



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



C.1

GENERAL

E/CN.12/885

E/CN.12/CCE/363/Rev.1

15 de marzo de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Decimocuarto periodo de sesiones

Santiago de Chile, 27 de abril al 8 de mayo de 1971

EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO Y SUS PROBLEMAS RECIENTES

Documento de Conferencia

INDICE DE MATERIAS

	<u>Página</u>
Presentación	vii
1. Introducción	1
2. El trasfondo estructural de los problemas recientes de la integración	3
3. Tensiones y debilitamiento de la pauta de desarrollo	7
a) La balanza de pagos	7
b) Las finanzas públicas	11
c) Integración y desequilibrios fiscales y de pagos	15
d) Desequilibrios regionales y debilitamiento del intercambio	19
4. La situación del programa de integración antes del conflicto bélico	29
a) Principales problemas planteados a la integración	31
b) Formulación de un programa de acción inmediato	34
5. Consecuencias del conflicto bélico en el programa de integración	37
a) Algunos efectos económicos	39
b) Aspectos legales e institucionales	43
6. Formulación de un modus operandi para el Mercado Común Centroamericano	46
a) Antecedentes	46
b) Objetivos y estructura	48
c) Problemas para su adopción	58
7. Medidas recientes adoptadas por los gobiernos centro-americanos	59
8. Consideraciones en torno a las perspectivas de la integración	63
Cuadros estadísticos	77

INDICE DE CUADROS

Cuadro

- 1 Centroamérica: Producto interno bruto y valor agregado de la industria manufacturera, 1950 a 1970
- 2 Centroamérica: Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios, 1960 a 1970
- 3 Centroamérica: Balanza de pagos, 1950 a 1970
- 4 Centroamérica: Estructura de las importaciones por grupos económicos y regiones de procedencia, 1958, 1965 y 1968
- 5 Centroamérica: Entrada neta y servicio del capital extranjero no compensatorio, 1958 a 1968
- 6 Centroamérica: Financiamiento de la inversión, 1953 a 1970
- 7 Centroamérica: Coeficientes de participación estatal, 1950 a 1969
- 8 Centroamérica: Inversión fija privada y pública, 1958 a 1970
- 9 Centroamérica: Destinos de los gastos de capital del gobierno central, 1953 a 1968
- 10 Centroamérica: Ingresos y gastos corrientes y de capital del gobierno central, en años seleccionados
- 11 Centroamérica: Estructura del financiamiento de los gastos de capital del sector público, por períodos seleccionados, 1953 a 1968
- 12 Centroamérica: Producto interno bruto e ingresos tributarios, 1953 a 1968
- 13 Centroamérica: Estructura de los ingresos tributarios, 1953 a 1968
- 14 Centroamérica: Ingresos tributarios, 1953 a 1959
- 15 Centroamérica: Producto interno bruto a precios de mercado, 1956 a 1970
- 16 Centroamérica: Oferta y demanda globales, 1960 a 1970
- 17 Centroamérica: Comercio intrarregional, 1960 a 1970
- 18 Centroamérica: Proporción del comercio regional con respecto al intercambio con terceros países, por grupos de actividad, 1966
- 19 Centroamérica: Producto interno bruto per capita, 1960 y 1970
- 20 Centroamérica: Acuerdos multilaterales de la integración económica centroamericana
- 21 Guatemala: Balanza comercial con los países de Centroamérica, 1963 a 1970
- 22 El Salvador: Balanza comercial con los países de Centroamérica, 1963 a 1970

Cuadro

- 23 Honduras: Balanza comercial con los países de Centroamérica, 1963 a 1970
- 24 Nicaragua: Balanza comercial con los países de Centroamérica, 1963 a 1970
- 25 Costa Rica: Balanza comercial con los países de Centroamérica, 1963 a 1970
- 26 Centroamérica: Tarifas de fletes del comercio regional, 1968 y 1970
- 27 Banco Centroamericano de Integración Económica: Préstamos aprobados y financiamiento externo, 1965 a 1970

PRESENTACION

Este documento forma parte de los estudios que realiza la secretaría de la CEPAL sobre los movimientos regionales de integración económica, y ha sido elaborado para su consideración durante el Décimocuarto Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina

El propósito central de la investigación está referido a examinar las principales características del desarrollo integrado de las economías centroamericanas, así como a la identificación de los problemas sobresalientes que enfrenta el Mercado Común. En la primera parte se analizan los rasgos distintivos de la pauta del desarrollo regional y algunas de las causas de su reciente debilitamiento. Enseguida se estudia la situación del programa de integración antes del conflicto bélico de 1969, y algunas de las repercusiones económicas ocasionadas por el mismo. En la última parte, se hace mención de las actividades desarrolladas por los gobiernos con el objeto de restablecer la normalidad funcional e institucional del Mercado Común y se presentan algunas reflexiones en torno a la situación actual del movimiento integracionista.

No se ha pretendido abarcar todos los aspectos económicos y sociales relacionados directa o indirectamente con el proceso de integración. Así se ha dejado de lado el análisis de algunos aspectos importantes, como el empleo y la distribución del ingreso. Tampoco se ha intentado hacer una evaluación comparativa de las ventajas y costos del crecimiento integrado para cada uno de los países, en la que se tome en cuenta la evolución probable de sus economías conforme a diversas alternativas de cooperación económica.

En definitiva, el énfasis se ha puesto en identificar los elementos principales que explican el funcionamiento de la economía regional y la aparición de escollos o dificultades en el perfeccionamiento de la unidad económica centroamericana. Al adoptar este enfoque se ha tenido presente la necesidad de contar con un marco general de referencia que facilite, posteriormente, el diseño de estrategias dirigidas a remodelar y ampliar los alcances de los acuerdos de integración y la de precisar la naturaleza de los desajustes que podría ocasionar el debilitamiento de los vínculos de interdependencia entre los países miembros del Mercado Común.



1. Introducción

Los gobiernos de los países centroamericanos --desde principios de la década de los cincuenta-- concibieron la integración económica como un proceso por el que podría llegarse, gradualmente, a la formación de una estructura productiva de alcance regional que sirviera de complemento y apoyo a los principales focos dinámicos de crecimiento.

A partir de entonces se ha avanzado por etapas sucesivas hacia la creación y el perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano. El período comprendido entre 1951 y 1958 constituyó una etapa de investigación y de selección de áreas de interés común, durante la que se establecieron los primeros mecanismos de carácter regional. Entre 1958 y 1962 se suscribieron los principales convenios constitutivos del Mercado Común y se estableció la red de organismos regionales encargados tanto de su funcionamiento como de la formulación de iniciativas para incrementar el programa en marcha. La fase siguiente, comprendida entre 1961 y 1965, representó progresos notables apoyados en condiciones favorables del sector externo --se perfeccionó la zona de libre comercio, la tarifa externa común, y se consolidaron los órganos del Tratado General de Integración Económica-- y a partir de 1966 se inició una fase caracterizada por el mejoramiento de los procedimientos y reglamentos relacionados con la administración del Mercado Común y de los instrumentos básicos, y por la firma de nuevos acuerdos entre los que destacan los referentes al establecimiento de bases conjuntas de coordinación de política económica, defensa de balanza de pagos y desarrollo equilibrado. Se investigan asimismo, durante esta última etapa, nuevas fórmulas nacionales para facilitar la adaptación de cada economía a la nueva situación de mercado ampliado y a los requerimientos del proceso de desarrollo interdependiente.

Rasgo distintivo de la época más reciente es también la aparición de problemas y conflictos, derivados de la mayor complejidad del programa regional, que requirieron de los órganos de la integración una atención considerable. Algunos se han debido al rápido aumento de las actividades y transacciones generadas por el Mercado Común, cuya administración absorbió buena parte de las energías de los cuadros técnicos de los gobiernos y creó fuertes presiones de trabajo en las instituciones regionales. Otros se han originado

/en el hecho

en el hecho de que los progresos logrados han afectado inevitablemente intereses importantes en cada país, por lo que resulta más difícil que en el pasado resolver las negociaciones ajustándose a criterios viables de desarrollo e integración. Con todo sería erróneo pensar que, frente a los problemas de largo plazo y los asociados a dificultades críticas de países determinados, los organismos de la integración hubieran podido mantener una actitud pasiva. Como se reseña más adelante, si bien no llegó a formularse por completo una nueva estrategia de desarrollo integrado, se elaboraron una serie de estudios y se efectuaron múltiples reuniones donde se analizaron lineamientos de acción que fueron más allá de la simple consideración de los aspectos puramente administrativos o de corto término. Hubo, no obstante dilaciones y cierta inflexibilidad en los mecanismos regionales de decisión que impidieron adoptar, con la oportunidad necesaria, las medidas correctivas del caso.

A lo anterior debe agregarse que el conflicto bélico de mediados de 1969 ha creado, a pesar de su corta duración, un clima de incertidumbre que ha restringido tanto el crecimiento de las corrientes comerciales y de inversión como la firma de acuerdos necesarios para mejorar el funcionamiento del programa. Desde entonces se han sucedido múltiples esfuerzos encaminados a restablecer el funcionamiento normal del Mercado Común para procurar posteriormente su reestructuración, atendiendo a las nuevas circunstancias en que se desenvuelve. A fines de 1969 tuvo lugar una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores donde se aprobó una Declaración Conjunta que reitera una vez más los principios de la solidaridad económica regional y señala lineamientos de acción para solucionar la crisis planteada. Con base en tales acuerdos, los Ministros de Economía celebraron una serie de reuniones durante el transcurso de 1970 con el objeto de precisar fórmulas operativas para corregir los desajustes y distorsiones del intercambio y la producción, y asegurar la reanudación de las actividades de los órganos rectores del movimiento de integración. En esas reuniones no llegaron a firmarse convenios específicos, pero se aclararon las posiciones de cada país y se estudiaron medidas que posteriormente podrían aplicarse regionalmente. Los resultados de las tareas realizadas se pusieron en conocimiento de los Ministros de Relaciones Exteriores, que tratan de encontrar, por suparte, nuevas alternativas que hagan viable el mantenimiento y el progreso del Mercado Común Centroamericano.

2. El trasfondo estructural de los problemas recientes de la integración

La explicación del origen de los problemas del Mercado Común Centroamericano y de sus aspectos recientes, requiere algunas reflexiones sobre el modelo tradicional del desarrollo, las transformaciones que ha experimentado en últimas fechas, y las variantes que introdujo el proceso de la integración regional. En gran medida, los mayores entorpecimientos se han debido a la presencia de dos pautas simultáneas de crecimiento que han evolucionado a distinta velocidad y han planteado, además, exigencias temporalmente divergentes.

Si se trata de definir en pocas líneas los rasgos principales de la pauta actual de desarrollo de Centroamérica --teniendo presentes las características que distinguen a cada país--, deben analizarse varios factores estratégicos.

El primero y más importante estaría constituido por la demanda externa. Por comprender al sector más desarrollado y moderno, porque en ella se origina la principal masa de ahorros y de ella dependen los efectos multiplicadores más intensos del lado de la demanda, o por ser la principal fuente de ingresos fiscales, lo cierto es que el comercio con terceros países ha seguido siendo el principal núcleo generador de los impulsos que influyen sobre el crecimiento o la contracción tanto del conjunto como de cada uno de los países centroamericanos. Podría incluso decirse --aunque sea evidente-- que esas economías se han organizado a lo largo de muchas décadas precisamente para atender con prelación y eficiencia tales actividades, como lo demuestran desde el sistema de transportes y la especialización de las instituciones financieras en el crédito a los productos agrícolas de exportación, hasta las relaciones de precios que, por lo general, favorecen la producción de los artículos susceptibles de colocación en los mercados exteriores sobre la de los artículos de uso o consumo interno.

El sector externo, como agente dinámico del desarrollo centroamericano (por lo menos dentro de la gama de las exportaciones tradicionales), hace tiempo que perdió la capacidad de sustentar un desarrollo sostenido y suficiente. Aparte de las constantes fluctuaciones de la economía mundial,

/el ritmo

el ritmo de crecimiento de la producción de café, a largo plazo, empezó a reducirse, en efecto, desde principios de siglo; la actividad bananera comenzó a acusar las consecuencias de las plagas y del agotamiento de los suelos a partir de 1915, y la extracción de minerales había perdido prácticamente su dinamismo desde mediados de los años veinte.^{1/} Puede considerarse que a partir de la crisis de los años treinta los países centroamericanos habían agotado prácticamente las oportunidades de crecimiento dentro de la pauta que les había incorporado a la economía internacional como exportadores de productos primarios. Reflejo de ello fueron la inestabilidad característica de sus sistemas económicos y la imposibilidad de absorber productivamente la fuerza de trabajo y de mejorar en medida apreciable los niveles de vida de los grupos mayoritarios de la población.

Dos recuperaciones experimentadas por las exportaciones --primero en los años inmediatos a la posguerra^{2/} y luego entre 1950 y 1965-- facilitaron grandemente, sin embargo, los primeros intentos decididos de crear nuevos centros impulsores del desarrollo.

El segundo elemento característico de la pauta de desarrollo ha sido la ampliación de las funciones estatales en materia económica y social, y la formación de una serie de organismos, instituciones y programas diseñados con propósitos de crecimiento. Desde fines de la década de los cuarenta, y sobre todo en el decenio siguiente, se crean los bancos centrales y se modernizan los sistemas bancarios; se establecen organismos de fomento; se amplían los ministerios especializados en aspectos sectoriales de la producción y los servicios. Paralelamente se registra cierto aumento en el gasto corriente y de capital de los gobiernos y sobre todo una reorientación acusada en su utilización, que luego se traduce en ampliaciones sustanciales de las obras de infraestructura (caminos, electrificación, puertos) y algunos servicios sociales (educación, salud, vivienda, etc.).

1/ Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta 66-III-6-9, 1966, pág. 5.

2/ Además del efecto del mejoramiento de los precios y de la demanda externa, en aquellos años se logró agregar el algodón a los principales rubros de exportación.

El sector público experimenta por consiguiente cambios profundos y refuerza los cuadros técnicos, hasta entonces muy débiles, cuya preocupación fundamental es alcanzar los objetivos de desarrollo. No debe interpretarse lo anterior en el sentido de que el gasto gubernamental en las economías centroamericanas hubiera alcanzado una autonomía y desempeñase un papel análogo al que posee en los países desarrollados; esa autonomía se vio seriamente limitada por la estructura de la producción, la extrema dependencia de los abastecimientos externos y las peculiaridades de los sistemas impositivos. Pero a pesar de todo ello, ni cuantitativa ni cualitativamente podrían explicarse los avances recientes de las economías centroamericanas desconociendo la contribución del sector público, peculiarmente rica en realizaciones en los períodos de auge de la demanda externa. Debe observarse, además, que en ese mismo período se intentan instrumentar políticas proteccionistas --con algunas excepciones-- cuyos efectos sobre la industrialización apenas se perciben por la pequeñez de los mercados nacionales.

