 66 meses de servicio de consultores a corto plazo
e/ Incluye uSs 188,425 para equipo

Fuente: Naciones Unidas (CEPAL), *Informe del Representante Regional de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas para Centroamérica*, E/CN. 12/CCE/330, p. 64, Novena Reunión de la Comisión de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, enero de 1966.

De los datos anteriores se desprende la importancia del Programa de Integración Centroamericana (CAIP) y la de los aportes de las Naciones Unidas a organismos regionales como la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC, ahora ICAP) y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI). Este último ha recibido desde 1955 asistencia del Programa Ampliado de la Asistencia Técnica, y posteriormente del Fondo Especial, en dos fases, por un monto total cercano a $CA 2 millones. Por otro lado, el PNUD ha aportado $CA 4 millones aproximadamente al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de Turrialba, Costa Rica.

Desde 1965, el monto canalizado por medio de los programas ordinarios ha ido disminuyendo mientras han ido adquiriendo importancia los programas del PNUD. Se estima que en el período 1966-1970 el aporte del sistema de las Naciones Unidas a las instituciones y programas regionales ha fluctuado entre $CA 1.5 y 2 millones al año. Durante este quinquenio, la CEPAL ha continuado manteniendo sus servicios de asesoría a través de los expertos regionales de la sede en Santiago y de la subsede en México. Varios de los proyectos citados en el cuadro anterior prosiguieron durant el segundo quinquenio y entre los nuevos cabe señalar los del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) con subsede en Costa Rica, los del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), y los del ICAP y la SIECA.[4]

[4] Un resumen completo de los proyectos recientes del sistema de las Naciones Unidas se encuentra en: PNUD, *Actividades de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas en Centroamérica, 1969-1970.*

II. APRECIACIÓN GENERAL SOBRE EL IMPACTO Y LAS PRINCIPALES DEFICIENCIAS DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL BRINDADA AL PROCESO DE LA INTEGRACIÓN EN CENTROAMÉRICA DURANTE LA DÉCADA DE 1960

La diversidad y complejidad de los programas de cooperación técnica internacional brindados al movimiento de la integración en Centroamérica durante la década de los años sesenta, y el limitado tiempo de que se dispuso para estudiar este aspecto, han impedido preparar una evaluación exhaustiva sobre el alcance, las modalidades y el impacto de los mismos, tarea que hubiera requerido, entre otros detalles, un análisis a nivel de cada proyecto y programa. Ha sido posible, sin embargo, presentar una apreciación de tipo general sobre las experiencias obtenidas al respecto durante la década, lograda a través de consultas entre funcionarios de organismos donantes y recipientes, y del examen de algunos proyectos representativos.

Dichas consultas e investigaciones han permitido confirmar que, en comparación con los programas de cooperación técnica internacional brindada en forma bilateral a los países centroamericanos, los programas regionales han dejado un saldo extraordinariamente positivo. Podría incluso asegurarse que la cooperación técnica brindada por las Naciones Unidas al programa de la integración —en buena medida a través de la Comisión Económica para América Latina y el PNUD— han sido factores decisivos para la consecución de los avances logrados en la integración centroamericana entre 1958 y 1968.

Los propósitos de la cooperación técnica internacional brindada en

forma bilateral a los países se vio frustrada frecuentemente durante la década por una serie de factores vinculados en buena medida a la deficiente programación. Entre ellos podrían destacarse los siguientes: a) las autoridades del propio país recipiente no siempre han tenido un claro concepto de sus requerimientos prioritarios de cooperación técnica, pronunciándose por programas y proyectos que, en algunos casos, no son absolutamente prioritarios; b) debido a lo anterior, no siempre se formulan términos de referencia explícitos y claros para los expertos internacionales, lo cual da origen a confusión y un subaprovechamiento de los mismos; c) también se ha observado, en ocasiones, que los países no asignan a los proyectos personal de contrapartida del nivel y la cantidad requerida para hacer más efectiva la cooperación de los expertos internacionales, e ir reduciendo o eliminando gradualmente la necesidad de estos últimos.

Estos factores, que han dificultado maximizar el aprovechamiento de la cooperación técnica internacional brindada a los países, no se han presentado —o al menos, han ocurrido en mucha menor proporción— en los programas regionales. Las instituciones de la integración, encargadas de funciones más especializadas que los gobiernos centrales, también han contado con programas de trabajo más precisos y con ideas más concretas sobre las áreas en que se necesitaba cooperación externa. Asimismo, dichas instituciones han logrado reunir cuadros técnicos centroamericanos calificados que han hecho posible mejorar su propia capacidad de absorber la cooperación externa. Algunas de dichas instituciones se han convertido incluso en usuarios y, a la vez, en donantes de cooperación técnica, al brindar asesoría a distintos sectores nacionales en sus respectivos campos de competencia. De ahí que, como regla general, las instituciones regionales se hayan encontrado en mejores condiciones para solicitar y absorber cooperación técnica que las nacionales, con las naturales excepciones en los casos de determinados proyectos y programas.

En segundo lugar, existen algunas ventajas de escala en determinadas actividades de cooperación técnica que faciliten una acción única a través de un organismo regional en vez de canalizarlas hasta por cinco programas a través de instituciones nacionales. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en el campo de la ciencia y la tecnología, que explica, en parte, el rol prominente que ocupan el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) no sólo a nivel centroamericano, sino a nivel internacional.

Estas ventajas intrínsecas que las instituciones regionales han tenido sobre las instituciones nacionales, para absorber y aprovechar la cooperación externa se han manifestado en múltiples formas durante los últimos quince años. A grandes rasgos, se puede decir que dicha cooperación tuvo su mayor impacto en: a) el desarrollo de instituciones regionales; b) relacionado con el punto anterior, el desarrollo de ciertos proyectos específicos que algunas de las instituciones tenían a su cargo; c) la agilización de la inversión pública regional; d) el desarrollo de los recursos humanos centroamericanos; y, e) el desarrollo de los recursos naturales de la región. A continuación se formulan algunas consideraciones sobre cada uno de estos aspectos.

El apoyo a las instituciones regionales a través de diversos y variados programas y proyectos de cooperación técnica internacional ha sido de gran importancia para el funcionamiento y el desarrollo del Mercado Común Centroamericano, y para determinadas actividades que tal vez no se hubieran realizado en la región sin el concurso de la comunidad internacional. En el primer grupo de las instituciones se incluyen las secretarías técnicas del proceso de la integración —la SIECA y la ODECA—, y en el segundo, las instituciones que se encargan de la investigación (ICAITI e INCAP); de entrenamiento y enseñanza (ICAP e INCAE) y de la prestación de servicios públicos (COCESNA y COMTELCA). Como quedó señalado en el capítulo anterior, en el caso de las secretarías ténicas regionales, no menos del 50 por ciento de sus presupuestos de gastos fue cubierto durante la década por organismos internacionales, y se destinó a financiar proyectos o programas específicos. Entre los de mayor impacto puede mencionarse el apoyo a la planificación que brindó la Misión Conjunta de Programación durante la primera mitad de la década, la implantación del sistema de presupuesto por programa en toda la región, los programas de textos escolares impulsados por la ODECA con ayuda del gobierno de los Estados Unidos de América y, en general, el apoyo técnico brindado por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana a sus órganos, para ir fundamentando las decisiones adoptadas para perfeccionar la zona de libre comercio. De no haber existido la cooperación externa, estas instituciones no hubieran podido cumplir las tareas que se les encomendaron. Cabe destacar la labor de la CEPAL y del PNUD a través del proyecto CAIP ("Central American Integration Program") en estas labores. Expertos de ambos organismos se dedicaron a la formulación de estudios a largo plazo en lo

que concierne a la integración y al desarrollo de Centroamérica, así como a trabajos preparativos para incorporar nuevos campos de acción en las negociaciones y decisiones regionales. Dichas labores han complementado las de la SIECA, en una división de funciones acordada entre la misma y la subsede de la CEPAL en México.

En igual forma, la cooperación financiera externa ha sido decisiva para el mantenimiento de las instituciones especializadas o de servicio de la integración. Sin el propósito de evaluar las operaciones del INCAP, el ICAITI, el ICAP (antes ESAPAC) y otros, de la experiencia de dichas instituciones —que en parte se sintetizan más adelante— se deriva que, en algunos casos, apenas hubieran podido sobrevivir con las asignaciones que los gobiernos de la región se encontraban en condiciones de otorgarles.

En efecto, entre los proyectos de asistencia técnica más importantes de las Naciones Unidas en Centroamérica debe incluirse su apoyo al Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial desde que fue creado, en 1955 y se mantuvo en una u otra forma —normalmente, a través de proyectos del PNUD— hasta 1968. Al cesar la cooperación del PNUD, el ICAITI pasó por una situación financiera bastante precaria pero demostró su capacidad de continuar sirviendo a los gobiernos y al sector industrial centroamericano financiándose con aportes estatales, cooperación externa de otras fuentes, y la prestación de servicios a particulares, que actualmente generan casi un tercio de los ingresos de la institución. Otros proyectos regionales de significación se han desarrollado con ayuda internacional en los campos de la agricultura, la infraestructura, las telecomunicaciones y los transportes, así como en la investigación de recursos naturales. Más adelante se comentan algunos de los mismos.

Una tercera actividad en la que ha sido decisiva la cooperación técnica externa es la agilización de la inversión pública de carácter regional. La actividad de estudios de previabilidad y viabilidad en los campos de transportes, comunicaciones, servicios postales y portuarios, y la prestación de servicios de navegación aérea —financiados en gran parte por la AID y el Banco Interamericano de Desarrollo, a través del BCIE y la SIECA— ha sido asimismo decisiva en la ejecución de los proyectos que permitieron un elevado grado de integración física hacia finales de la década de los años sesenta.

El desarrollo de los recursos naturales de Centroamérica a través de estudios conjuntos fue otra área prioritaria para la cooperación técnica internacional. En esta forma se desarrolló un importante caudal de conoci-

mientos sobre recursos hídricos, se estableció una red de estaciones meteorológicas, y se ha concluido —no sin obstáculos a los que se alude más adelante— una investigación sobre los recursos piscícolas de Centroamérica.

Finalmetne, la coperación externa ha tenido un impacto importante en el desarrollo de los recursos humanos, sobre todo en los directamente vinculados con el proceso de la integración. La antigua Escuela Superior de Administración Pública para América Central —ahora ICAP— recibió apoyo de las Naciones Unidas desde sus inicios, y se ha hecho cargo del mejoramiento de la preparación de numerosos funcionarios públicos en distintas ramas. Dichos funcionarios han regresado a sus respectivos países con un mayor acervo de conocimiento no sólo de su especialidad, sino de su vinculación al proceso de la integración. En igual forma, la comunidad internacional ha apoyado las labores de adiestramiento del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas durante la mayoría de la década de los años sesenta y, más recientemente, del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). Tanto el ICAITI como el INCAP han tenido asimismo creciente participación en el campo de la enseñanza, financiada, en buena medida, mediante aportes externos.

En resumen, la cooperación técnica externa ha sido realmente decisiva para el proceso de la integración durante la década de los años sesenta, y una apreciación de tipo general permite llegar a la conclusión de que ésta se aprovechó en forma eficiente y oportuna. Cabría preguntarse si no se hubiera logrado lo mismo a un costo menor, o si los programas de cooperación no hubieran podido mejorarse. Indudablemente, si el saldo de la experiencia, como quedó señalado, es en definitiva positivo, también se presentaron problemas y factores negativos en la utilización de la cooperación técnica internacional destinada al movimiento de la integración, factores que se pueden atribuir a alguno de los siguientes cuatro obstáculos, frecuentemente inflitidos recíprocamente:

a) *INSUFICIENCIA DEL FINANCIAMIENTO LOCAL*

En otra parte de este estudio se señalaron los problemas financieros por los que normalmente han atravesado las instituciones regionales,[5] que han afectado a la capacidad de las instituciones regionales de movilizar mayores volúmenes de cooperación externa, e incluso han dado origen entre los

[5] Véase el anexo 9, capítulo IV.

organismos donantes a la suposición de que pudiera estarse brindando simple apoyo presupuestario a algunas de dichas instituciones. Otros proyectos se han atrasado o suspendido por la ausencia de recursos de contrapartida. Además del problema financiero general en el financiamiento gubernamental de las instituciones regionales, se ha presentado la circunstancia de que los propios organismos de la integración hayan señalado normalmente sus requerimientos de cooperación técnica, requerimientos que no siempre han sido conocidos y apoyados por los gobiernos. No cabe duda que un financiamiento regional mayor, permitiría mejorar en igual proporción la capacidad de las instituciones regionales de absorber y aprovechar la cooperación técnica externa.

b) *CONFLICTOS O DUPLICACION ENTRE LOS PROYECTOS NACIONALES Y LOS PROYECTOS REGIONALES DE COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL*

Un área problemática potencial siempre existe cuando no se establecen límites precisos entre la cooperación técnica que los organismos internacionales brindan en forma bilateral a los países, y aquella que brindan a las instituciones regionales. Ejemplo de lo anterior es el apoyo a las oficinas nacionales de planificación, cuando simultáneamente se colabora con la División de Desarrollo de la SIECA, que, a su vez, está llamada a asesorar a las oficinas nacionales de planificación. En el futuro, será conveniente definir con mayor precisión los campos que deberían ser objeto de cooperación técnica a nivel nacional y de aquellos que deben serlo a nivel regional, y establecer los mecanismos de consulta y coordinación necesarios para evitar duplicaciones o un subaprovechamiento de la ayuda externa.