A los factores mencionados puede agregarse, como tercer punto de apoyo aunque de naturaleza completamente distinta, el impacto de la formación del Mercado Común en cada uno de los países centroamericanos. El establecimiento de la zona de libre comercio y del arancel uniforme a la importación creó un importante foco autónomo de crecimiento. En muy poco tiempo, el comercio regional gana terreno dentro del conjunto de transacciones externas hasta representar, en 1968, alrededor de un 25 por ciento de las mismas. Pero su importancia se debe sobre todo a haberse disminuido las limitaciones propias del tamaño de los mercados nacionales al facilitar de inmediato el aprovechamiento de los excedentes de capacidad de la mayoría de las industrias, y abrir en esa forma posibilidades de desarrollo que no se hubieran presentado en otras circunstancias. El incipiente proceso de sustitución de importaciones, que apenas comenzaba a despuntar en algunos

/países,

países, adquiere vigor hasta extenderse en últimas fechas a la producción de insumos y algunos bienes de consumo duraderos y de capital.^{3/}

Es cierto que entre 1961 y 1965 los estímulos del libre comercio resultaron amplificados y favorecidos por la evolución ascendente de las exportaciones, que facilitó la adopción de compromisos mancomunados de envergadura ante todo y la canalización de fondos públicos y privados hacia múltiples actividades o programas de carácter regional.

Tampoco puede negarse que la integración hizo ganar autonomía --aunque todavía en escala modesta-- y señaló nuevas dimensiones al desarrollo centroamericano. Bastará agregar a lo dicho que ha dejado de constituir una imposibilidad en el ámbito centroamericano disponer de instalaciones productoras de pulpa y papel, y plásticos, productos petroquímicos y acero; que, por otra parte, la propia acción comunitaria ha facilitado la atracción y absorción de fondos externos, y que, además, se ha fortalecido la capacidad de negociación frente a terceros países o grupos de países.

Todas las fuerzas indicadas --demanda externa, fortalecimiento del sector público y apertura del mercado regional-- impulsan en sentido ascendente la economía centroamericana en el período 1961-65, al crear innumerables oportunidades de inversión que se aprovechan en medida apreciable dentro de un proceso interdependiente de complementación de estímulos, realizaciones prácticas y progresos en la apertura de nuevas áreas de cooperación regional.

^{3/} Una comparación simple puede ilustrar en forma burda la influencia de la integración en el desarrollo industrial. Los períodos 1950-55 y 1960-65 tienen como denominador común el rápido ascenso de las exportaciones y del producto, pero la tasa de elevación del valor agregado industrial es apreciablemente inferior en el primero (6.1 por ciento) a la del segundo (8.7 por ciento). Una relación similar (5.9 y 9.1 por ciento, respectivamente) se obtiene al tomar los períodos 1958-61 y 1965-69, a pesar de que se desacelera tanto el crecimiento de la actividad económica general como el del sector externo. (Véase el cuadro 1.)

3. Tensiones y debilitamiento de la pauta de desarrollo

Un análisis más detenido de la pauta de desarrollo dominante en Centroamérica acusa, sin embargo, la presencia de síntomas de debilitamiento y tensiones propias del acomodamiento de fuerzas a que han dado lugar el proceso de integración y la sustitución de importaciones a nivel regional. Los factores de debilitamiento no sólo están asociados al estrangulamiento externo o a la escasa latitud de maniobra que tienen las finanzas gubernamentales para encauzar el desarrollo y compensar la acción de fuerzas depresivas, sino también al impacto producido por los desajustes intrarregionales y por otros problemas que amplifican las fallas estructurales de las economías de la región.

a) La balanza de pagos

Durante el primer quinquenio de la década de los sesenta se registró una marcada recuperación de las exportaciones tradicionales, después de un agudo período recesivo que se había iniciado en 1956. El poder de compra de las colocaciones de bienes y servicios en términos reales ascendió a una tasa media del 11.6 por ciento anual, que en los cinco años subsiguientes se redujo al 6.6 por ciento, a pesar del intenso ascenso de los precios de algunos artículos (café, banano y carne) registrado en 1970. (Véase el cuadro 2.) Pero las dificultades no sólo se debieron a haberse atenuado el ritmo de expansión de las exportaciones a terceros países, influyeron además en ello cambios significativos que se presentaron en la estructura de la balanza de pagos.

Las importaciones, que habían estado prácticamente estancadas entre 1957 y 1961-62 como resultado de los bajos niveles de actividad económica dominantes en ese período, comenzaron nuevamente a crecer con una rapidez que igualó o aun excedió la expansión de la capacidad para importar.^{4/} Puesto en términos distintos, al reiniciarse una fase de ascenso económico

^{4/} Entre 1962 y 1965, las compras de bienes a precios corrientes ascienden a razón del 17.6 por ciento anual, o del 11.0 por ciento para el período 1962-70. (Véase el cuadro 3.)

requeriría un estudio especial. Baste anotar aquí que la carencia o debilidad de los servicios nacionales o regionales de transporte, las deficiencias en algunas instalaciones portuarias, y sobre todo la elevación de los fletes marítimos por el tratamiento poco favorable que aplican a la región las conferencias navieras internacionales, con seguridad explican en parte la situación.

Por su lado, al sobrevenir primero la crisis económica de la segunda mitad del decenio de los cincuentas, los países centroamericanos contrataron créditos internacionales, compensatorios y de largo plazo que dieron comienzo a una etapa de endeudamiento externo en rápido ascenso. Con posterioridad, al hacerse más flexibles y accesibles las corrientes financieras externas, ensancharse apreciablemente las oportunidades de desarrollo en el Mercado Común y crear este mismo hecho atractivos especiales para el capital extranjero, las brechas en la cuenta corriente y entre la formación real de capital y el ahorro interno propendieron a cubrirse crecientemente a través del expediente de la contratación de empréstitos y el aumento de la inversión internacional. Las entradas netas por concepto de crédito subieron de 22.8 a 112.0 millones de dólares anuales en el período 1958-68 y los ingresos netos de la inversión directa de 13.9 a 78.3 millones; es decir, la afluencia de los recursos externos se quintuplicó en ese mismo lapso. (Véase el cuadro 5.)

El problema sería menos grave si las exportaciones y otros ingresos de la cuenta corriente hubiesen crecido con mayor celeridad que las importaciones, o si el ahorro interno lo hubiera hecho con la rapidez suficiente para mantener dentro de límites prudentes, y con carácter de complemento, la contribución de los recursos externos a la formación de capital. No se dieron, como se ha visto, ni la primera ni la segunda condición. La expansión del ahorro regional, de origen privado o público, lejos de acomodarse al paso fijado por la inversión, disminuyó su participación en el financiamiento global del 88 al 75 por ciento entre 1958 y 1968. (Véase el cuadro 6.)

En tales circunstancias, los pagos por servicios netos a factores han subido aceleradamente de 25.5 a 120.2 millones de dólares entre 1958 y 1970, hasta representar alrededor del 10 por ciento de los ingresos en cuenta corriente. Y si a ello se suman las erogaciones en cuenta de capital,

/ese porcentaje

comprende que al avanzar en la diversificación de las manufacturas y de otros productos, se hayan presentado de inmediato necesidades de importación de bienes intermedios y de capital cada vez mayores.^{6/}

Descontando la influencia del limitado período de que se ha dispuesto para instrumentar la política regional sustitutiva, un somero análisis de la nueva composición de las importaciones pone claramente de relieve los fenómenos anotados. Las compras de bienes de consumo --especialmente de los no duraderos-- del resto del mundo se expanden con lentitud, reduciendo su participación del 33.6 al 23.2 por ciento en el período 1958-68, e iguales tendencias se observan en cuanto a materiales de construcción e implementos de capital para la agricultura. En cambio adquieren importancia las adquisiciones de materias primas, bienes de capital para la industria y el transporte que, en conjunto, pasan a representar del 49.0 al 66.6 por ciento del mismo total. (Véase el cuadro 4.)

Así, pues, Centroamérica ha seguido globalmente un patrón relativamente intenso de sustitución de manufacturas simples de consumo que ya comienza, sin embargo, a extenderse a una gama relativamente significativa de bienes de producción. Eso no indica que dicho proceso presente signos inmediatos de agotamiento, al ser amplias todavía las posibilidades de continuar desplazando artículos industriales de demanda final e intermedia; pero es un indicador de que los márgenes de maniobra en el corto plazo para comprimir importaciones en épocas de depresión de los ingresos externos se han reducido, en la misma medida en que el grueso de las compras a terceros países se compone cada vez más de artículos esenciales para el desarrollo (materias primas y bienes de capital).

A ese nuevo factor de inflexibilidad en la balanza de pagos deben añadirse otros de distinta naturaleza. El saldo neto de la cuenta de fletes, seguros y otros gastos de transporte ha continuado deteriorándose pese a las inversiones y mejoras en las terminales portuarias y otros servicios de transporte, como lo demuestra el hecho de que se hayan elevado los déficit en 54.3, 84.7 y 96.5 millones de dólares, respectivamente, en 1958, 1968 y 1970. (Véase de nuevo el cuadro 3.) La determinación de las causas precisas de las tendencias de la balanza de pagos en esos rubros

^{6/} Dicho fenómeno, como lo demuestra la experiencia de América Latina, se presenta igualmente en economías que individualmente emprenden estrategias de desarrollo hacia adentro y es tanto más acusado cuanto más pequeñas son las dimensiones del mercado o menor la profundidad que alcance el proceso sustitutivo.

de los instrumentos de política económica para establecer medidas de fomento de la producción y ampliar las oportunidades de inversión del sector privado. Al mismo tiempo que se expandía la esfera de acción estatal en el campo económico, se incrementaban enormemente las responsabilidades en la esfera social, bien haya sido como reflejo real de tensiones internas o bien como resultado del ascenso de las aspiraciones y expectativas de los grupos sociales mayoritarios que viene observándose en los países en vías de desarrollo.

Pero mientras la esfera de competencia del estado ha ido adquiriendo gradualmente nuevas atribuciones y se ha hecho del desarrollo el objetivo primordial de esa actividad, su capacidad de captación de recursos se ha quedado a la zaga en términos relativos, o por lo menos no se ha expandido lo suficiente. La participación del sector público en el producto interno bruto desciende del 12.6 al 12.0 por ciento, entre los períodos 1958-61 y 1967-69, constituyendo un fenómeno generalizado si se exceptúan en años recientes los casos de Nicaragua y Honduras. (Véase el cuadro 7.)

Consecuencia inmediata de la insuficiencia dinámica de los recursos gubernamentales ha sido el descenso de su contribución relativa a la formación de ahorros y de capital, en un momento en el que la ampliación de la infraestructura, de los servicios básicos y de las obras de carácter social se tornan requisito insoslayable. Al comparar el período 1958-62 con el de 1963-68, se observa que la inversión pública ha descendido del 25 al 23 por ciento de la acumulación total, y que las inversiones reales (que representaban alrededor del 60 por ciento de las erogaciones de la cuenta de capital de los gobiernos centrales) redujeron su participación en una tercera parte. (Véanse los cuadros 8 y 9.)^{7/} La evolución del ahorro público tampoco es favorable al observarse entre ingresos y gastos corrientes de los gobiernos una contracción de 61 a 23 millones de dólares entre 1953 y 1961; aunque más tarde se observa cierta recuperación --atribuible al auge provocado por el Mercado Común--, en 1968 apenas se alcanzó una cifra de 51 millones. (Véase el cuadro 10.)

^{7/} La inversión real de los gobiernos fue de 89.6 millones de dólares en 1958, nivel absoluto que no llega a superarse diez años después, pese a la notable expansión del tamaño de las economías. (Véase el cuadro 10.)

ese porcentaje fluctuaría entre el 17 y el 20 por ciento en años recientes. (Véase de nuevo el cuadro 3.)

Comienza, pues, a gestarse en Centroamérica --con diferencias apreciables entre países-- una situación en que la utilización del financiamiento externo como factor correctivo de los desequilibrios de pagos, se convierte paradójicamente, en un mecanismo amplificador de los mismos, sólo atenuado, hasta ahora, por el hecho de haberse partido de niveles de endeudamiento bastante bajos a principios de la década de los sesentas.

En conjunto, el déficit de la cuenta corriente ha registrado una tendencia ascendente, que ha superado los 200 millones de dólares, cuando en el período 1958-62 se mantenía en los 66.3 millones. Estos desajustes, que tienen por origen la disparidad entre exportaciones e importaciones de bienes, se deben cada vez más en la actualidad a los desequilibrios en la cuenta de servicios (remesas de utilidades e intereses, fletes y transportes). Con referencia al trienio 1968-70, el promedio anual del déficit de pagos, que fue de 177.1 millones de dólares, obedece precisamente a un ascenso vertical de las salidas netas por concepto de servicios que no pudieron contrarrestar donaciones del exterior que sumaron, en promedio, 47.1 millones de dólares. (Véase de nuevo el cuadro 3.)

b) Las finanzas públicas

Como se ha visto, uno de los elementos que más bien han influido en la transformación de las economías centroamericanas desde los inicios de la posguerra ha sido la reorganización del sector público y de los sistemas financieros internos. Cabría agregar que sus efectos principales han sido más de carácter cualitativo que cuantitativo. En efecto, los cambios más destacados están relacionados con la adopción de determinados tipos de enfoque que corresponden a una concepción en la cual el estado debe participar y es el responsable primordial en el que descansa --directa o indirectamente-- la creación de condiciones propicias para el ensanchamiento de la base productiva y el mejoramiento de los estándares de vida de la población. Tuvieron que producirse, en consecuencia, cambios importantes en la maquinaria gubernamental, acompañados de la reorientación necesaria

Los cambios anotados fueron inducidos, en parte, por las transformaciones ocurridas en la producción. Casi es ocioso señalar que la ampliación y la diversificación de las actividades sustitutivas sin duda se tradujeron, incluso sin hacerse modificaciones en la legislación tributaria, en el aumento de las recaudaciones obtenidas a través de muchos gravámenes internos, y a causa de la aceleración general de los ritmos de desarrollo atribuibles al establecimiento del Mercado Común.

Tampoco pueden pasarse por alto las reformas implantadas por casi todos los gobiernos de la región para modernizar gradualmente los sistemas impositivos y de recaudación. En suma, gracias a los cambios introducidos deliberadamente en la política tributaria y a los inducidos por el propio desarrollo económico de la región se pudo atenuar en algún grado la dependencia tradicional de los ingresos de los gobiernos del sector externo e imprimirles un mayor dinamismo comparativo. Nótese, por ejemplo, que las recaudaciones del período 1963-68, se expandieron a razón del 7.7 por ciento anual a precios corrientes, que se compara favorablemente con las tasas de 2.8 y 6.4 por ciento que se registraron en 1958-63 y 1953-58, respectivamente. (Véase el cuadro 14.)