c) *CONFLICTOS EN PRIORIDADES ENTRE LAS AUTORIDADES NACIONALES Y LAS AUTORIDADES REGIONALES, Y ENTRE LAS AUTORIDADES REGIONALES Y LAS INTERNACIONALES*

En el pasado se han presentado una serie de conflictos de intereses: entre los gobiernos y las autoridades de las instituciones regionales; entre los gobiernos y las instituciones regionales, por un lado, y los organismos internacionales por el otro; y entre los propios organismos internacionales. El denominador común de estos conflictos es la deficiente —y en algunos casos, inexistente— coordinación. Manifestaciones de esta situación son, entre otros,

los siguientes: la falta de interés de los gobiernos en un determinado proyecto que las autoridades regionales consideran muy prioritario; la promoción por uno o varios gobiernos de proyectos apoyados por la comunidad internacional, que las autoridades de las instituciones regionales consideran contrario a los intereses de la integración; la duplicación de actividades de organismos internacionales que colaboran con el desarrollo centroamericano; y la promoción oficiosa, por parte de organismos internacionales, de proyectos o programas que pueden no ser necesariamente prioritarios para Centroamérica. Ejemplos de todos estos casos se han dado durante la década de los años sesenta, y algunos con cierta frecuencia.

d) *PROBLEMAS ESPECIFICOS*

Finalmente han surgido una serie de problemas específicos, tanto del lado de los organismos donantes como del de las instituciones recipientes, que han obstaculizado la oportuna y eficiente utilización de la cooperación técnica internacional. Entre ellos se destaca la lentitud en contratar expertos (y, en algunos casos, adquirir equipo). Uno de los proyectos de cooperación técnica internacional que redujo al mínimo las esperanzas que en él se habían puesto —el estudio de los recursos pesqueros de la región— inició sus operaciones tardiamente por causa de las larguísimas demoras en contratar expertos y en adquirir las naves de exploración. La inexistencia de un procedimiento que facilite la evaluación de los resultados de la cooperación técnica también ha sido un obstáculo para la buena marcha de los programas. Desde el lado de los organismos recipientes, la tendencia a formular sus programas de trabajo para acomodarse a la oferta potencial de cooperación externa, en vez de ajustarse exclusivamente a los programas prioritarios, puede considerarse un reflejo peligroso de la carencia de recursos gubernamentales para el financiamiento de las actividades ordinarias de las instituciones regionales.

Para evitar estos problemas en lo posible durante la próxima etapa de la integración, en este trabajo se sugieren dos instrumentos claves: el mecanismo de financiamiento automático y continuo de las instituciones regionales propuesto en el anexo 9, y un mecanismo de consulta y coordinación sobre la cooperación técnica internacional otorgada a Centroamérica. Dicho mecanismo consistiría en establecer un Grupo Consultivo, integrado por representantes de los gobiernos centroamericanos, las instituciones regionales y los organismos internacionales, con la coordinación del BCIE y el CTAP.

Las funciones de dicho Grupo Consultivo también se describen en el anexo 9. y se pueden resumir de la siguiente manera:

a) Revisión de los proyectos vigentes de asistencia técnica;

b) establecimiento de un sistema permanente de coordinación entre los organismos donantes y las instituciones regionales;

c) formulación de un procedimiento eficaz para la aprobación de proyectos regionales:

d) mejoramiento de la coordinación entre la cooperación técnica recibida por las instituciones regionales de las varias fuentes bilaterales e internacionales;

e) establecimiento de un sistema de evaluación de proyectos de asistencia regional que permitiría la determinación de la continuación o cesación de dicha cooperación en casos específicos;

F) creación de una estrecha vinculación entre los organismos financieros y los que proporcionan asistencia para proyectos de preinversión. El interés de las fuentes de capital podría asegurar que los estudios tomasen en cuenta los factores importantes para el eventual financiamiento de la actividad bajo examen.

La coordinación de los programas de los organismos bilaterales e internacionales resultará complicada por ser muy diversos los campos de acción y los programas mismos, pero la falta de un esfuerzo en ese sentido puede dar lugar a desperdicios y duplicación de actividades, y por lo tanto, a una contribución menor de la asistencia técnica y financiera al desarrollo de la región. Este aspecto se aborda en el próximo capítulo.

III. ÁREAS PRIORITARIAS DE COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL PARA APOYAR EL DESARROLLO INTEGRADO DURANTE LA PRESENTE DÉCADA

La renovación del impulso al desarrollo integrado, además de requerir un esfuerzo extraordinario de los gobiernos del área, exigirá el concurso oportuno de la comunidad internacional. En el anexo 9 se formulan algunas consideraciones sobre la magnitud y características de la cooperación financiera que se precisaría en un esfuerzo de esta índole, y a continuación se reseñan algunas de las áreas prioritarias de cooperación técnica internacional que requieren los organismos y las instituciones de la integración. Dicha cooperación debería ser adicional a la cooperación técnica que los organismos internacionales brindan en forma bilateral a los cinco países centroamericanos, y congruente con ella. En estudios futuros se podría ir configurando un programa de cooperación técnica internacional para la región en el que se abordasen tanto los aspectos nacionales como regionales del desarrollo, siguiendo la tesis sustentada en este estudio de que es imposible separar los unos de los otros, puesto que "desarrollo" e "integración" pertenecen a un ámbito común y son conceptos inseparables.

A lo largo del estudio del que forma parte este anexo, se han detectado una serie de programas y actividades prioritarias que requerirán especial atención dentro de un esquema de desarrollo integrado como el propuesto. Dichos programas y actividades se pueden clasificar en cinco grandes áreas, a saber, apoyo a: a) la programación del desarrollo integrado; b) el comercio intra y extrarregional; c) el desarrollo de los recursos humanos vinculados con el proceso del desarrollo integrado; d) la ciencia y la tecnología; y, e) el desarrollo de los recursos naturales. Aunque no ha sido posible preparar proyectos específicos para cada uno de estos campos —tarea que tendrá que

abordarse en una próxima etapa— si pueden adelantarse algunas ideas sobre las características y modalidades de estos cinco grandes campos, y, en algunos casos, sobre la magnitud aproximada del esfuerzo que se requiere.

a) *APOYO A LA PROGRAMACIÓN DEL DESARROLLO INTEGRADO*

Como se ha señalado a lo largo del presente estudio, los principales defectos del proceso de integración en Centroamérica durante la década de 1960 se pueden atribuir a una notable falta de coordinación de las políticas de desarrollo de los distintos países. Ello ha contribuido a agudizar la participación inequitativa de los cinco países en los beneficios derivados de la creación del Mercado Común, hecho que, a su vez, dio origen a serios problemas y tensiones. A lo mismo debe atribuirse también la duplicación de inversiones y el subaprovechamiento de las ventajas que ofrece la integración en materia de especialización y complementación, tanto en el sector agrícola como en el manufacturero, e incluso en algunos servicios. A esa falta de coordinación de políticas se debe también el escaso avance en materia de armonización tributaria, de movilidad de los factores y de una política comercial externa común. Uno de los pivotes en el que descansa la estrategia de desarrollo integrado propuesta en este estudio para la década de 1970 es, por esa razón, la programación conjunta y la formulación de políticas de desarrollo en forma coordinada.

Como también se señaló, será necesario para alcanzar esos propósitos mejorar los organismos que se encargan de la formulación de planes, programas y políticas de desarrollo, tanto a nivel nacional como regional. De ahí que se recomiende como una área de cooperación técnica internacional de la más alta prioridad, reforzar el organismo de programación regional, que a su vez apoyaría las instituciones y unidades nacionales encargadas de la formulación de planes, programas y políticas. Sólo de esta manera será posible aprovechar en forma racional las oportunidades que brinda la integración para resolver o atenuar los principales obstáculos que se oponen al desarrollo regional. Por ejemplo, un desarrollo industrial que alcance mayores niveles de eficiencia e interdependencia, mediante el aprovechamiento de economías de escala, la complementación, la especialización y el estímulo de la competencia dentro de un régimen de libre comercio, requiere sin duda un grado de programación a nivel regional. En igual forma, la

programación conjunta constituye el mecanismo más eficaz para asegurar una distribución razonablemente equitativa de los beneficios a derivar del desarrollo económico integrado entre los cinco países. Asimismo, la coordinación de políticas será indispensable para lograr la especialización y complementación en los sectores primarios y terciarios, la movilidad de los factores capital y trabajo, la movilización eficiente de recursos externos, la gradual convergencia de políticas monetarias y crediticias, y la adopción de una política común ante el capital foráneo.

En vista de la extraordinaria importancia que tiene la planificación dentro del proceso del desarrollo integrado, en el nuevo esquema institucional de la integración que se propone en el anexo II, se prevé la creación de una Unidad de Programación dentro de la Comisión Permanente, que tendría a su cargo tres funciones básicas dentro del esquema de desarrollo integrado propuesto: a) la formulación de estudios de mediano y largo plazo sobre las perspectivas del desarrollo regional y la preparación de lineamientos de programas regionales de desarrollo dentro de los que se podrían ir insertando los planes y programas nacionales; b) la prestación de cooperación técnica y asesoría a las oficinas nacionales encargadas de la programación y la preparación de los estudios que sustentan la adopción de políticas de desarrollo económico, labor que no necesariamente se limitaría a las oficinas formales de planificación que funcionan en todos los países; y, c) la coordinación de las labores de las oficinas nacionales, a través de reuniones periódicas a distintos niveles y a través de otros mecanismos de coordinación, a fin de que los trabajos que se realizasen en cada país fueran compatibles y congruentes con una concepción regional del desarrollo, y con los propósitos de la integración. En síntesis, se pretendería ir configurando un sistema regional de programación del desarrollo, cuyas atribuciones serían las de orientación y de asesoramiento —no ejecución—, y cuya principal labor sería tratar de encontrar fórmulas que permitiesen conciliar los intereses del desarrollo de cada país con el esquema regional para atender los principales problemas del desarrollo nacional. Dicho sistema regional debería contar, por consiguiente, con la capacidad técnica suficiente para elaborar programas nacionales de desarrollo que apoyaran una estrategia de desarrollo integrado y para efectuar las labores de programación y coordinación a nivel regional.

Todo lo anterior requeriría un esfuerzo relativamente importante de cooperación técnica internacional, con las siguientes características:

a) La cooperación técnica debería proporcionarse a un organismo técnico regional, el cual, a su vez, la canalizaría parcialmente hacia los países. En esta forma, se lograría una congruencia y una unidad de acción de los expertos que laboran en los países y a nivel regional. También se lograrían ciertas economías, por cuanto los programas bilaterales de cooperación técnica entre los organismos internacionales y las oficinas nacionales de planificación podrían ser disminuidos (pero no eliminados) al ser sustituidos por programas de tipo regional más amplios;

b) incluso los programas bilaterales de cooperación técnica internacional dirigidos a reforzar los organismos de programación debieran prepararse de común acuerdo con la unidad regional encargada de la programación conjunta, para evitar inconsistencias entre los mismos y la estrategia regional de desarrollo;

c) la cooperación técnica debería tener una vigencia relativamente larga —como mínimo, cinco años—, necesaria para dar estabilidad al programa y permitir una labor permanente;

d) los expertos contratados tendrían que ser del más alto nivel en sus respectivos campos de competencia; y,

e) los programas de cooperación técnica internacional en esta actividad deberían coordinarse con los servicios que ya prestan el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre todo para evitar duplicaciones y propiciar más bien una acción complementaria.

La preparación de un proyecto específico de cooperación técnica requerirá un estudio especial para evaluar los mecanismos nacionales y regionales de programación existentes, y la magnitud, modalidades y características precisas de un programa del tipo propuesto. Sin embargo, puesto que existe cierta experiencia en la materia, se pueden presentar algunas ideas preliminares sobre los rasgos sobresalientes del programa de cooperación técnica internacional en apoyo de la programación nacional y regional que se tiene en mente. En efecto, ni la planificación nacional, ni su coordinación a nivel regional, son ideas nuevas. Todos los países de la región cuentan con

oficinas formales de planificación, y en septiembre de 1962 se creó la Misión Conjunta de Programación a que se ha aludido repetidamente. Con el propósito de vincular el proceso de la planificación en forma más directa a la integración, dicha Misión se incorporó a la SIECA en 1966 —y sigue funcionando hasta la fecha, aunque en condiciones cada vez más precarias de recursos y de personal técnico. El programa que se propone a continuación tiende, por consiguiente, a imprimir nuevo dinamismo a estas actividades.