Con todo, las medidas adoptadas y los avances efectuados no resultaron lo bastante profundos o enérgicos para contrarrestar, o reducir en medida suficiente, las fuerzas que han venido determinando las tendencias al estrangulamiento de las finanzas gubernamentales, ni para evitar su asociación con los desequilibrios externos. Se trata, en efecto, de desajustes que tienen sus raíces en la estructura misma de economías subdesarrolladas de exportación que se habían resuelto en el pasado recurriendo simplemente a la deflación de los niveles internos de la actividad económica y del gasto público cuando se presentaba una fase depresiva en la demanda externa.

El proceso suele seguir una secuela que se manifiesta inicialmente en la reducción de las exportaciones y deprime de inmediato el conjunto de la economía. Esto, a su vez, produce un efecto primario desfavorable en las recaudaciones impositivas que es seguido de un efecto secundario asociado al reajuste de las importaciones. Al intentar sostener los niveles

/de gasto,

Difícilmente podría atribuirse el deterioro persistente de las finanzas gubernamentales a un crecimiento excesivo de las erogaciones corrientes. Los gastos de consumo de los gobiernos --con diferencias apreciables entre países-- se mantuvieron estancados a lo largo del período 1958-62 y si después crecen con cierta rapidez (7.0 por ciento/anual entre 1962 y 1968), ello se debe considerar como efecto natural de la recuperación del rezago anterior, de la ampliación de los servicios públicos y de las transferencias en apoyo del sector privado o de empresas paraestatales, así como de los mayores pagos de intereses de la deuda. (Véase de nuevo el cuadro 10.) Los gastos en cuenta corriente son ciertamente inflexibles, e incluso los intentos para reducirlo implicarían en el mejor de los casos una contribución poco sustantiva al saneamiento financiero de los gobiernos. Al respecto debe advertirse que esa inflexibilidad se deriva de sus bajos niveles de ingreso, de las presiones de alza de salarios de los empleados públicos, pero sobre todo del simple crecimiento de la administración y de los servicios económicos y sociales de economías en desarrollo y que experimentan una rápida expansión demográfica.

La solución al problema planteado no se encuentra por lo tanto ni en el recurso del crédito, ni en la compresión de erogaciones, aunque por ambos procedimientos, como demuestra la experiencia de los últimos años, pueda contribuirse temporalmente a aliviar los desajustes presupuestarios.

Lo anterior no debe hacer pensar que no se hayan hecho esfuerzos o realizado cambios en la estructura de los sistemas impositivos, las recaudaciones y los ingresos del sector público. Es cierto que la carga impositiva media no ha sufrido alteraciones de consideración (alrededor del 9 por ciento con respecto al producto) pero la composición de los gravámenes se ha modificado apreciablemente. (Véase el cuadro 12.) Los impuestos al comercio exterior redujeron su peso relativo, por una parte, del 54 al 41 por ciento, comparando los períodos 1958-63 y 1963-68. Los tributos sobre la renta y otros impuestos directos pasaron, por otra, del 15 a cerca del 21 por ciento en uno y otro lapso. Por lo que se refiere a los de carácter indirecto, subió la ponderación de los que recaen sobre las ventas y la producción internas, mientras se redujo la de los relacionados con las importaciones. (Véase el cuadro 13.)

derivan de las aspiraciones sociales cuyo cumplimiento ya no podría sustentarse en las posibilidades de progreso ofrecidas por el sector exportador tradicional como núcleo principal de la actividad productiva.

Será útil analizar, por lo tanto, si los acuerdos de integración han contribuido a atenuar o por el contrario han acentuado los desequilibrios estructurales para evaluar después la eficacia o ineficacia de las medidas correctivas de esos desequilibrios adoptadas a nivel regional. Ese análisis no ofrece dificultades especiales si el problema se examina desde el punto de vista del desarrollo de largo plazo. En este punto es indudable que el Mercado Común ha creado, real y potencialmente, oportunidades de avance económico que no se habrían presentado de no haber existido éste. Debe agregarse, desde el punto de vista de las aspiraciones ya materializadas, que por lo que se refiere a la elevación de los ritmos de crecimiento, a la sustitución de importaciones y a la posición de negociación para atraer recursos del exterior, tampoco podrían ponerse en tela de juicio las aportaciones positivas del programa de integración.^{8/}

Vista globalmente la balanza de pagos de Centroamérica, el Mercado Común ha desviado corrientes de intercambio que representan un ahorro anual bruto de divisas superior a los 200 millones de dólares si se comparan los años de 1960 y de 1969, aunque el beneficio no resulte tan evidente cuando se refiere a un país en concreto, por causa de los desequilibrios

^{8/} Varias investigaciones señalan que las transacciones intrarregionales incrementan en uno o dos por ciento la tasa de expansión económica de Centroamérica (véase por ejemplo: May, Phillip Allan, Panama and the Central American Customs Union: Estimates of Union-Induced Changes in the Value of Central American Output, Ann Arbor, Michigan, University Microfilms Inc., 1965), y resultados similares se deducen de la comparación de los ritmos de desarrollo en distintas etapas históricas. En el período 1956-61, caracterizado por la contracción del sector externo y por transacciones intrarregionales relativamente limitadas, el crecimiento económico apenas asciende al 4.5 por ciento anual. En contraste, durante los años 1962-65 de auge de las exportaciones y del intercambio zonal, ese crecimiento alcanza al 6.6 por ciento. Por último, entre 1969 y 1970, la demanda externa se eleva a razón del 10.0 por ciento (cifra que no podría calificarse de crítica o extremadamente desfavorable), pero disminuye el ritmo de expansión del comercio regional y la tasa media de crecimiento del producto se comprime a un nivel de 5.1 por ciento. (Véanse los cuadros 15 y 16.)

de gasto, los gobiernos se ven forzados a incurrir en mayores déficit presupuestarios, en el aumento de la deuda pública y, finalmente, cuando las presiones se intensifican demasiado, en la adopción de medidas cada vez más restrictivas.

Puede afirmarse que en Centroamérica ese proceso recurrente, típico de los pequeños países en desarrollo, ha operado intensamente.

Ello es así --aparte del hecho evidente de que los sistemas impositivos se basan todavía en alto grado en los gravámenes al comercio exterior-- porque la sustitución de importaciones y la construcción de un nuevo sector dinámico de exportación, no han progresado lo bastante para aislar relativamente a la economía de las fluctuaciones de la demanda de productos tradicionales ejercida por los mercados internacionales. Además los mercados de dinero y de capitales están poco desarrollados y el sector público y los organismos paraestatales disponen de una reducida capacidad financiera.

Encontrándose Centroamérica en una fase de transición de su pauta de desarrollo económico y reconociéndose, además, como objetivo de los gobiernos, el sostenimiento de los ritmos de desarrollo, los reajustes a que da lugar el proceso descrito resultan especialmente difíciles; ya no afectan exclusivamente al sector importador y comercial, sino a otras muchas actividades que se han ido estableciendo a base de penosos sacrificios internos, y que vienen a amplificar las presiones sociales sobre centros de decisión económica que disponen de márgenes reales de maniobra muy estrechos en el corto plazo, como se ha visto.

c) Integración y desequilibrios fiscales y de pagos

Hay que convenir entonces en que ni aisladamente ni en conjunto, hubieran podido los países centroamericanos evitar los desequilibrios fiscales y de pagos a causa del nivel de desarrollo de la estructura productiva y de los regímenes tributarios de los que partieron cuando inician, a comienzos de la década de los sesenta, una política regional de crecimiento hacia adentro. En más de un sentido, las tensiones observadas son características de la etapa de cambio de la pauta de desarrollo y se

/derivan

gobiernos, como lo prueba el hecho de que el crecimiento de los ingresos tributarios (7.7 por ciento anual), excediera en promedio al del producto (6.0 por ciento) en el período 1963-68 contribuyendo también a ello ciertos cambios en la legislación impositiva y observándose por supuesto diferencias apreciables en cada país. (Véanse de nuevo los cuadros 14 y 15.)

En sentido opuesto influyó la liberalización del comercio de productos originarios de Centroamérica y en ciertos casos el descenso de la tarifa de importación y el otorgamiento de exenciones exageradas, unas veces con propósitos de fomento industrial y otras simplemente para mejorar la posición competitiva de los empresarios de cada país o para alcanzar objetivos de importancia secundaria. A título ilustrativo puede señalarse que las exoneraciones a los gravámenes a la importación representan en promedio un porcentaje elevado de las recaudaciones, y que en casos concretos esa cifra llega a fluctuar entre el 70 y el 150 por ciento.^{9/} Este último problema de ninguna manera debe atribuirse al Mercado Común, sino más bien a las dilaciones que se opusieron a la aplicación del régimen uniforme de incentivos fiscales y de su reglamento.

En conjunto, las investigaciones y los cálculos disponibles señalan claramente que el proceso de integración ha producido efectos netos positivos en las finanzas globales de la mayoría de los países centroamericanos, aunque en el caso de algunos los efectos pudieran calificarse de neutros.

De hecho, el estrangulamiento financiero con que han tropezado los gobiernos --debe insistirse en ello-- obedece sobre todo a las causas estructurales que se han examinado y se encontraban latentes antes de que se firmase el Tratado General, causas estructurales que las transformaciones en el aparato productivo y en el estilo de política económica de la última década sólo han podido subsanar en pequeña medida.

También es cierto que los países, en lo particular, han perdido autonomía para atender situaciones coyunturales de emergencia, y que esa pérdida de flexibilidad individual no ha sido sustituida por mecanismos efectivos de carácter regional.

9/ Véanse: Dirección General de Aduanas de Nicaragua, Memoria, 1968, y Dirección General de Estadísticas y Censos de Costa Rica, Comercio Exterior, 1968.

más o menos persistentes en las transacciones intrarregionales. (Véase de nuevo el cuadro 3.) Pero a pesar de ello, de un análisis más detenido de ninguna manera se desprende que los efectos netos de la integración sobre la balanza de pagos de cada país hubieran seguido siendo consistentemente negativos.

Incluso en los casos de déficit en la balanza regional, otros factores, atribuibles al Mercado Común, compensan seguramente con creces ese inconveniente en la situación global de pagos de cada economía. Por un lado, la integración hizo posible que todos sus participantes efectuaran exportaciones que no hubieran podido colocar en terceros países, y que realizaran inversiones sustitutivas que muy difícilmente habrían resultado posibles en circunstancias distintas. Por otra parte, una fracción importante de las compras abastecidas con producción de origen centroamericano habrían tenido que ser satisfechas con adquisiciones en terceros países de no haber existido el Mercado Común. Por último, a ritmos iguales de elevación del ingreso, los desajustes de pagos con toda seguridad hubiesen tenido que ser mayores sin el programa de integración, puesto que se habrían acentuado las fallas estructurales que explican el desequilibrio externo y habría estado más limitado el acceso a las fuentes externas de crédito y recursos.

Lo que acaba de señalarse no implica afirmar que los acuerdos mancomunados hayan favorecido por igual a la balanza de pagos de todos los países. No cabe duda que las economías que se encontraban mejor preparadas para aprovechar la ampliación del mercado pudieron incrementar con mayor rapidez sus exportaciones a la región y llegaron a obtener saldos favorables de importancia (véase el cuadro 17), situación que ha sido fuente de fricciones a pesar de los esfuerzos que se han hecho para corregirla.

Análisis similar puede realizarse sobre la influencia de la integración en el comportamiento de los ingresos fiscales. Como se ha dicho, la mayor tasa de expansión económica, el florecimiento de las actividades asociadas a la producción y el comercio intrarregional, así como la elevación de la tarifa arancelaria hicieron elevarse las percepciones de los

/gobiernos,

El establecimiento de la zona de libre comercio y del arancel común persigue lineamientos de política claramente proteccionistas, aunque en forma colateral se hubieran atendido consideraciones fiscales y de balanza de pagos. El objetivo medular consistió en crear una base de producción interna, aprovechando la demanda preexistente, que se abastecía con artículos importados. La estructura de la protección establecida corrobora ese propósito. Quedó implantado un régimen relativamente liberal en materia de importaciones de bienes de capital e insumos para la agricultura, por tratarse de artículos de mercado interno estrecho, de difícil sustitución inmediata, y también porque con ello se trataba de dar facilidades a la inversión y de impedir la elevación de los costos del sector más importante de la actividad económica; en una escala más elevada de protección se situaron las materias primas y bienes intermedios de uso industrial y los materiales de construcción, y en el nivel de protección mayor quedaron agrupados los bienes de consumo y los artículos de carácter suntuario cuya importación se trataba de restringir.^{10/} Esta política estaba estrechamente relacionada con la estructura interna de la producción y la demanda que prevalecía a comienzos de la década de los sesenta, y tendía a fomentar el proceso sustitutivo a partir del aprovechamiento de las oportunidades más evidentes o que parecían asequibles, en aquella época.

La adopción de una estrategia orientada sobre todo hacia el desplazamiento de las compras en el exterior, no sólo quedó plasmada en la política arancelaria y en la formación de la zona de libre comercio, estaba presente también en la concepción de otros instrumentos de acción regional, como el Convenio de Incentivos Fiscales, el Régimen de Industrias de Integración o el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas, por más que muchos de ellos no llegaron a aplicarse o se utilizaran apenas parcialmente.

En contraste, los convenios regionales e incluso las medidas de política nacional tienen alcances bastante más restringidos en los que se refiere

^{10/} El documento Consideraciones económicas y técnicas para establecer lineamientos sobre la segunda etapa de revisión del arancel de aduanas centroamericano (E/CN.12/CCE/362/Rev.1), diciembre 1970, contiene un análisis más amplio de las características del sistema proteccionista centroamericano.

Desde que quedó establecido el Mercado Común, las tensiones que han repercutido en las finanzas gubernamentales y en la balanza de pagos se han atendido por otra parte, preferentemente, a través de medidas de alcance nacional, es decir, recurriendo a instrumentos monetarios y crediticios, a la ampliación de los gravámenes internos o a la contracción del gasto público. En el ámbito regional, aunque se ha avanzado en varias direcciones, hasta principios de 1969 no comenzaron a aplicarse mecanismos conjuntos, salvo los casos en que las disposiciones nacionales de emergencia afectaron al comercio intrazonal.

d) Desequilibrios regionales y debilitamiento del intercambio

El comercio intrarregional, sin perder por completo su vigor inicial, ha visto descender los espectaculares ritmos de expansión del primer quinquenio de la década de los sesenta (33 por ciento anual) a un promedio más bajo (24 por ciento) entre 1965 y 1968, para quedar estancado en 1969 por causa del conflicto bélico suscitado entre El Salvador y Honduras, y comenzar a recuperarse en el año siguiente. (Véase de nuevo el cuadro 17.)

Las causas determinantes del comportamiento del intercambio regional son de naturaleza muy diversa. Se comprende que los altos ritmos de expansión disminuyeran por el simple hecho de haberse partido de niveles iniciales de intercambio muy bajos, y que llegaron a representar del 3.0 y el 12.2 por ciento de las exportaciones totales de la región en 1953 y 1963 respectivamente, al 27.4 por ciento en 1970. (Véase de nuevo el cuadro 3.) Aparte de esta consideración secundaria, otros factores más sustantivos parecen haber influido en esa disminución con el correr del tiempo.