En forma muy preliminar, entonces, se estima que el programa —que cubre programación nacional y regional— requeriría alrededor de 550 meses/experto por año durante cinco años, provenientes de varios organismos internacionales, y dividido de la siguiente manera:

Aspectos globales	*Meses/experto*	*Posible fuente*
2 Programadores generales (1 coordinador de expertos)	24	PNUD
2 Expertos financieros	24	PNUD
2 Expertos tributarios	24	OEA
2 Expertos en presupuesto	24	OEA
1 Experto en política monetaria	12	PNUD
1 Econometrista	12	PNUD
SUBTOTAL	120	
Política industrial		
3 Programadores	36	PNUD/UNIDO
6 Proyectistas	72	BID/PNUD
SUBTOTAL	108	
Política agrícola		
5 Programadores	60	PNUD/FAO
3 Proyectistas	36	BID
SUBTOTAL	96	

Política social	*Meses/experto*	*Posible fuente*
2 Expertos en recursos humanos	24	PNUD/UNICEF
1 Sociólogo	12	PNUD
1 Economista	12	PNUD
1 Demógrafo	12	PNUD
1 Experto en política laboral	12	PNUD/OIT
1 Experto en migraciones internas	12	PNUD/OIT
SUBTOTAL	84	
Integración física		
2 Economistas en transportes	24	BID
2 Ingenieros civiles	24	BID
1 Experto en electrificación	12	BID
1 Experto en política energética	12	BID
1 Experto en recursos naturales	12	PNUD
1 Experto en política portuaria	12	PNUD/UNCTAD
SUBTOTAL	96	
Consultores de corto plazo		
Especialistas varios	26	
GRAN TOTAL	550	

Cabe advertir que el proyecto descrito puede parecer ambicioso; no lo es si se toma en cuenta que cubre tanto los aspectos nacionales como regionales de la programación. En ese sentido, la asignación de expertos a cada sector representa el mínimo indispensable. Por otro lado, más del 20 por ciento de los expertos se dedicarían a la actividad básica de identificar y preparar proyectos, que requiere un esfuerzo considerable en tiempo y recursos para rendir sus frutos

En forma muy tentativa, las dos terceras partes de este programa se originarían en varias agencias de las Naciones Unidas, incluyendo la FAO, la OIT, la UNIDO, la UNCTAD, e incluso la UNICEF. De ahí que se recomiende integrar todo el componente de las Naciones Unidas bajo un proyecto del PNUD, que podría denominarse "Proyecto de Integración en Centroamérica",

y consistiría aproximadamente en 350 meses/experto anuales durante cinco años, a un costo estimado de $ 5.000.000 para todo el período. El otro tercio del aporte externo de este programa podría provenir de la Organización de ls Estados Americanos —en materia tributaria—, del Banco Interamericano de Desarrollo —básicamente, en la identificación y preparación de proyectos— y de otras fuentes bilaterales diversas.

A lo anterior, desde luego, habría que agregar el aporte de los gobiernos para el mantenimiento regular de los organismos nacionales y regionales de planificación, a fin de arribar al costo total del programa que se tiene en mente.

El proyecto detectado plantea el problema de articularlo con el CAIP existente. Como se sabe, existen actualmente 21 expertos asignados a la región, además de los fondos específicos para impartir cursos intensivos y otros servicios. De dichos expertos, seis se encuentran aignados a la subsede de la CEPAL en México y el resto presta sus servicios en Centroamérica.

Los expertos del CAIP con domicilio en México, cumplen funciones directamente relacionadas con la integración regional de Centroamérica en estrecha consulta y coordinación con la SIECA, pero dentro del programa de trabajo de la subsede de la CEPAL. Dicha combinación ha hecho posible formar equipos de trabajo en diferentes áreas de una eficiencia mucho mayor que la que hubiera podido obtenerse de unos y otros expertos por separado, ya que la CEPAL y la SIECA se han dividido funciones específicas con lo que se ha logrado vincular al proceso de la integración a los funcionarios de planta de la subsede de la CEPAL en México. La experiencia ha resultado fructífera, y por eso no se plantea el nuevo proyecto de integración en Centroamérica como un fortalecimiento relativo de las instituciones de la integración centroamericana a cambio de un debilitamiento equivalente del equipo de la CEPAL. Más bien se recomienda que los 15 expertos del CAIP ya instalados en Centroamérica formen parte en su mayoría del nuevo proyecto de integración sin que por ello deje de mantenerse un núcleo de expertos en la subsede de la CEPAL en México para la prosecución de las labores que han venido cumpliendo en materia de asesorías a los países y a las instituciones regionales, manteniendo e incluso reforzando las positivas relaciones de trabajo que se han venido desarrollando a lo largo de más de diez años entre la subsede de la CEPAL en México y las instituciones regionales centroamericanas.

b) *APOYO AL COMERCIO REGIONAL Y EXTRARREGIONAL*

Una segunda área prioritaria de cooperación técnica internacional se vincula con el comercio; es decir, con la etapa de comercialización que forma parte de cualquier programa de desarrollo de las exportaciones. Tendría dos aspectos. El primero se vincularía con el perfeccionamiento de la zona de libre comercio de Centroamérica, hasta llegar a la constitución de una unión aduanera perfecta, labor que habría de requerir asesorías internacionales en diversos campos, incluyendo la política arancelaria y aduanera, administración pública, y otros. Se estima que éstos deberían cubrir no menos de 48 meses/experto por año.

El segundo aspecto vinculado con asesorías en comercio se refiere al campo del desarrollo de las exportaciones, y a él se le ha asignado la mayor prioridad en el presente estudio. Uno de los programas que desde ahora se pueden identificar en esta actividad sería la constitución, en Centroamérica, de un grupo de expertos regionales, con apoyo internacional, para asesorar a los usuarios del transporte marítimo, a las autoridades portuarias, y a las flotas mercantes de la región, sobre las formas de reducir el costo de dicho transporte. Esta labor incluiría múltiples aspectos, que podrían ir desde la creación de un centro para fletar cargueros hasta la mejora de puertos o el establecimiento de una flota mercante regional. La escasa experiencia que existe en la región sobre este particular, y la elevada incidencia del transporte marítimo en el costo total de los productos exportados o potencialmente exportables, sugieren asignar elevada prioridad a la obtención de asesoría internacional para este propósito, al que se estima habrían de dedicarse no menos de 48 meses/experto por año.

Finalmente, se deben contemplar entre 48 y 60 meses/experto por año para las restantes etapas que forman parte del desarrollo de las exportaciones, referentes a problemas de producción, transporte, seguro, financiamiento, promoción, comercialización y otros. Ya existe un pequeño grupo institucional en Centroamérica que podría absorber y aprovechar dicho tipo de asesoría (PROMECA) y las oficinas nacionales de promoción de exportaciones, cuya capacidad es de esperar que mejoraría al correr del tiempo, en parte importante gracias a los programas de cooperación externa.

c) *DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS VINCULADOS AL PROCESO DE LA INTEGRACION*

Uno de los grandes objetivos del desarrollo integrado es ir formando un servicio civil centroamericano, especialmente en campos directamente vinculados con la integración, como por ejemplo los aspectos aduaneros y portuarios. De ahí que se considere conveniente continuar —e incluso reforzar— los programas que lleva a cabo el Instituto Centroamericano de Administración Pública, tanto en adiestramiento como en asesoría a los gobiernos, para lograr una administración común de las actividades encomendadas al sector público dentro del proceso de la integración. Dichos programas podrían abarcar varios niveles, y se podrían desarrollar en coordinación y juntamente con las universidades de la región.

Por otro lado, habrán de ir surgiendo necesidades de adiestramiento o entrenamiento que, por su naturaleza misma, se pueden alcanzar con mayor economía y eficiencia dentro de un enfoque regional.

La escuela de Capacitación Textil para preparar y capacitar el personal y la mano de obra que necesita esa industria regional, y cuya creación fue prevista en el segundo protocolo de Managua, suscripto el 16 de noviembre de 1967, es un ejemplo de lo anterior.

El Instituto Centroamericano de Administración Pública ya tiene establecido su programa para los próximos cinco años, que prevé, tentativamente, el siguiente nivel de gastos e ingresos:

	1973	1974	1975	1976	1977
Gastos:	*555,000*	*520,000*	*850,000*	*850,000*	*850,000*
Ingresos:	*555,000*	*520,000*	*850,000*	*850,000*	*850,000*
Aportes gobiernos	350,000	350,000	500,000	500,000	500,000
Aporte PNUD	165,000	140,000	300,000	300,000	300,000
Otras contribuciones	40,000	30,000	50,000	50,000	50,000

No se han identificado todavía, sin embargo, otras actividades específicas a realizar en el campo del desarrollo de los recursos humanos vinculados con el proceso de la integración. En forma muy preliminar, se estima que dichos programas requerirán $CA 500,000 anuales en asistencia

técnica para financiar unos 160 meses/experto. De lo anterior, y de acuerdo con la experiencia de la década de 1960, un 60 por ciento se podría originar en los organismos de las Naciones Unidas, y un 40 por ciento en otros organismos internacionales. Estas sumas vendrían a agregarse al aporte de los gobiernos dirigido a esos propósitos.

d) *LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA*

El desarrollo de la ciencia y la tecnología se encuentra en estado incipiente en Centroamérica, tanto a nivel nacional como entre los organismos de la integración. Sin embargo, avances de cierta importancia que se han logrado en la materia han surgido precisamente de organismos regionales como el ICAITI y el INCAP, que han logrado desplegar en sus respectivas actividades esfuerzos más serios y sostenidos que cualquier organización nacional. En efecto, más que en cualquier otra actividad, en el desarrollo y en la adaptación de la ciencia y la tecnología, se justifica un enfoque regional, que permita concentrar las capacidades del área en un lugar y ofrezca además importantes economías a través de una acción conjunta. De ahí que el desarrollo de la ciencia y de la tecnología con un enfoque regional constituya también un área prioritaria de la cooperación técnica internacional.

En ese sentido, se han identificado dos organismos específicos que podrían ser los receptores de dicha cooperación para programas y proyectos concretos, a preparar oportunamente:[6] el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), el cual, según lo señalado en el anexo 3, se considera que está llamado a desempeñar un papel medular en el desarrollo industrial durante la década; y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Agrícola (ICAITA), cuya creación se propone en el anexo 4.

En cuanto al ICAITI, este organismo continuaría desarrollando tecnologías propias para la región y adaptando al ámbito centroamericano tecnologías perfeccionadas en otras partes. Por otro lado, prestaría servicios de asesoría al sector público y privado en su respectivo campo de competencia, sobre todo en cuanto a distintas opciones tecnológicas para proyectos indus-

[6] En este capítulo no se incluye el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, aunque se reconozca su vinculación con el proceso del desarrollo integrado. Dicha institución mantiene programas de cooperación técnica con varias fundaciones privadas, además de las contribuciones de los gobiernos y de cierta cooperación técnica de los organismos públicos internacionales.

triales específicos. Dedicaría algunos recursos a la investigación sobre la instrumentación de técnicas de producción altamente intensivas en el uso de mano de obra, y desarrollaría normas de calidad para el uso de las autoridades nacionales y regionales. Finalmente, colaboraría con otras instituciones de la integración en la identificación y preparación de proyectos del sector manufacturero, especialmente en aquellas ramas de actividad que se considerasen prioritarias para la próxima etapa del desarrollo industrial regional.

Se ha estimado, en una forma muy tentativa, que el presupuesto de ingresos del ICAITI, para lo que resta de la presente década, podría evolucionar de la siguiente manera:

Estimación muy Preliminar de las Fuentes de Ingresos del ICAITI, *1973-1980*
(Miles de $CA*)*

Año	*Total*		*Aporte gobiernos*		*Venta servicios*		*Cooperación técnica internacional*	
	$CA	%	$CA	%	$CA	%	$CA	%
1973	1 200	100.0	350	29.2	250	20.8	600	50.0
1974	1 400	100.0	500	33.3	250	16.7	650	43.3
1975	1 450	100.0	550	37.9	300	20.7	600	41.4
1976	1 500	100.0	600	40.0	350	23.3	550	36.7
1977	1 550	100.0	650	41.9	400	25.8	500	32.3
1978	1 600	100.0	700	43.8	450	28.1	450	28.1
1979	1 650	100.0	750	45.5	500	30.3	400	24.2
1980	1 700	100.0	800	47.1	600	35.3	300	17.6

Como se podrá observar, se estiman aportes de varios organismos internacionales por un promedio ligeramente inferior a los $ 600,000 durante los primeros cinco años, con tendencia decreciente, tanto en términos absolutos como relativos con respecto al total de los ingresos estimados. Dicha cooperación se destinaría a programas y a proyectos específicos, y podría originarse en varias fuentes: se estima que hasta un 70 por ciento podría surgir de los organismos de las Naciones Unidas, con base en la experiencia de la década anterior.

Por lo que respecta al Instituto Centroamericano de Investigación y

Tecnología Agrícola, cuya creación se propone en el anexo 4, se tiene en mente el aprovechamiento de las instalaciones que dejará el IICA en Turrialba, Costa Rica, para reducir el monto de la inversión inicial requerida para el inicio de sus operaciones. Dicho instituto realizaría una labor similar a la del ICAITI, pero en el campo agropecuario, y trabajaría en estrecha colaboración con los organismos nacionales de investigación agrícola y con las Facultades de Agronomía de las universidades centroamericanas. En ese sentido, se tiene en mente crear un sistema regional de investigación agrícola, que facilitaría una acción conjunta y coordinada con un mínimo de duplicación.

El ICAITA sería el organismo coordinador de este sistema regional, y entre sus autoridades superiores habrían de encontrarse representados los organismos nacionales para lograr la acción recíproca deseable.