1) Sustitución de importaciones como estrategia implícita. En páginas anteriores se ha dicho que las economías de los países centroamericanos se encuentran en una fase de superposición de dos pautas de desarrollo, desde el momento en que su evolución económica comienza a descansar en mayor grado en los estímulos internos --y en especial en los generados por la zona de libre comercio-- y se siguen manteniendo las acusadas relaciones de dependencia de la exportación de los productos primarios tradicionales.

Conviene, por lo tanto, analizar el tipo de estrategia implícita de desarrollo que presidió la formación del Mercado Común para relacionarla después con los alcances de los instrumentos y mecanismos de política regional y con la evolución real del comercio y las relaciones de interdependencia entre los países centroamericanos.

amplia variedad de bienes de uso intermedio, que no se producen o se elaboran en cantidades insuficientes y para los que existe un mercado de dimensiones apropiadas. Y lo mismo puede sostenerse de los materiales de construcción y de la producción agropecuaria, aunque en estos aspectos el clima y los recursos naturales impongan límites más estrechos.

ii) Factores determinantes del debilitamiento comercial. Ello no obstante, se comprueban --como ya se dijo-- síntomas de debilitamiento en la evolución ascendente de las transacciones regionales que, desde luego, se entremezclan con los efectos de los trastornos derivados del conflicto entre El Salvador y Honduras. Para intentar aclarar aunque sólo sea en parte esta cuestión, se han hecho precisamente las reflexiones sobre la estrategia implícita de desarrollo del programa de integración y de los instrumentos de política que se han venido manejando.

Uno de los síntomas de debilitamiento se debe al hecho de que tanto las repercusiones iniciales de la desviación del comercio, como las que se derivan del aprovechamiento de las economías de complementariedad y de escala de las plantas existentes, hayan tenido que disminuir en el transcurso del tiempo hasta ajustarse a las condiciones de un mercado ampliado. No es nada improbable, tampoco, que la sustitución de importaciones tenga que vencer mayores exigencias en términos de tecnología, capacidad empresarial y recursos de capital a medida que se entra en la producción de manufacturas más complejas o se intentan modernizar actividades tradicionales.

El factor más serio de entorpecimiento, sin embargo, se debe a la carencia de mecanismos mancomunados que faciliten, promuevan y ordenen el avance de la política sustitutiva en nuevas áreas de interés regional. Y no sólo se trata de racionalizar o hacer más eficiente el desarrollo de la producción o la asignación de los recursos. La falta de acuerdos apropiados puede restar dinamismo y hasta detener la expansión de las transacciones intrarregionales. Puesto en términos distintos, tiene que insistirse en que la intensificación de la sustitución de importaciones dentro de un esquema de integración de economías en desarrollo no se produce automáticamente por sí sola, ni puede lograrse en forma exclusiva con la creación de una barrera protectora. Se requiere igualmente la creación de un conjunto de reglas y políticas comunes que, para dar seguridades a la inversión, eliminen

a buscar deliberadamente el ensanchamiento o la diversificación de las exportaciones tradicionales a terceros países. Se advierte que los mecanismos subsidiarios para alcanzar tal finalidad son débiles o no existen ya se trate, por ejemplo, de subsidios a las ventas al exterior o de mecanismos orientados a buscar la especialización de la producción y a procurar niveles de eficiencia y costos que aseguren un mínimo de competitividad en los mercados internacionales.^{11/}

Así pues, la estrategia regional ha tendido predominantemente a la sustitución de importaciones, en cierto sentido como una ampliación del proceso limitado que habían iniciado ya los países antes de la formación del Mercado Común. Con ese propósito, el principal instrumento utilizado ha sido la tarifa uniforme a la importación y la concesión del libre comercio irrestricto a los productos originarios de la región.

No obstante lo limitado del arsenal de instrumentos de política regional, se alentó así un proceso de industrialización relativamente intenso. Entre 1963 y 1968, el valor agregado de las manufacturas se expandió a un ritmo superior al 9 por ciento anual y ninguno de los países centroamericanos registró tasas inferiores al 8 por ciento. (Véase de nuevo el cuadro 1.) Ya en 1966, el comercio intrarregional de productos industriales representaba poco más del 21 por ciento del intercambio de igual tipo celebrado con terceros países. También en la agricultura, en la industria de materiales de construcción y en los servicios del comercio, se observa un fenómeno análogo de auge y de desplazamiento de la oferta externa, aunque de dimensiones menos espectaculares. (Véase el cuadro 18.)

Vistos los avances del proceso sustitutivo en una dimensión regional no puede llegarse a la conclusión --valga la insistencia-- de que Centroamérica haya rebasado la fase primera de desplazamiento de compras al exterior; esa creencia es injustificada porque existe una gran variedad de artículos de consumo no duraderos y sobre todo duraderos, además de una

^{11/} Desde luego, se han realizado esfuerzos importantes para defender los precios de los productos tradicionales de exportación y para armonizar posiciones de negociación frente a terceros países, entre otras acciones, pero han estado encuadradas en su mayor parte dentro de la esfera de la política comercial más que en el área de la producción.

sociales menos favorecidos. No puede negarse que los avances del Mercado Común en estos terrenos apenas han entrado en las primeras etapas de discusión y diagnóstico y que se está lejos de llegar a la necesaria coordinación de los planes nacionales y a la formulación de programas regionales propiamente dichos.

Debe reconocerse del mismo modo que la situación actual no se ha debido a deficiencias propias del Mercado Común ni a la falta de deseos de llegar a decisiones apropiadas. De hecho, el explosivo auge de las transacciones regionales, las dificultades originadas en la depresión relativa de los mercados externos, la necesidad de atender a la administración de los convenios en vigor, y los efectos del conflicto bélico, han demandado la celebración de acuerdos y la realización de transformaciones reales a un ritmo que no ha dado tiempo de analizar e instrumentar en plazos breves las soluciones más adecuadas.

Se da, en consecuencia, una circunstancia paradójica: el éxito mismo inicial del Mercado Común ha contribuido a resolver algunos problemas y al mismo tiempo ha creado otros de cuya resolución depende la posibilidad de alimentar un desarrollo ulterior y de asegurar la participación voluntaria de sus miembros en esa empresa común. Por eso es tan importante hacer referencia a la cuestión del desarrollo equilibrado y a las dificultades estructurales o coyunturales con que han tropezado ciertos países y que parecen constituir los principales factores de fricción en el Mercado Común.

iii) Aspectos del desarrollo equilibrado entre países. Las ideas fundamentales en que se sustentó el programa de vinculaciones económicas, aparte de estar apoyadas en profundas raíces históricas y socioculturales, fueron en esencia las de superar las limitaciones atribuibles al fraccionamiento del mercado en pequeñas unidades productivas con escasas posibilidades de progreso económico. Lejos de adoptarse como punto de partida la consolidación política, los esfuerzos se centraron en la consecución de objetivos económicos que servirían de base para avanzar gradualmente en la formación de vínculos de interdependencia y desarrollo. Dentro de esa concepción, el objetivo de ensanchar la dimensión de los mercados nacionales

o compensen los elementos naturales de incertidumbre que lleva implícitos un mercado formado por varios países con intereses, legislaciones y políticas distintas.

El Mercado Común Centroamericano carece en algunos campos de los instrumentos apropiados, y aunque dispone de ellos formalmente en otros, no han sido utilizados. La escasa aplicación del Régimen de Industrias de Integración o del Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas, independientemente de que puedan sustituirse por mecanismos más perfectos, sin duda ha retrasado la instalación de plantas con producción para el mercado regional y acaso haya influido también desfavorablemente en las decisiones de inversionistas interesados en diversificar el sector manufacturero y en iniciar la elaboración de artículos básicos. Por su parte, las dilaciones en la elaboración y aprobación de un protocolo que norme las llamadas industrias de ensamble han detenido la sustitución de importaciones a nivel regional de muchísimos productos, entre los que destacan los bienes de consumo duraderos. Para completar el cuadro puede citarse el Convenio de Incentivos Fiscales que, por distintas causas, ha sido imposible aplicar regionalmente y ha provocado distorsiones en la localización de la inversión, duplicaciones de plantas, y la concesión de estímulos competitivos exorbitantes en detrimento de las finanzas gubernamentales.

Ni siquiera un arsenal más rico en instrumentos tradicionales, y con mecanismos más flexibles para intensificar su aplicación, permitiría resolver todos los problemas. Singularmente uno de ellos, relacionado con la capacidad diferencial de las economías centroamericanas para aprovechar los estímulos del Mercado Común, exigiría disposiciones específicas que garantizaran una distribución equitativa de beneficios. Asegurar, pues, el dinamismo continuado del intercambio regional y suprimir las fricciones que lo obstaculizan, implica el establecimiento de programas coordinados, tanto en materia de producción industrial y de sustitución de importaciones como de especialización de la producción agropecuaria, sin mencionar campos tan importantes como el aprovechamiento de los recursos naturales, o disposiciones que permitan ansanchar el poder adquisitivo de los estratos

/sociales

altera las circunstancias estructurales básicas de que se partió. Cuando se formalizaron los tratados de integración, las economías centroamericanas, además de apreciables disparidades de ingreso, presentaban serias diferencias de capacidad para sacar provecho de las oportunidades creadas por la ampliación del mercado. La disponibilidad de recursos, cuadros empresariales, instalaciones y factores análogos de algunos países facilitaron la expansión inmediata de su producción y de sus ventas al resto de la región, mientras el sistema productivo e institucional no permitió en otros una respuesta igualmente pronta y flexible; ello no obstante, a más largo plazo el acceso a la demanda regional hizo viable rebasar etapas en un tiempo sensiblemente breve.^{13/}

El verdadero origen de los desequilibrios a que se ha hecho referencia debe atribuirse, en consecuencia, a las condiciones de desarrollo en que se encontraba originalmente cada economía, evidentemente anteriores a la formación de la zona de libre comercio. En 1960, las diferencias en el ingreso por habitante fluctuaban entre 203 y 368 dólares anuales; el tamaño de los mercados, tomando como punto de referencia el conjunto de los mismos, oscilaba entre el 13 y el 37 por ciento; discrepancias similares se observaban en los montos del ahorro y la inversión; en algunos casos el sector industrial llegaba a representar el 16.2 por ciento del valor agregado, mientras en otros su ponderación resultaba sensiblemente inferior. (Véanse los cuadros 19, 15 y 1 respectivamente). Pretender, entonces, que en menos de un decenio de desarrollo conjunto se borrasen las diferencias gestadas a lo largo de múltiples décadas de aislamiento económico, equivaldría a equivocarse la verdadera perspectiva histórica y la naturaleza de los procesos de transformación de las estructuras productivas.

¹³ En apoyo de lo que superficialmente podría calificarse de simple posibilidad, debe señalarse el establecimiento efectuado, o en vías de concretarse, de proyectos industriales relativamente complejos en los países de menor desarrollo de la región (productos químicos, pulpa y papel, fertilizantes, artículos metálicos, etc.) y el mejoramiento de la posición intrazonal de pagos de Nicaragua, atribuible en buena parte a ese tipo de avances.

y de impulsar conjuntamente un proceso sustitutivo de importaciones, quedó naturalmente condicionado a ciertos principios básicos relacionados con la distribución equitativa de beneficios y costos del proceso de integración. En la letra y el espíritu de los tratados^{12/} se procuró establecer normas de reciprocidad y ventaja mutua, como elementos encaminados a garantizar la participación voluntaria y plena de cada uno de los países miembros del Mercado Común. No se ha tratado de que los beneficios y los costos se distribuyan aritméticamente por igual entre todos los países miembros --desde luego imposible-- sino de que cada uno obtenga un saldo neto positivo y la garantía de recibir oportunidades semejantes para su desarrollo.

Por esto llama la atención que, a pesar de haber resultado favorecidos en términos generales todos los miembros del Mercado Común, se mantengan marcados contrastes en la participación, en los beneficios y en los costos. Las corrientes del intercambio manifiestan una alta concentración en dos países y desajustes más o menos persistentes en otros dos; en unos se han resentido con mayor intensidad las cargas inherentes al proceso de industrialización regional, en el resto se han disfrutado más los efectos del ensanchamiento de las inversiones y de su base productiva.

Esos hechos son fuentes de tensión y se han venido oponiendo al progreso de la integración, pero no pueden ser atribuidos, en justicia, a causas supuestamente inherentes a la misma. Cabría aceptar que los instrumentos y mecanismos disponibles son insuficientes, que se requieren medidas adicionales, como por ejemplo, a nivel nacional, una decidida voluntad de acción que dedicase todos los esfuerzos internos a reducir las brechas existentes y, a nivel conjunto, una política más activa de inversiones compensatorias y sobre acuerdos de complementación agrícola e industrial. También puede admitirse que la inexistencia de convenios sobre la movilidad de la mano de obra o de capitales acentúa la posición comparativamente desventajosa de ciertos países. Pero nada de ello

^{12/} Objetivo que influyó también en el caso del Régimen de Industrias de Integración, el sistema uniforme de incentivos fiscales, los arreglos monetarios y de pagos, y la asignación preferencial de recursos a través del Banco Centroamericano de Integración.

desajustes que empezaron a incubarse desde la firma del Tratado General. Habría resultado muy difícil ciertamente, por las razones indicadas antes, imprimir un curso distinto al programa de integración, y sin embargo, al proceder en esa forma, se estaba permitiendo que los desequilibrios intrazonales se acentuaran.

Tampoco se logró ver con suficiente claridad que los problemas críticos experimentados por algunos países --en materia de pagos externos, finanzas públicas o comercio intrarregional--, lejos de constituir dificultades circunscritas a economías individuales, al cabo del tiempo iban a afectar al conjunto del Mercado Común y requerirían soluciones mancomunadas al tratarse de fenómenos que habrían de mantenerse crónicos mientras no se lograra crear una unidad económica completa.

Igualmente, en las políticas nacionales se han dado patrones divergentes de asignación de los recursos que han contribuido a intensificar aparentemente los desequilibrios regionales. En efecto, al encontrarse los países ante la disyuntiva de tener que elegir entre producir más para el Mercado Común o para las exportaciones tradicionales, se han adoptado opciones diversas que a la postre se han reflejado en una mayor o menor participación en las corrientes del comercio intrarregional, decisiones que entrañan un costo de oportunidad que no debiera, en principio dar lugar a reclamaciones posteriores.

No cabe duda que las alternativas abiertas al desarrollo individual o colectivo de los países centroamericanos se encuentran limitadas en un mundo en el que la revolución tecnológica y las escalas de producción exigen mercados muy amplics, razón por la que casi todas dependen de la posibilidad de ensanchar --en ningún caso de disminuir-- los nexos de cooperación multilateral.