Aún no se cuenta con un proyecto específico sobre esta iniciativa, y únicamente para señalar órdenes de magnitud se le podría estimar un presupuesto similar al del ICAITI, con un aporte mayor durante el primer año para la adquisición de equipo.

e) *INVESTIGACIÓN DE RECURSOS NATURALES*

Uno de los aspectos básicos sobre el que se deberá apoyar el desarrollo integrado en Centroamérica es la explotación racional de los recursos naturales, hecho que requiere un conocimiento cada vez mayor de los mismos. Si bien se ha avanzado bastante en la investigación de recursos naturales regionales durante los últimos veinte años —en buena parte debido a la cooperación internacional— queda mucho por hacer todavía para actualizar y ordenar los conocimientos adquiridos y obtener nueva información. Por otro lado, al tratarse de estudios costosos y de largo plazo, los gobiernos tropiezan con las naturales dificultades para costear este tipo de investigación, motivo por el que constituye otra área prioritaria de cooperación técnica.

Si se tiene en cuenta que los estudios sobre recursos naturales se pueden realizar con economías a nivel regional en vez de a base de estudios aislados en cada país, se considera que en la medida que fueran identificándose estudios de interés común, deberían realizarse los mismos sobre una base multilateral.

Entre los proyectos a realizar, se encuentra la continuación de los estudios hidrometeorológicos iniciados en la década de 1960, y se han identificado estudios sobre recursos energéticos y sobre los usos múltiples del agua (véase el anexo 5). Estos proyectos se tendrán que ir preparando asimismo y se estima en forma muy tentativa que el monto de la cooperación técnica internacional para estas tareas podría ascender a un millón de pesos centroamericanos anuales, en promedio, de los cuales aproximadamente un 70 por ciento podría originarse en los diversos organismos de las Naciones Unidas.

f) *OTROS PROYECTOS Y PROGRAMAS*

La misma dinámica del desarrollo integrado y el surgimiento de problemas coyunturales exigirán finalmente cooperación técnica internacional en la más variada forma para la resolución de diversos problemas. De ahí que se proponga reservar no menos de un 10 por ciento del presupuesto de la cooperación técnica internacional a la integración de Centroamérica para destinos misceláneos. Las modalidades y características de estos proyectos se irían concretando sobre una base anual, al contrario de las demás actividades descritas, que se podrían programar para períodos de tres a cinco años a fin de imprimirles cierta estabilidad y dinamismo.

g) *RESUMEN*

La estrategia del desarrollo integrado que se propone en el presente estudio sugiere, en resumen, ciertas prioridades en el campo de la cooperación técnica internacional en su apoyo, aun cuando no se hayan preparado proyectos y programas específicos dentro de cada campo. Con el propósito de ir configurando algunos parámetros sobre la magnitud y las características de dicha cooperación para los próximos años, se sugieren los siguientes campos y, en forma muy tentativa y global, las siguientes fuentes de cooperación anual:[1]

[1] Los montos estimados se calcularon con base en el número de meses/experto que se prevén para cada tipo de programa, así como otros gastos en equipo, adiestramiento y becas. El aporte local se describe en el capítulo IV del anexo 9.

Cooperación Técnica Internacional

Programa	*Naciones Unidas*	*Otros organismos*	*Total*	*Aporte local*	*Gran total*
Apoyo a la programación conjunta (proyecto de integración en Centroamérica)	1,000,000	400,000	1,400,000	500,000	1,900,000
Apoyo al comercio	200,000	150,000	350,000	700,000	1,050,000
Desarrollo de los recursos humanos	300,000	200,000	500,000	500,000	1,000,000
Desarrollo de la ciencia y de la tecnología	800,000	400,000	1,200,000	1,200,000	2,400,000
Desarrollo de los recursos naturales	800,000	200,000	1,000,000	1,500,000a/	2,500,000
Otros programas	400,000	150,000	550,000	600,000a/	1,150,000
GRAN TOTAL	3,500,000	1,500,000	5,000,000	5,000,000	10,000,000

a/ Incluye contribuciones en especie de los gobiernos.

El costo estimado por mes/experto incluye asignaciones para adquisiciones de equipo, gastos de traslado, viáticos y otros. La magnitud y las características de estos programas se irían concretando a medida que fueran concluyéndose los estudios sobre los proyectos y programas específicos que formarían parte del esfuerzo de la comunidad internacional para apoyar el desarrollo integrado de Centroamérica. En forma muy tentativa, se estima que de los $ 1,500,000 aportados por organismos internacionales diversos, el Banco Interamericano de Desarrollo contribuiría con aproximadamente un tercio, la Organización de los Estados Americanos con un 20 por ciento, y las fuentes bilaterales con el resto.

La movilización de la cooperación técnica internacional a que aluden los párrafos anteriores no habrá de ocurrir en forma espontánea; requerirá un esfuerzo concertado y conjunto de los gobiernos ante los diversos organis-

mos. El monto de la asistencia que se solicitaría a dichos organismos —Naciones Unidas, OEA, BID y agencias bilaterales— sería significativamente mayor al obtenido durante la década de 1960. Como se señaló, el aporte de los gobiernos sería también mayor, en congruencia con el esfuerzo requerido para instrumentar la estrategia del desarrollo integrado durante la década de 1970. Por otro lado, las magnitudes tentativas que se señalan anteriormente son ambiciosas, pero no se hallan fuera de la realidad, a juzgar por opiniones extraoficiales realizadas con funcionarios de diversos organismos.

Una vez que los gobiernos hayan conocido los lineamientos generales contenidos en esta propuesta, la creación de un grupo de trabajo especialmente constituido —para el cual también se podrá movilizar financiamiento y asesoría externa— podría formular los proyectos y programas específicos a que se alude en las páginas anteriores. Ya con base en esos estudios, se irían refinando las estimaciones aquí presentadas.

Asimismo, para aprovechar en forma oportuna y eficiente la cooperación internacional, se podrán adoptar algunas medidas concretas en el campo institucional. En primer término, se recomienda la creación más pronta posible del Grupo Consultivo a que se refiere el capítulo I del anexo 9, a fin de lograr una adecuada programación y coordinación del apoyo técnico externo al proceso del desarrollo integrado. En segundo lugar, las instituciones regionales deben tomar medidas de organización interna para agilizar los trámites vinculados con la preparación de proyectos y programas de cooperación técnica, su presentación a los organismos internacionales, y su posterior ejecución. En ese sentido, la creación del órgano comunitario a que alude el Anexo II —órgano que sería sujeto de derecho internacional y que por ende tendría poder de contratación propia— facilitaría dicha tarea.

Finalmente, debe señalarse que la cooperación técnica en apoyo de la integración no debe hacerse a costa de los programas nacionales. Como ya se sugirió, en una próxima etapa deberá irse configurando un programa de cooperación técnica total que tome en cuenta los programas nacionales y regionales, para evitar duplicaciones y contradicciones, y para maximizar las ventajas que pueden derivarse de la cooperación técnica internacional.

INDICES

INDICE ANEXO II

I. INTRODUCCIÓN 3

II. REQUISITOS DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN 7
1. Grado de adaptabilidad requerido 7
2. Grado de coherencia necesario 8
3. Grado de autonomía indispensable 8
4. Mayor grado de participación 9

III. LA EXPERIENCIA INSTITUCIONAL CENTROAMERICANA DURANTE LA DÉCADA 1960-1970 11
1. Rigidez 12
2. Complejidad y dispersión 16
3. Subordinación 17
4. Grado limitado de participación 20

IV. UN NUEVO ESQUEMA INSTITUCIONAL PARA LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA 21
1. Los órganos: composición y funciones 23
A. El órgano político 23
B. El órgano comunitario 27
C. Los órganos e instituciones especializados 33
D. El órgano contralor de la legalidad 37
E. Las comisiones de consulta 40
2. Las decisiones: etapas y forma de adoptarlas 41
A. Decisiones de carácter general 41
a) Preparatoria 41
b) Decisoria 42
c) Ejecutoria 42
B. Decisiones de carácter específico 42
C. Recomendaciones 43

INDICE ANEXO 12

INTRODUCCIÓN 47

I. MAGNITUD Y MODALIDADES DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL AL PROCESO DE LA INTEGRACIÓN EN CENTROAMÉRICA DURANTE LA DÉCADA DE 1960 49

II. APRECIACIÓN GENERAL SOBRE EL IMPACTO Y LAS PRINCIPALES DEFICIENCIAS DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL BRINDADA AL PROCESO DE LA INTEGRACIÓN EN CENTROAMÉRICA DURANTE LA DÉCADA DE 1960 59

a) Insuficiencia del financiamiento local 63

b) Conflictos o duplicación entre los proyectos nacionales y los proyectos regionales de cooperación técnica internacional ... 64

c) Conflictos en prioridades entre las autoridades nacionales y las autoridades regionales, y entre las autoridades regionales y las internacionales 64

d) Problemas específicos 65

III. ÁREAS PRIORITARIAS DE COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL PARA APOYAR EL DESARROLLO INTEGRADO DURANTE LA PRESENTE DÉCADA 67

a) Apoyo a la programación del desarrollo integrado 68

b) Apoyo al comercio regional y extrarregional 74

c) Desarrollo de los recursos humanos vinculados al proceso de la integración 75

d) La ciencia y la tecnología 76

e) Investigación de recursos naturales 78

f) Otros proyectos y programas 79

g) Resumen 79

SIGLAS UTILIZADAS

BCIE	-	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	-	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	-	Comisión Económica para América Latina
CIAP	-	Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso
CIDA	-	Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola
CIES	-	Consejo Interamericano Económico y Social
CMCA	-	Consejo Monetario Centroamericano
CSUCA	-	Consejo Superior Universitario Centroamericano
ESAPAC	-	Escuela Superior de Administración Pública para América Central (ahora ICAP: Instituto Centroamericano de Administración Pública)
FAO	-	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
ICAITI	-	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial
INCAE	-	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
ODECA	-	Organización de Estados Centroamericanos
OEA	-	Organización de los Estados Americanos
PNUD	-	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ROCAP	-	Organismo Regional de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América

PUBLICACIONES DEL INTAL

SERIE BID-INTAL

CATALANO, NICOLA: *Manual de Derecho de las Comunidades Europeas.*

DEUTSCH, KARL, y otros: *Integración y formación de comunidades políticas.*

GIL, FEDERICO: *Instituciones y desarrollo político de América Latina.*

HAAS, ERNST B.: *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea.*

HALLSTEIN, WALTER: *La unificación de Europa.*

HERRERA, FELIPE: *Nacionalismo, regionalismo, internacionalismo; América Latina en el contexto internacional.*

INTAL: *El régimen de las sociedades anónimas en los países de la* ALALC.

INTAL: *La integración económica de América Latina: realizaciones, problemas y perspectivas.*

INTAL: *Proyecto de ley uniforme de títulos-valores para América Latina.*

MEADE, J. E., y otros: *La unión económica de Europa.*

ORTUÑO, RENÉ: *Bolivia y la integración económica de América Latina.*

REDOUL, LOUIS: *Los sistemas fiscales y el Mercado Común.*

SALGADO, GERMÁNICO: *Ecuador y la integración económica de América Latina.*

SIDJANSKI, DUSAN: *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana.*

TAMAMES, RAMÓN: *La integración económica y los países de menor desarrollo relativo.*

TAMAMES, RAMÓN: *La República Dominicana y la integración de América Latina.*

TAMAMES, RAMÓN: *O Brasil e a integração econômica da América Latina.*

VARIOS AUTORES: *Los empresarios y la integración de América Latina.*

VARIOS AUTORES: *Hacia una tarifa externa común en América Latina.*

WYNDHAM WHITE, ERIC y otros: *La integración latinoamericana en una etapa de decisiones.*

OTRAS PUBLICACIONES DEL INTAL

SERIE ALALC-BID-INTAL

PAQUIEN, JORGE LUIS: *La industria automotriz en la* ALALC.

PRIEGUE, ARMANDO: *Siete años de acción de la* ALALC.

SEPÚLVEDA WHITTLE, TOMÁS: *Transporte y comercio exterior del Paraguay. La industria naval en la* ALALC.

SERIE ESTUDIOS

Exportaciones de manufacturas a América Latina 1966-1967.

Proyectos multinacionales de infraestructura física. Fórmulas jurídico-administrativas.

Estudio de la legislación aplicable a las empresas de capital multinacional en áreas de integración económica.

Indicadores de vinculación económica entre los países de la ALALC.

La empresa industrial en la integración de América Latina.

Legislación comparada de los países del MCCA *relacionada con la asociación multinacional de capitales y las inversiones intrazonales.*

La solución de conflictos en la integración latinoamericana.

Este volumen incluye los dos últimos anexos del fundamental estudio elaborado por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana acerca del perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano.

El anexo Nº 11 trata aspectos institucionales del desarrollo integrado relacionados con la creación de la Comunidad Económica Centroamericana.

Por su parte, el anexo Nº 12 analiza los programas prioritarios de cooperación técnica internacional para el proceso de integración. En este sentido, el texto expone las modalidades de la cooperación técnica internacional brindada al desarrollo integrado durante la década de 1960; a continuación, señala las áreas prioritarias de cooperación técnica internacional para apoyar el desarrollo integrado durante la presente década.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EL DÍA VEINTIOCHO DE SETIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y TRES EN PARADA OBIOL ARTES GRÁFICAS, COCHABAMBA 344, CAPITAL FEDERAL, REPÚBLICA ARGENTINA.