La falta de una acción política y económica que permita resolver los problemas señalados, y encauzar, vigorizar y acelerar la celebración de nuevos acuerdos y programas de mayor cobertura que se necesiten, puede conducir a la paralización del perfeccionamiento evolutivo de la unidad regional, y propiciar y hacer proliferar la adopción de medidas unilaterales que, como se ha comprobado, ponen en peligro avances ya consolidados y han sido un factor adicional de debilitamiento del comercio intrarregional.

No quiere esto decir que la integración de modo principal y también algunos esfuerzos de índole nacional hubieran dejado de tener impacto sustanciales en la transformación de la base productiva de los países centroamericanos. A lo largo de la década de los sesenta --pese al menor dinamismo de los últimos años--, la tasa de desarrollo de cada una de las economías fue superior al 5 por ciento. Pero lo verdaderamente significativo es que lejos de constituir un crecimiento simplemente extensivo, estuvo acompañado de cambios estructurales de significación. En 1970, el desplazamiento de compras del exterior, la creación de comercio y los nexos de interdependencia representaban transacciones por un valor cercano a los 300 millones de dólares, con efectos difundidos en los sectores agrícolas, de servicios y sobre todo en el manufacturero. La participación del valor agregado industrial en el conjunto de la actividad económica de la región ha pasado del 12 al 16 por ciento en el período 1960-70 y, en ningún caso, incluyendo a los países de menor desarrollo relativo, dejaron de experimentarse incrementos inferiores al 3 por ciento en dicha relación. Particularmente notoria ha sido la evolución de la producción manufacturera nicaragüense que, mediante la instalación en los últimos años de varias plantas destinadas al abastecimiento regional, ha experimentado cambios cuantitativos y cualitativos importantes, como lo demuestra el hecho de representar en la actualidad alrededor del 15.7 del producto interno bruto en comparación a una cifra inferior al 10 por ciento diez años atrás. Se trata en verdad de progresos apreciables conforme a cualquier estándar internacional de comparación que se dan por igual, aunque quizá en menor escala, en otros aspectos de las economías centroamericanas, como son la agricultura, los transportes y comunicaciones y la formación del capital social básico.

Pero ni el recuento de los avances vinculados al proceso integracionista ni la identificación de las raíces estructurales del problema del desarrollo equilibrado de Centroamérica deben conducir a olvidar otros hechos o a adoptar actitudes complacientes o, por el contrario, derrotistas. Como se puntualizará más adelante, a las diferencias de la capacidad de aprovechamiento de la demanda regional se ha sumado la lentitud de los procedimientos y el limitado instrumental de alcance regional para atemperar o corregir los

/desajustes que

crearon tensiones que no pudieron eliminarse por completo, no porque se careciera de soluciones apropiadas sino porque los mecanismos regionales que hubieran podido aplicarlas no daban abasto al cúmulo de tareas que se veían obligados a desempeñar.

De las experiencias que se mencionan a continuación se derivan algunas conclusiones de interés. Resalta la superioridad de las medidas conjuntas sobre las que tuvieron que ser adoptadas o pudieran adoptarse en forma unilateral. Aparte de la mayor fuerza de las decisiones de alcance regional, éstas permiten conservar las ventajas del movimiento integracionista mientras las individuales las ponen en peligro y hasta pueden traducirse en la iniciación de procesos regresivos con el consiguiente perjuicio para el desarrollo individual y conjunto de las economías centroamericanas.

Se confirma desde luego, la lentitud de reacción de los procedimientos regionales ante circunstancias de urgencia. Se advierte que entre la presentación de las primeras reclamaciones y la adopción de medidas concretas para atenderlas transcurren varios años, marcados por una secuela de fricciones que se deben precisamente a ese motivo. (Véase el cuadro 20.)

Vale la pena anotar otra observación sobre el método y los alcances de las decisiones tomadas hasta el momento. Se ha mantenido la postura pragmática de no dedicar atención a los problemas mientras no se han presentado. Si ello fue extremadamente útil al iniciarse la vida del Mercado Común, al haber permitido dirigir todos los esfuerzos a los aspectos prioritarios, ha dejado de serlo cuando la complejidad del proceso integracionista exige la previsión de los problemas que puedan presentarse a mediano y largo plazo.

En conjunto se perciben los efectos de varios círculos viciosos que no han logrado superarse, a pesar de los intentos y esfuerzos realizados hasta ahora. Los problemas críticos enfrentados por varios países no pudieron atacarse --se ha visto-- sobre la base de acuerdos flexibles de alcance regional. Se propició, en consecuencia, la adopción de fórmulas unilaterales que además de entorpecer el funcionamiento del programa de integración, significaron en varios casos el traslado de dificultades de corte estrictamente nacional al ámbito del Mercado Común. Por otro lado, la inflexibilidad y lentitud de los mecanismos regionales de decisión refleja, en parte, la carencia de una visión de largo plazo de las oportunidades de desarrollo conexas al perfeccionamiento de la unidad económica multinacional y de la anticipación de las tensiones que inevitablemente supone la modernización y el cambio de las estructuras erróneas. Ello a su vez se explica en algún grado por la disparidad a que se ha aludido entre el ensanchamiento de las responsabilidades estatales y la cuantía de los recursos puestos a su disposición.

/En lo que

4. La situación del programa de integración antes del conflicto bélico

Como se ha dicho repetidamente, la característica de la evolución de las economías centroamericanas, durante la primera mitad de la década de los sesenta, fue un elevado dinamismo al que contribuyó significativamente el proceso de integración. La tasa de crecimiento del producto interno regional aumentó a un ritmo del 6.3 por ciento anual y el comercio intercentroamericano a razón del 33.1 por ciento. Durante el segundo quinquenio de los sesenta se redujo la expansión de la demanda externa y se presentaron simultáneamente tensiones y conflictos dentro del Mercado Común que se tradujeron en una disminución importante en los niveles globales de la actividad económica.

En la situación satisfactoria que prevaleció hasta 1965, empezaron sin embargo a gestarse desajustes --conviene insistir en ello-- como los relacionados con la balanza de pagos, el financiamiento del sector público, el equilibrio en el desarrollo y el intercambio regional. Dichos problemas entorpecieron la evolución fluida de las transacciones entre los países del Mercado Común, primero durante lapsos breves y luego en forma más permanente, pero además dieron lugar a la adopción de medidas unilaterales, a retardos en la ratificación o el depósito de los convenios regionales y, después del conflicto bélico, a la suspensión transitoria de las actividades de los órganos del Tratado General.

Se trató en todo momento por los gobiernos, sin embargo, de reorientar la marcha del Mercado Común sobre senderos más firmes. En reiteradas ocasiones trataron de encontrarse fórmulas para superar las dificultades y contrarrestar los efectos adversos que venían ocasionando. Además con el propósito de ampliar el radio de acción de los mecanismos regionales de coordinación y establecer lineamientos conjuntos que rebasasen los límites comerciales, se organizaron reuniones de los ministros de Economía, Hacienda, Agricultura y Obras Públicas, y de los presidentes de los Bancos Centrales y jefes de Planificación.^{14/} Sin embargo, la multiplicidad y urgencia de los problemas

^{14/} Véanse los informes sobre las reuniones conjuntas entre los ministros de Economía de un lado y los de Agricultura (sin sigla), Obras Públicas (SIECA/MEOP-I/2), Hacienda (SIECA/RMEH-1) y jefes de las oficinas de planificación (SIECA/REDIP-I y SIECA/REDIP-II/2), del otro. Consúltense, además, las cuatro actas de las reuniones conjuntas del Consejo Económico, Consejo Monetario y Ministros de Hacienda,

regionalmente para el resto de los estados miembros y se convino en asignarle, previos los estudios técnicos del caso, una serie de industrias básicas conforme a las normas del Régimen de Industrias de Integración. Se acordó que el Banco Centroamericano de Integración señalase prioridad a los proyectos de interés regional localizados en Honduras. Se pidió, en fin, a los organismos regionales (SIECA, ICAITI y ESAPAC) y a las instituciones internacionales, proporcionar asistencia técnica preferente a Honduras sobre todo para la preparación y ejecución de proyectos específicos de inversión.

En aquellos momentos las soluciones parecían adecuadas pero posteriormente, en la práctica, resultaron insuficientes ante los desajustes del comercio regional y de otro tipo que tenía planteados las economía hondureña. El Convenio y el Protocolo de Incentivos fiscales entró en vigencia hasta 1969, y todavía está pendiente de aprobación el Reglamento uniforme correspondiente. La elaboración de los estudios técnicos sobre industrias específicas --acero, fertilizantes, polivinilo, hilaza y filamento de nylon, pulpa y papel-- sufrió por su parte diversas dilaciones, además de haber tropezado con la competencia de proyectos auspiciados por otros países. Sólo en la infraestructura y en el financiamiento pudieron obtenerse mayores avances en términos de realizaciones concretas.

En lo que se refiere a los desequilibrios en la balanza de pagos y las finanzas gubernamentales, que habían comenzado a ser motivo de preocupación desde 1965, dieron origen a la Primera Reunión Conjunta de Ministros de Economía y Hacienda; en ella se acordó aplicar medidas coordinadas para restringir las importaciones procedentes de terceros países, pero no fue posible llevarlas de inmediato a la práctica.

A principios de 1967, la situación de pagos había alcanzado proporciones verdaderamente críticas en Costa Rica. La reducción de las cosechas y el deterioro de los precios de los rubros más importantes de exportación habían hecho crecer los déficit en cuenta corriente y decrecer las reservas internacionales extremadamente. Se consideraba que la afluencia del crédito internacional apenas permitiría compensar los servicios de la deuda externa, en rápido ascenso debido en parte a erogaciones extraordinarias motivadas por desastres naturales ocurridos con anterioridad (1963-65). Por razones vinculadas con los mismos hechos y con otros factores el gobierno se concentraba

/en una

En lo que aquí interesa, parece claro que los cuadros técnicos y los recursos financieros dedicados a la exploración sistemática de las alternativas del desarrollo de cada país y a la formulación de políticas de mayor alcance que la simple resolución de los problemas económicos inmediatos son todavía insuficientes; en algunos casos se observan además debilitamientos en los sistemas de elaboración de planes, proyectos e información. Prácticamente no existen planteamientos donde se evalúe el significado de la integración en las perspectivas de la evaluación económica futura de cada país y se la incorpore en la estrategia de desarrollo nacional. Así pues, frente a situaciones de emergencia no es extraño predominen criterios de corto plazo, que impidan situar en una perspectiva más realista, menos inmediata, los problemas de transformación de la pauta tradicional de crecimiento.

a) Principales problemas planteados a la integración

En cuanto al problema del desarrollo equilibrado, el Gobierno de Honduras venía señalando insistentemente desde 1964 que su país no estaba recibiendo beneficios comparables a los que disfrutaban otros miembros del Mercado Común. Se refería específicamente a las corrientes recíprocas de comercio y a la distribución regional de la inversión o de las actividades productivas. Insistía, además, en que los estímulos de la integración, aunque habían propiciado progresos muy significativos, se producían en dicho país con intensidad comparativamente menor que en otros, dando lugar a que se hiciese mayor el rezago relativo de la economía hondureña con respecto a las demás.

Las circunstancias señaladas por el gobierno hondureño fueron objeto de detenido estudio y discusión. A fines de 1966, el Consejo Económico Centroamericano --con base en las recomendaciones del Comité de Cooperación Económica y de la secretaría de la CEPAL--^{15/} aprobó en consecuencia la creación de un régimen de tratamiento preferencial para Honduras. Para promover su desarrollo industrial, se acordó suscribir un protocolo que conceda a ese país un sistema de incentivos fiscales más atractivo que el aprobado

15/ Véanse CEPAL, El crecimiento económico de Honduras y el desarrollo equilibrado en la integración centroamericana (C/CN.12/CCE/IX/DT.1) y Evaluación de la integración centroamericana, op.cit.

En los dos años siguientes, los problemas de Costa Rica y Nicaragua, unidos al continuado deterioro de la balanza de pagos, aconsejaron la celebración de varias reuniones de los organismos centroamericanos, que dieron como resultado la suscripción del Protocolo de San José en 1968, donde se perseguía, sobre bases uniformes, la defensa de la balanza de pagos y el fortalecimiento del erario público. Pero no fue sino hasta agosto de 1970 cuando dicho Protocolo abarcó a todos los países.^{16/}

Por otra parte los gobiernos celebraron además múltiples reuniones para resolver problemas específicos que entorpecían el funcionamiento del Mercado Común para lo cual dispusieron del asesoramiento de los organismos de integración. Se pudo mejorar así sustancialmente la administración de las transacciones intrarregionales, superar diversas crisis planteadas por acciones unilaterales de los países y lograr la ratificación y el depósito de instrumentos que estaban pendientes.^{17/} (Véase de nuevo el cuadro 20.) Además se trabajó en la preparación del reglamento al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, el diseño de mecanismos para ampliar los recursos y las operaciones del Banco Centroamericano de Integración, y las labores tendientes a ampliar la vinculación del Mercado Común con terceros países o grupos de países.

b) Formulación de un programa de acción inmediata

Los trabajos que se venían realizando sobre diversos aspectos de la integración económica y los problemas planteados al Mercado Común fueron la base para que los gobiernos centroamericanos adoptaran un programa de acción inmediata, que recoge la resolución 54 del Consejo Económico Centroamericano aprobada en marzo de 1969. Este programa tendía no sólo a eliminar dificultades surgidas dentro del Mercado Común o propias de la estructura económica de los países, sino a adoptar directrices de política que faciliten el

^{16/} El Protocolo de San José contempla la implantación de un recargo del 30 por ciento sobre los gravámenes de importación de terceros países, incluyendo las compras de empresas que gozan de exenciones fiscales. Señala, asimismo, que, a discreción de los gobiernos, se establezcan impuestos nacionales al consumo sobre dos listas de productos no esenciales sin tener que recurrir al procedimiento de ratificación previsto en los acuerdos regionales.

^{17/} Para más detalle véanse: las Actas 22 a 27 del Consejo Económico Centroamericano y 25 a 39 del Consejo Ejecutivo del Tratado General.

en una posición financiera delicada: el déficit fiscal se había duplicado entre 1965 y 1967, presentaba saldos negativos en el ahorro corriente, y las disponibilidades de recursos, incluyendo el crédito, con dificultad alcanzaban a cubrir los compromisos contraídos.

Circunstancias análogas, complicadas con desajustes ascendentes en las transacciones intrazonales, venían presentándose en Nicaragua. El déficit en cuenta corriente de la balanza externa casi se había triplicado en el período 1965-67, mientras el correspondiente al comercio regional pasaba de 12 a 24 millones de dólares. Por otra parte, las cuentas públicas mostraban desajustes crecientes. El ahorro del gobierno central desapareció prácticamente mientras la cuenta pública pasaba de una posición de superávit a una creciente mente deficitaria, obligando a adoptar medidas restrictivas muy severas, incluso corriendo el riesgo de reducir el ritmo general de crecimiento de la economía.

Aunque los caminos que siguieron Costa Rica y Nicaragua para hacer frente a los problemas descritos variaron sustancialmente, ambos tuvieron como denominador común el planteamiento de posiciones y medidas que afectaron o pudieron afectar al funcionamiento normal del Mercado Común. Y al mismo tiempo que ocurrió tal cosa, debida en parte, como se ha dicho, a las dilaciones en aplicar medidas conjuntas y a que no se comprendiese cabalmente la importancia regional de celebrar acuerdos mancomunados. Costa Rica, entre otras disposiciones, decidió implantar restricciones al uso de las divisas. A principios de 1967 se celebró la Primera Reunión Conjunta del Consejo Económico y del Consejo Monetario para estudiar dichas medidas y evitar que su aplicación afectara a las transacciones comerciales del Mercado Común y al sistema de compensación regional de pagos, llegándose a una serie de acuerdos que eximieron de toda restricción al comercio originado en la zona de integración y se sentaron algunas bases para establecer mecanismos de coordinación de políticas a nivel centroamericano.

Nicaragua planteó inicialmente la necesidad de aplicar el principio de desarrollo equilibrado en virtud de los desajustes crecientes que mostraban sus saldos de comercio con los demás miembros del Mercado Común. A partir de entonces el gobierno nicaragüense puso en vigencia diversas disposiciones tendientes a disminuir tanto las importaciones como el gasto público.

/En los dos

En estrecha relación con lo anterior, y para facilitar la coordinación de los planes nacionales de producción evitando la aparición de distorsiones inconvenientes en la distribución regional de las inversiones, los gobiernos se comprometieron a llevar gradualmente a la práctica proyectos de armonización de los gravámenes internos al consumo y las ventas y a extenderlos más tarde a los impuestos sobre la renta de sociedades mercantiles y a los dividendos.

En el ámbito de la política financiera y monetaria, aparte de insistirse en la conveniencia de establecer cuanto antes la unión monetaria, se decidió favorecer la creación de un fondo regional de estabilización, acelerar los estudios sobre el establecimiento de un mercado de capitales, y apoyar al Banco Centroamericano de Integración Económica en sus programas de diversificación y acrecentamiento de las fuentes de recursos externos.

En materia demográfica se decidió iniciar estudios sobre la magnitud y características de los problemas relacionados con la distribución geográfica de la población.

Las relaciones económicas con el exterior fueron objeto, asimismo, de acuerdos especiales entre los que destaca la definición de una política externa conjunta para la defensa de las exportaciones tradicionales, la eliminación de restricciones, la ampliación de cuotas y la estabilización de precios. También se iniciaron las gestiones para obtener un tratamiento más equitativo de las conferencias navieras, evitar la elevación de fletes y reducir la gravitación de las transferencias de invisibles en la balanza de pagos.

Con base en esta resolución, los gobiernos y los organismos regionales emprendieron diversas acciones para darle cumplimiento. Sin embargo, como consecuencia del conflicto bélico ocurrido a mediados de 1969 dichas actividades hubieron de suspenderse, y algunas de las instituciones de la integración, además de atender sus programas permanentes de trabajo, se vieron precisados a ocuparse de otro tipo de tareas.

proceso de desarrollo integrado. Las principales medidas se refirieron al establecimiento de una unión aduanera y a la coordinación y armonización de políticas nacionales en materia monetaria, industrial, agropecuaria y de infraestructura; a la creación de un mercado regional de capitales; al mejoramiento de las relaciones económicas con el exterior, y a la realización de estudios orientados a precisar la magnitud y características de la distribución geográfica de la población centroamericana.

La unión aduanera se consideró una exigencia fundamental para perfeccionar el ámbito geográfico del Mercado Común, permitiendo la libre movilidad de las mercancías sin distinción alguna de origen. Se estimaba que en esa forma se podrían resolver problemas económicos y fiscales como los relativos a la reestructuración de las vinculaciones con terceros países, el reordenamiento de las rentas aduaneras, y la racionalización de los sistemas de transporte y distribución. La magnitud de las transformaciones que habría de implicar un cambio de esta naturaleza, indujo a los gobiernos a decidir que se procediese por etapas sucesivas. La primera consistiría en efectuar investigaciones y estudios básicos encaminados a evaluar los efectos económicos, y a precisar las modalidades de organización, recaudación y distribución de los ingresos fiscales de la unión aduanera. Obtenidos los elementos de juicio, los países se encontrarían en capacidad de suscribir los convenios correspondientes.

En materia de armonización de políticas económicas, el programa de acción inmediata especifica una serie de medidas que tienden a fortalecer los vínculos de interdependencia económica promoviendo a nivel regional actividades industriales y agrícolas. En tal sentido, se convino en revisar la política de exenciones fiscales, en reducir el costo social de la industrialización, en adaptar la tarifa arancelaria vigente a las necesidades del desarrollo, y en intensificar la aplicación de los instrumentos de fomento regional a las manufacturas. Por otro lado, se concretaron mecanismos para lograr una integración más estrecha entre el sector industrial y el agropecuario y para mejorar las regulaciones que norman el intercambio de productos agrícolas básicos, y se acordó la creación de un fondo regional de estabilización de precios.

/En estrecha

Además han cobrado mayor vigor programas nacionales de sustitución de importaciones de productos agrícolas de origen regional que comienza a extenderse a ciertos artículos manufacturados, en desmedro del aprovechamiento de economías de complementariedad y de los vínculos de interdependencia entre las economías centroamericanas.

Los efectos del conflicto han afectado negativamente asimismo a otros países centroamericanos porque a la natural disminución de la demanda de El Salvador y Honduras y al reordenamiento de las corrientes intrarregionales del comercio, se han agregado los inevitables entorpecimientos del transporte de mercaderías por carretera y los elementos de inseguridad sobre la suerte que en definitiva pueda correr tanto la producción destinada al Mercado Común como los nuevos proyectos de inversión en vías de iniciación. Paliativo provisional puede haber sido cierto aumento de sus ventas al Mercado Común donde quedaron parcialmente desplazados los suministros procedentes del El Salvador y Honduras.

Sin desconocer la importancia del impacto económico del conflicto más significativas todavía deben considerarse las repercusiones que ha tenido en el marco legal e institucional de la integración. La organización del Mercado Común se ha visto sometida a la prueba más dura, aparte de haber quedado suspendidos transitoriamente muchos de los estatutos jurídicos que le sirven de base. Adviértese, asimismo, que la atención de los gobiernos tuvo que trasladarse de cuestiones relacionadas con el perfeccionamiento de los acuerdos a cuestiones de índole completamente distinta.

Primero se concedió la más alta prioridad a conseguir la pacificación, y tras ello se hicieron prolongados esfuerzos para diseñar un modus operandi que garantizase el funcionamiento del Mercado Común en las circunstancias en que se encontraba, y asegurase una participación continuada y voluntaria de todos los países en los progresos mancomunados. Aunque esta etapa no se haya superado todavía, y en parte por ese motivo se han visto obligados a tomar medidas unilaterales algunos países, se continúan las actividades y las negociaciones para definir un campo común de acuerdos que permita restablecer la mayor normalidad posible en el Mercado Común y hacer más adelante reformas de mayor importancia para resolver los problemas de fondo del desarrollo integrado.

/a) Algunos

5. Consecuencias del conflicto bélico en el programa de integración

El conflicto bélico entre El Salvador y Honduras ha causado profundas consecuencias en el funcionamiento y las perspectivas del esfuerzo integracionista del Istmo Centroamericano. Aparte de sus trágicos efectos y de sus repercusiones económicas, ha venido a cambiar el orden de prioridades que establecieron los gobiernos y ha creado factores de incertidumbre en cuanto al tiempo, la dirección y la posibilidad misma de intensificar los programas de desarrollo integrado. No debe, sin embargo, atribuirse exclusivamente a ese acontecimiento la situación crítica por la que atraviesa el Mercado Común Centroamericano. Tanto en términos del programa de integración como del impulso de una serie de transformaciones internas, se observa una amplia gama de tareas inconclusas que aumentan las tensiones observadas.

El conflicto ha abierto el camino para que lleguen a debilitarse o a disolverse los vínculos económicos que unían a los países centroamericanos. Pero también es posible que se pongan más claramente de manifiesto las dificultades que plantea para cada país el desarrollo a escala nacional en comparación con las oportunidades que ofrece la continuidad de la unidad económica.

En 1969 y 1970 el ritmo de expansión del ingreso descendió casi sin excepción tanto para el conjunto como para cada uno de los países centroamericanos, y las causas fueron sin duda la paralización parcial, los entorpecimientos, y los reajustes del comercio interregional. (Véase de nuevo el cuadro 15.) Los países que experimentaron los efectos más desfavorables fueron, por supuesto, El Salvador y Honduras, donde quedó suspendido indefinidamente su comercio recíproco y dejaron de beneficiar las dos economías cuyos aparatos de producción eran esencialmente complementarios. Pese a los esfuerzos que han realizado para encontrar mecanismos compensatorios desviando la oferta hacia sus mercados internos, hacia otros países de la región o hacia el exterior, ambos han experimentado problemas de acumulación de excedentes, desocupación y desajustes internos. Expectativas tan poco favorables han influido seguramente en la disminución de la inversión regional y, lo que es más grave, en su posible desplazamiento hacia proyectos de alcance nacional o hacia otros países miembros del Mercado Común.

/Además han

restricciones impuestas a principios de 1969 en este último país --su principal mercado de exportación--, el monto absoluto de sus colocaciones en el Mercado Común sufrió un ligero descenso. En ello pudieron haber influido asimismo las mayores dificultades con que tropezó el transporte de las mercaderías costarricenses y la asignación de inversiones efectuadas en años recientes que habían señalado prelación a los proyectos vinculados con el comercio exterior sobre los relacionados con el Mercado Común. Como resultado de todo ello y del aumento de sus importaciones, el déficit del país en la cuenta regional ascendió aproximadamente a 15 millones de dólares (1969) y parece haber alcanzado un monto estimado en más de 26 millones en 1970.

En 1970, las tendencias descritas se mantienen. Esto es, se acentúa el deterioro de la posición de pagos de Honduras y El Salvador mientras mejora la de Guatemala y Nicaragua. Al propio tiempo, el intercambio global muestra alguna recuperación, situándose según estimaciones provisionales entre 290 y 305 millones de dólares, aunque los ritmos sean inferiores a los de los años anteriores. (Véase de nuevo el cuadro 17.)

Una evaluación de conjunto, aparte de las diferencias anotadas entre países, lleva a la conclusión que el cierre temporal de fronteras y los obstáculos que se opusieron a la movilización de mercaderías provocaron un deterioro considerable en las tendencias del comercio intercentroamericano. Estimaciones preliminares de la Secretaría Permanente del Tratado General señalan que se cancelaron posibilidades de intercambio regional de más de 45 millones de dólares en 1969 y de cerca de 30 millones en 1970.^{18/}

La contracción habría sido mayor todavía de no haberse adoptado desde 1968, a nivel nacional y regional, una serie de medidas de protección de la balanza de pagos y de las actividades económicas internas. El Protocolo de San José, al elevar los aranceles y los impuestos internos a una gama bastante amplia de artículos de consumo, restringió y desvió parte de las importaciones de terceros países y tuvo, asimismo, repercusiones favorables, porque al haber elevado las recaudaciones fiscales facilitó --aunque en

18/ Véase Situación actual del comercio entre los países centroamericanos y sus perspectivas a corto plazo (Nota de la Secretaría)
(SIECA/CT-RMECA-III/D.17), Guatemala 22 de agosto de 1970.

a) Algunos efectos económicos

i) Comercio intrarregional. Las relaciones del intercambio intrarregional han sido las más directamente influidas por el conflicto entre Honduras y El Salvador. Por primera vez, desde que se firmó el Tratado General de Integración Económica, las ventas perdieron dinamismo y se redujeron en términos absolutos. Además, se experimentaron cambios importantes en la composición de dicho comercio. (Véanse los cuadros 21 a 25.)

El valor de las transacciones dentro del Mercado Común apenas alcanzó en 1969 la cifra de 248.9 millones de dólares (reducción del 3.6 por ciento con respecto al año precedente). (Véase de nuevo el cuadro 17.)

El Salvador y Honduras, a los que correspondieron las mayores pérdidas, vieron reducir sus ventas intrarregionales durante el último semestre de 1969 entre un 40 y un 50 por ciento con respecto a las cifras de 1968, tendencias que provocaron una reducción casi del 50 por ciento en el superávit tradicional del primero de los países señalados y que el déficit de Honduras se elevase hasta un nivel superior a los 20 millones de dólares. Es decir, la limitación de las importaciones del resto del área no pudo compensar la disminución, más drástica todavía, de las exportaciones entre dichos países. De mayor importancia que el simple receso de sus cifras de comercio exterior resultaron las repercusiones acaso irreversibles, de las políticas seguidas por ambos países al tratar de encontrar paliativos a la interrupción de su comercio recíproco, porque las soluciones encontradas para la sustitución de granos básicos o de manufacturas ligeras, respectivamente, a la larga pueden producir una limitación del aprovechamiento en las economías de complementariedad.

El volumen de las transacciones realizadas por Guatemala y Nicaragua continuó por su parte en ascenso; las dificultades con que tropezaron los abastecimientos de los países en conflicto significaron para ellos una ganancia de mercados y que sus compras perdieran dinamismo, circunstancias que proporcionaron mejoramientos sustanciales para las balanzas de pagos regionales de ambos países.

Costa Rica puede considerarse un caso especial. En parte por la recepción general del crecimiento de la demanda de Centroamérica, y a causa de las nuevas plantas que entraron en operación en Nicaragua como a las

/restricciones

Sobre el particular debe recordarse que la mayor parte del intercambio del Mercado Común se efectúa por carretera,^{19/} actividad que --de haberse mantenido las tendencias del intercambio regional-- hubiera incrementado sus ingresos brutos en poco más de 8 millones de dólares anuales sobre las cifras registradas en 1969 y 1970.

Con base en cifras de 1968 y en las tendencias del período anterior, se estima que más de la mitad del movimiento de carga entre los países centroamericanos resintió perjuicios --de manera distinta y en diverso grado-- por las dificultades anotadas. La casi totalidad del tráfico que se verificaba habitualmente entre El Salvador y Honduras con Nicaragua y Costa Rica, sufrió serios entorpecimientos y a circunstancias análogas, aunque menos severas, se enfrentó la movilización de carga entre Guatemala, por un lado, y Honduras y el resto de los países del sur, por otro.

La interrupción parcial o temporal del tráfico por carretera restringió la fluidez del comercio intercentroamericano y produjo paralelamente elevaciones considerables en los costos del transporte. Junto a la natural desorganización de los sistemas establecidos, al no contarse con servicios regulares para la movilización de las cargas por otros medios, tuvo que improvisarse el servicio de cabotaje. Datos fragmentarios indican que llegaron a registrarse elevaciones hasta de 1.5 y 2 veces en los precios de los servicios de mercancías que los países se vieron precisados a desplazar por medio de lanchones y ferrys.^{20/} (Véase el cuadro 26.) Aparte de ello se experimentaron los trastornos derivados de las modificaciones obligadas tanto de las prácticas aduaneras como de los métodos de despacho y de empaque de las mercaderías.

^{19/} En 1965 el 78.4 por ciento de dicho comercio se efectuaba por la red vial, y alrededor del 20 por ciento por medios marítimos, careciendo de importancia los volúmenes de carga que se trasladaban por ferrocarril o vías aérea. Con posterioridad se han reducido sensiblemente los tonelajes de combustibles y lubricantes --que usaban preferentemente servicios navieros-- como resultado de la instalación de varias refineras. Puede decirse que la casi totalidad de las transacciones regionales utiliza en la actualidad transportes terrestres, salvo volúmenes movilizados muy recientemente por medio de transbordadores.

^{20/} La movilización de camiones por medio de transbordadores entre El Salvador y Nicaragua, se ha venido efectuando en condiciones difíciles. Hasta marzo de 1970 se contaba exclusivamente con una barcaza que hacía el recorrido Cutuco-Potosí, requiriendo el transporte hasta 24 horas, con fletes aproximados de 24 dólares/tonelada.

forma relativamente modesta-- el sostenimiento de los gastos públicos. Casi todos los países habían impuesto, por su parte y con intensidad diversa, restricciones a las compras en los mercados internacionales, creando también incentivos a la ampliación de las transacciones intrarregionales y a la sustitución de importaciones.

En forma análoga, tuvieron incidencia favorable el incremento de los precios de varios de los principales productos de exportación y la elevación de la demanda interna, que han permitido el sostenimiento de los ritmos de desarrollo del bienio 1968-69 y han permitido atenuar algunas de las tensiones manifiestas en el Mercado Común.

Las graves dislocaciones experimentadas en los dos últimos años parecen haber dado lugar a los reajustes más serios pero seguirán siendo fuente de incertidumbre y de fricciones mientras no se lleguen a tomar acuerdos indispensables que lo eviten. El intercambio entre Honduras y El Salvador sigue suspendido, sin que haya signos indicativos de su reanudación a corto plazo. El comercio intrarregional, en conjunto, muestra alguna recuperación en 1970, pero podría experimentar un nuevo receso en 1971 como resultado de nuevos acontecimientos recientes. La imposibilidad de concretar una serie de acuerdos multinacionales a fines de 1970, y las medidas de defensa de su balanza de pagos adoptadas por Honduras y que afectan a las transacciones regionales, pueden crear cambios desfavorables de expectativas y forzar un nuevo reacomodo del intercambio zonal con efectos más graves que antes al tener lugar dentro de un mercado reducido.

Si los países mantienen posiciones rígidas de negociación, ese nuevo reajuste de las corrientes comerciales podría conducir fácilmente a mayores problemas por la competencia de los mercados, la presencia de excedentes de oferta y, en general, de mayores desequilibrios intrarregionales. Eso mismo tendería a eliminar --gradualmente o de golpe-- los arreglos multilaterales de comercio para dar paso, como se ha venido insinuando en varios países, a convenios negociados bilateralmente. Es claro que tal sucesión de acontecimientos no es la única y es de esperar no sea la más probable.

ii) Transporte regional. Otros de los sectores severamente afectados por los obstáculos al comercio han sido la actividad del transporte de mercaderías y los programas de desarrollo vial del Istmo Centroamericano.

/Sobre el

medidas de armonización de las políticas impositivas y de producción. Igualmente quedó suspendida la elaboración de estudios para la adopción de nuevas decisiones conjuntas en una gama muy amplia de actividades de la integración.

Los efectos señalados no fueron exclusivamente la consecuencia de que los Consejos Económico y Ejecutivo se hubiesen visto obligados a establecer un compás de espera en sus trabajos. También se debieron, como ya se dijo, a la necesidad de concentrar los esfuerzos en la normalización de las operaciones del Mercado Común. La Secretaría Permanente del Tratado General y otros organismos regionales han tenido que dedicar buena parte de sus recursos a preparar estudios, atender consultas y, en general, a prestar asesoría a los gobiernos en la búsqueda de soluciones a la crisis planteada al Mercado Común.

De ello se derivaron cambios forzosos en las prioridades que se habían aprobado para el programa de acción inmediata de 1969. De momento, quedaron suspendidas las investigaciones conducentes a la creación de la unión aduanera y las referentes a proyectos de importancia similar. Por fortuna no todas las investigaciones y actividades de nivel regional se vieron pospuestas o interrumpidas. El Banco Centroamericano de Integración Económica continuó ampliando su operación de financiamiento, préstamos y acopio de recursos externos. En efecto, alrededor de la tercera parte de los préstamos concedidos por el Banco desde su fundación se aprobaron durante 1969 y 1970, y tendencias análogas se observan del lado de sus programas de captación de fondos de origen ajeno a la región. (Véase el cuadro 27.) De igual manera, el ICAITI y el ICAP continuaron desarrollando e inclusive ampliando las tareas especializadas que tiene encomendadas dentro del programa de integración. Pudieron registrarse avances significativos en materia de infraestructura al haberse celebrado diversas reuniones y haberse podido adoptar acuerdos sobre normas y especificaciones conjuntas, interconexión eléctrica, evaluación de recursos hidráulicos y energéticos, y el establecimiento de la red de telecomunicaciones. Sobre transporte marítimo se logró dejar establecidas la Comisión Centroamericana de Autoridades Portuarias, la Asociación de Usuarios del

Desde otro punto de vista, los programas de mejoramiento de los servicios regionales de transporte terrestre y los dirigidos a mejorar la red vial experimentaron retrasos y, en algunos casos, cambios de orientación. Nótese, al respecto, que el programa de construcción y mejoras de carreteras acordado en 1963, y que abarcaba 13 vías troncales, apenas se ha llevado a cabo en 5 y que una parte de los recursos se ha desviado hacia proyectos de orden nacional.

Los problemas que se derivan del hecho de que el Mercado Común dependa casi exclusivamente de un sólo medio de desplazamiento de cargas, que por añadidura ha resultado especialmente afectado por la localización geográfica del conflicto bélico, ha dado origen a justificadas preocupaciones. Varios países han iniciado en consecuencia estudios para precisar posibilidades alternativas de transporte a base de sistemas de cabotaje que, además de complementar los servicios terrestres, establezcan una competencia beneficiosa para usuarios y consumidores.

b) Aspectos legales e institucionales

Las repercusiones más notorias del conflicto bélico sobre el marco legal e institucional del Mercado Común se derivan de la suspensión transitoria de las funciones del Consejo Económico y del Consejo Ejecutivo, como los organismos rectores del programa de integración. Con motivo del conflicto, ninguno de los países llegó a denunciar los acuerdos regionales pero algunos dejaron de cumplir sus compromisos, principalmente en lo que se refiere al libre intercambio de mercaderías. La imposibilidad de reunir al Consejo Ejecutivo creó dificultades adicionales al haberse entorpecido las labores ordinarias de administración, consultas y resolución de las fricciones a que dan lugar inevitablemente las transacciones regionales.

También experimentaron dilaciones las actividades del Consejo Económico y, en particular, la adopción de una serie de decisiones que tendían a perfeccionar y a hacer avanzar con mayor celeridad los programas de integración. Así, entre otras cosas, resultaron interrumpidos los procesos de formulación y aprobación de varios reglamentos (incentivos fiscales, origen de las mercaderías y balanza de pagos) y la aplicación o el avance de varias

/medidas de

6. Formulación de un modus operandi, para el Mercado Común Centroamericano

a) Antecedentes

Los Ministros de Relaciones Exteriores de los cinco países centroamericanos se reunieron el 4 de diciembre de 1969 para establecer las bases institucionales en que descansarían las tareas tendientes a resolver las diferencias surgidas a raíz del conflicto entre El Salvador y Honduras, y a perfeccionar el sistema jurídico e institucional del Mercado Común, superar los obstáculos limitantes de la normalidad en sus relaciones económicas, reanudar las actividades de los organismos rectores de la integración económica, y fijar los lineamientos en que descansaría la reestructuración del movimiento de cooperación multinacional centroamericana.^{23/}

La Declaración Conjunta aprobada por los Ministros de Relaciones Exteriores contiene tres puntos principales: a) la formación de un Grupo Bilateral de Trabajo, integrado por representantes de El Salvador y Honduras, con la misión de estudiar y adoptar fórmulas tendientes a solucionar, en forma gradual y progresiva, las diferencias surgidas entre los dos países; b) la creación de una comisión ad-hoc para la reorganización del sistema institucional centroamericano, compuesta por dos representantes de cada uno de los cinco gobiernos de los países centroamericanos, y c) la celebración de reuniones de los Ministros de Economía de los cinco países para acordar la forma de reanudar las actividades de los organismos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y, constituidos en Consejo Económico, adoptar decisiones sobre los asuntos pendientes de resolución referentes al Mercado Común Centroamericano, establecer un modus operandi sobre su actual funcionamiento, y revisar la estructura jurídica de la integración económica en los aspectos necesarios para completar el proceso de su reestructuración y fortalecimiento.

Del 9 de enero al 2 de diciembre de 1970, los Ministros de Economía se reunieron siete veces con el propósito de elaborar las bases transitorias que normarían el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano y

^{23/} Véase el Acta de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores que se efectuó en el mes de diciembre de 1969.

Transporte Marítimo del Istmo Centroamericano y la Asociación Centroamericana de Armadores.^{21/} Sobre política comercial externa pudo estructurarse la unidad de promoción de exportaciones y se continuaron celebrando arreglos para promoverlas, obtener preferencias arancelarias no recíprocas y defender la colocación de productos básicos.

Por su parte, el Consejo Monetario Centroamericano y los Bancos Centrales en estrecha colaboración con otros organismos regionales, continuaron la negociación de compromisos y armonización de las políticas cambiarias y monetarias; entre otros, se creó un fondo centroamericano de estabilización monetaria y se están elaborando estudios básicos sobre la formación de un mercado regional de capitales.^{22/} Se prosiguieron sin mayor interrupción proyectos y programas encomendados a organismos de la integración y a organismos internacionales.

Por último, la preparación de estudios y documentos que ha servido de base a las reuniones celebradas a lo largo de los últimos meses para fijar los fundamentos de la normalización de actividades del Mercado Común y de su futura reestructuración, ha permitido aclarar problemas y avanzar en el planteamiento de soluciones regionales. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de la política arancelaria e industrial y del establecimiento de mecanismos flexibles de renegociación del arancel o de determinación del origen de las mercancías, entre otros muchos.

Todavía no se ha superado la fase más difícil de la crisis del movimiento centroamericano de integración, pero desde fines de 1969 se han emprendido esfuerzos continuos tendientes a establecer normas conjuntas de acción y bases comunes de negociación que eventualmente pueden traducirse en acuerdos firmes para fortalecer la unidad económica regional.

^{21/} Para el conocimiento más detallado de estos aspectos, véanse los informes de las ocho reuniones celebradas por los Grupos Regionales de Normas, Tarifas e Interconexión del Comité de Cooperación Económica, y los documentos relativos a electrificación, recursos hidráulicos y transporte terrestre, concluidos por la secretaría de la CEPAL y expertos de las Naciones Unidas.

^{22/} Véanse el cata de la Vigésimocuarta Reunión de la Asamblea de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional celebrada en Washington, D.C., en septiembre y octubre de 1969 y el informe de la XXXIII reunión extraordinaria del Consejo Monetario Centroamericano. Sobre el mercado regional de capitales, a partir del 10. de abril de 1970 se inició un programa conjunto que patrocina el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Tratado General de Integración se encontraran en posibilidades de reanudar formalmente sus actividades antes de que finalizara el año de 1970, no sólo para sancionar y suscribir los convenios, protocolos y resoluciones en que se concretara el modus operandi, sino también para continuar resolviendo multilateralmente los asuntos que aún quedaban pendientes en materia de administración y operación del Mercado Común, y poner en marcha el proceso de reestructuración del programa de integración económica regional.

b) Objetivos y estructura

Para orientar la formulación de un modus operandi en el Mercado Común Centroamericano, los Ministros de Economía fijaron los siguientes objetivos:

- i) ordenar el funcionamiento de dicho Mercado Común mediante medidas transitorias que tiendan a normalizar la situación existente, tomando en cuenta la que afrontan los países de mercado restringido y el problema de desarrollo de aquellos otros que tengan una posición deficitaria crónica;
- ii) perfeccionar el Mercado Común para resolver los problemas más urgentes que se han puesto de manifiesto durante la primera década de su existencia, y
- iii) lograr el más rápido restablecimiento de la normalidad institucional del programa de integración, así como asegurar la participación de todos y cada uno de sus miembros.

Con la base de estos objetivos, los Ministros de Economía celebraron negociaciones sobre las siguientes materias cuyos puntos de acuerdo constituirían la estructura del modus operandi: financiamiento; política industrial y agropecuaria; cláusulas especiales de salvaguardia; medidas para atender la situación irregular en que se encuentra el comercio intracentroamericano, y acciones para reglamentar disposiciones básicas de los convenios regionales. Se reseñan a continuación los principales aspectos relativos a cada una de las materias.

- i) Fondo para el fomento industrial y agrícola. El fondo regional para financiar la expansión de actividades agropecuarias e industriales de la región tendría el propósito de contribuir a la corrección de los desajustes actuales y prevenir nuevas situaciones de desequilibrio entre

de definir la oportunidad en que habrían de reanudarse las actividades de los organismos rectores de la integración económica.^{24/}

Para cumplir con estas tareas fue necesario emprender varias acciones. Por una parte, analizar la Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores, precisar las posiciones de los gobiernos sobre los problemas que afectan el desarrollo del Mercado Común, y conocer las exposiciones hechas por los representantes de los sectores industrial y obrero. Por otra parte, señalar el alcance, establecer los mecanismos y fijar las prioridades sobre las labores requeridas para normalizar la situación imperante en las interrelaciones económicas e institucionales.

Conforme a este orden de ideas se declaró en sesión permanente a las reuniones de los Ministros de Economía, se constituyó un Grupo de Trabajo --integrado por los Viceministros de Economía e Integración-- para elaborar proyectos de propuestas concretas, y se solicitó el apoyo del Consejo Monetario Centroamericano para facilitar la solución de algunos de los problemas financieros relacionados con el funcionamiento del Mercado Común. Además se asignó primera prelación al diseño y formulación de un modus operandi de alcance regional, cuyos principales componentes se señalan a continuación: medidas para corregir los desequilibrios del comercio zonal de los países deficitarios; definición de nuevas políticas de desarrollo industrial y agropecuario de alcance centroamericano; creación de un fondo regional para expandir las actividades productivas; elaboración de cláusulas generales de salvaguardia; y formulación o terminación de los reglamentos correspondientes a incentivos fiscales, balanza de pagos y origen de mercancías. Por último, se convino en un calendario de trabajo tendiente a que el Consejo Económico y los demás organismos directivos del

^{24/} Véanse las Actas correspondientes a la Segunda Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica (9 de enero de 1970) y al Primer (21 a 25 de julio de 1970), Segundo (24 a 28 de agosto de 1970), Tercero (4 a 9 de septiembre de 1970), Cuarto (3 a 6 de noviembre de 1970) y Quinto Período de Sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica (17 a 20 de noviembre de 1970 y 25 de noviembre a 2 de diciembre de 1970).

recibiría 5.6 pesos por cada uno de los pesos centroamericanos que aporta, Nicaragua 4.1, Costa Rica 3.3, El Salvador 3 y Guatemala 1; esto es, asignaciones de recursos de mayor cuantía o por lo menos iguales a las contribuciones de cada país.

Respecto al monto global de las aportaciones del conjunto de los países, no se llegó a acuerdo. Se establecieron dos posiciones. Una de ellas, sostenida por los países que se beneficiarían en menor proporción del fondo, proponía que fuera de 30 millones de pesos centroamericanos; la otra, que fuera de 40 millones. La complementación del financiamiento externo determinaría que el fondo ascendería en los 5 años, a un total de 90 o 120 millones de pesos centroamericanos, según se adoptara una u otra alternativa de participación de los países miembros.

ii) Política industrial regional. La política industrial se reorientaría sobre la base de los siguientes principios: a) intensificar el crecimiento de la producción manufacturera con un sentido de creciente equidad y de aplicación del principio de desarrollo equilibrado como uno de los elementos normativos de la misma; b) celebrar acuerdos por ramas industriales, mediante resoluciones del Consejo Económico Centroamericano, que promuevan la racionalización y modernización de las actividades, ordenando su expansión futura; c) implantar, promover y desarrollar industrias básicas conforme a decisiones de carácter regional; d) propiciar la participación y colaboración más activa de los empresarios para la mejor realización de esta política; e) otorgar las ventajas que ofrecen los instrumentos de política económica regional y nacional de estímulo al desarrollo industrial sólo a aquellas plantas que se acojan a los acuerdos regionales por ramas industriales y a los programas de desarrollo de las industrias básicas; y, f) lograr estos objetivos en forma gradual y progresiva, dando prioridad a la corrección de los desequilibrios que en la actualidad se observan en este sector.

Para aplicar los anteriores principios se formularían listas iniciales de las industrias susceptibles de acuerdos por ramas industriales y de aquellas que se considerasen como industrias básicas. Posteriormente se

/identificarían

países dentro de la integración económica. Como lo señalan los términos de referencia, el fondo contribuiría a prestar especial atención "a las tendencias crónicas y persistentes que se registren en la posición de los países dentro del comercio intrarregional y a otro tipo de tendencias negativas y desequilibrios de desarrollo que afecten de modo igualmente importante al desenvolvimiento de la integración económica regional".

El fondo sería administrado por el Banco Centroamericano y formaría parte de su estructura organizativa. Las operaciones del fondo estarían destinados a contribuir al financiamiento complementario que se realizaría con otras fuentes internas y externas para el desarrollo industrial y agrícola. En ciertas ocasiones se utilizaría en combinación con las inversiones que el Banco financiara con sus propios recursos ordinarios. Se coadyuvaría de esta manera a la movilización regional de capitales, y con ello a uno de los objetivos del programa de integración económica.

El fondo se constituiría en un plazo de 5 años con aportaciones anuales de los países y se complementaría, en una proporción de dos a uno, con recursos del exterior. La contribución de cada uno de los países miembros se determinaría con base en la percepción individual relativa de los beneficios del Mercado Común y de la integración económica en general. Como elemento de cálculo se tomaría la relación entre ventas y compras al y del Mercado Común durante 1970 y se ajustaría conforme a las tendencias previsibles durante los próximos años. De esta manera, se logró precisar tentativamente que Honduras aportaría el 14 por ciento del financiamiento regional al fondo, Nicaragua el 16, Costa Rica el 18, El Salvador el 20 y Guatemala el 32. La colocación de recursos se haría a partir de un programa de inversiones y con preferencia destinado a los países que participan menos que proporcionalmente o en forma restringida de los beneficios de la integración. El indicador para cuantificar la distribución sería en términos generales el inverso del utilizado para estimar las aportaciones de los países. En consecuencia, Guatemala recibiría el 11 por ciento de los recursos disponibles del fondo, El Salvador el 20, Costa Rica el 20, Nicaragua el 22 y Honduras el 27. Teniendo en cuenta que para la formación del fondo se recurriría, como ya se mencionó, al financiamiento externo, Honduras

/recibiría

sector; c) ordenar, estabilizar y ampliar los mercados para garantizar el oportuno abastecimiento y los precios más adecuados tanto para productores como para consumidores; y d) estrechar la vinculación entre este sector y el industrial mediante el fomento de la producción de insumos de origen agrícola destinados a la industria y de productos industriales para la agricultura.

Sobre la base de los anteriores objetivos se reconoció la necesidad de agregar a los actuales beneficios del libre comercio y de la protección arancelaria, los compromisos de coordinar la política de producción, comercialización e industrialización de los bienes que produce el sector agropecuario; de alcanzar la más ajustada aplicación del Protocolo Especial de Granos Básicos; y de fortalecer las instituciones regionales a fin de facilitar la instrumentación de la política agrícola común. Para estos propósitos se aprobaron planes específicos a corto plazo en materia de política agrícola a cargo de la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios y de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Los programas específicos que deberían elaborar estas instituciones regionales abarcan --entre otros-- el perfeccionamiento del Mercado Común de productos agrícolas; el desarrollo y capacitación de los recursos humanos; la ejecución de una política comercial externa común frente a terceros países o grupos de países; y la coordinación regional de los programas nacionales, tomando en cuenta el desarrollo equilibrado de la economía centroamericana. De inmediata realización se consideraban la terminación de los estudios básicos de regionalización y zonificación agrícola para formulación de planes de complementación de la producción.

Para fortalecer y ampliar las actividades y funciones de la Comisión Coordinadora se adoptaría simismo un plan de acción inmediata que incluye, entre otras metas de corto plazo, la estabilización de precios tanto a nivel del productor como al del consumidor; el impulso necesario para finalizar el programa regional de construcción de graneros y la obtención de financiamiento para el mismo, y, fomentar el establecimiento de un fondo centroamericano de estabilización de precios de los granos básicos. Se otorgaría primera prioridad, dentro de las actividades de dicha Comisión,

identificarían otras para cuyo efecto se tomarían en cuenta criterios técnicos y económicos elaborados al respecto. De la misma manera, se efectuaría la asignación de plantas o incrementos de capacidades de producción por países, con especial preferencia hacia los de menor desarrollo industrial siempre que las propuestas resulten técnica y económicamente viables. La aplicación de estos criterios tendería a asegurar que se propicien y fortalezcan las interrelaciones industriales con un enfoque de complementación y especialización a nivel regional, así como que se logre el impulso de proyectos ya en marcha, se acelere el desarrollo manufacturero de la región y se estimule la formación de empresas multinacionales.

La lista inicial de industrias básicas que se elaboró con este nuevo enfoque comprendió la siderurgia; la pulpa y el papel, y la petroquímica. El Consejo Económico quedaría autorizado para ampliar la mencionada lista. Las actividades que podrían ser objeto de acuerdos por ramas industriales serían: metal-mecánica; fibras vegetales largas y sus sucedáneos sintéticos; farmacéutica; algunos bienes durables para consumo doméstico; ensamble; textil; aceites y grasas, y cueros. El propio Consejo Económico determinaría las actividades específicas de las dos listas anteriormente citadas y las revisaría por lo menos una vez al año, y en caso de que un país no pudiere desarrollarse un proyecto o la ampliación de una planta, decidiría su reasignación a otro de los países.

iii) Política agrícola regional. Con el objeto de contar con directrices comunes para impulsar en forma coordinada el desarrollo agrícola en el proceso de integración económica, los Ministros de Economía de Centroamérica aprobaron una serie de orientaciones y actividades.

Las primeras pueden resumirse en los siguientes objetivos: a) asegurar el más adecuado abastecimiento, promover la sustitución de importaciones en condiciones económicas, y diversificar la producción exportable a terceros países. Para ello, se procurará establecer condiciones apropiadas para impulsar esta actividad en todos los países, teniendo en cuenta la dotación de recursos naturales, el incremento del empleo, el desarrollo equilibrado y los planes que en la actualidad se estén realizando a nivel nacional; b) propiciar una amplia movilidad de factores de la producción, incrementar el volumen de la producción, y mejorar la productividad del

/sector

v) Flexibilidad en el manejo del Arancel de Aduanas Centroamericano.

El protocolo para manejar en forma flexible el Arancel de Aduanas Centroamericano tendría por objeto otorgar a los poderes ejecutivos de cada uno de los países --y a través del Consejo Económico para toda la región en su conjunto-- la facultad de modificar, dentro de ciertos márgenes, los gravámenes aplicables a la importación de bienes procedentes de terceros países. Esta facultad, además de permitir una aplicación más flexible del arancel externo común, facilitaría la ejecución de la política comercial conjunta frente al resto del mundo, y establecería los medios para alcanzar una más adecuada regulación de las importaciones. Este instrumento incluiría también la autorización para aplicar, de la misma manera, preferencias arancelarias centroamericanas para aquellos artículos que se producen en la región y que, por razones de origen, no serían objeto de libre comercio irrestricto entre los Estados miembros. Se crearía la Comisión Arancelaria Centroamericana como institución asesora de los órganos del Tratado General de Integración Económica, en las materias que regularía dicho protocolo y las que se señalan en el artículo XI del Convenio básico de equiparación arancelaria.

vi) Origen de las mercancías. La aplicación de criterios más estrictos para determinar el origen de las mercancías objeto de intercambio regional se haría a través de un reglamento, cuya formulación habría de seguir las disposiciones generales que sobre esta materia disponen los artículos III y V del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. El principal objetivo de este reglamento sería introducir un elemento de orden en el Mercado Común que, sin restringir el comercio entre los países miembros, regularía el tratamiento de los productos que se consideren no originarios, pero que son objeto de procesamiento o se intercambian en el área.

El criterio básico utilizado para la determinación del origen sería el valor regional incorporado al producto y, como criterio subsidiario, el de proceso mínimo de manufactura. El reglamento que se elaboró abarca la definición de estos criterios y se consideran originarias aquellas mercancías en las que más de un 40 por ciento del valor total de producción --a precios de mercado ex-fábrica-- sea valor regional incorporado, y aquellas otras que,

a la fijación y control del monto anual de importaciones preferenciales de granos básicos que podrían autorizar los estados miembros; al establecimiento de mecanismos que facilitasen las compras a futuro para cubrir los déficits de producción; a la ejecución de un programa uniforme y coordinado que permitiese el pronóstico de cosechas de granos básicos; y a mejorar el sistema de información regional sobre condiciones de producción, mercadeo y precios de esos granos, tanto al por mayor como al menudeo.

iv) Política arancelaria. La revisión de la política arancelaria común vigente abarcaría dos aspectos: a) la adopción de una política arancelaria centroamericana que concilie de nueva cuenta los intereses del productor, del consumidor y del fisco con los del desarrollo industrial en condiciones económicas y de creciente eficiencia, y b) la revisión del arancel externo común a las importaciones en dos etapas. En la primera, se ajustaría la protección existente en los casos en que ésta se considere excesiva o insuficiente y, en la segunda etapa, se revisaría detalladamente el arancel común para que la nueva política arancelaria sea adecuada en su estructura y moderada en cuanto a sus niveles a las exigencias del desarrollo alcanzado por Centroamérica.

Para determinar los rubros arancelarios de protección excesiva o insuficiente que serían examinados durante la primera etapa --con una duración máxima de 6 meses-- se utilizaría un procedimiento selectivo que comprende cinco fases con criterios cada vez más rígidos. Seguidamente los rubros seleccionados serían objeto de negociación, hasta adoptar acuerdos multilaterales sobre los cambios aconsejables en los niveles arancelarios.

La revisión más detallada del arancel se efectuaría inmediatamente después de que se completara la primera etapa y abarcaría un período máximo de dos años. Esta segunda revisión se basaría en los siguientes criterios: a) formulación de los objetivos económicos de la nueva política arancelaria; b) adopción del programa de trabajo, de los criterios técnicos y metodológicos, y de los ajustes en la nomenclatura, a que quedaría sujeta la revisión del arancel externo común a las importaciones, y c) aprobación multilateral de la nueva política arancelaria.

/v) Flexibilidad

Protocolo de San José sobre medidas de defensa de la balanza de pagos. El reglamento incluiría criterios comunes en que se fundamenta la aplicación de dichos impuestos; definiría la base común de los mismos, las modalidades para otorgar y recibir exenciones, y los procedimientos de cálculo y liquidación. El proyecto de Reglamento fue examinado en el transcurso de las deliberaciones de los Ministros de Economía.

ix) Incentivos fiscales al desarrollo industrial. La formulación definitiva del Reglamento al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, que había venido preparando el Consejo Ejecutivo del Tratado General, aseguraría la ejecución uniforme del citado Convenio y del Protocolo sobre Trato Preferencial a Honduras. El proyecto de Reglamento fue también examinado en las reuniones celebradas por los Ministros de Economía.

El Reglamento contendría disposiciones orientadas a ordenar y unificar la aplicación de los criterios de clasificación de empresas y los de otorgamiento de beneficios fiscales. Para estos efectos se definiría, entre otros, los conceptos de valor agregado de la producción, de beneficios netos en la balanza de pagos, y de costo total de la producción. Enmarcaría, además, el campo general de aplicación del Convenio y señalaría las normas que permitan tanto su aplicación coordinada en cada uno de los países como la de su Protocolo; establecería disposiciones para resolver problemas que puedan presentarse en las condiciones de competencia entre empresas según sea la clasificación y beneficios de que disfruten; incluiría un tratamiento específico a las importaciones de fuera de Centroamérica, y abarcaría un conjunto de procedimientos para efectuar la clasificación y aplicar sistemas de control y sanciones, así como atender otros aspectos conexos a la aplicación de este tipo de legislación regional.

Debe señalarse que a la discusión de los incentivos fiscales, se añadió la concerniente a un acuerdo complementario mediante el cual se pretendía ampliar por 7 meses adicionales el statu quo acordado previamente por los Ministros de Economía, respecto a la decisión de reclasificar las empresas

sin llenar la condición anterior, hayan sido elaboradas a partir de una fase de producción determinada que se indica en el propio reglamento. Además, se adopta el principio de otorgar preferencias regionales a las mercancías que se elaboran en la región pero que no satisfacen alguno de los requisitos mencionados.

vii) Cláusulas de salvaguardia. La adopción de medidas de excepción al ordenamiento jurídico de la integración económica en los casos en que un país afronte situaciones que causen o amenacen causar desequilibrios graves en su balanza de pagos, en la organización de sus mercados, o en el abastecimiento de bienes, requeriría la suscripción de un protocolo que contuviese cláusulas de salvaguardia parciales, transitorias y con una duración máxima de un año. Su aplicación sería autorizada por el Consejo Económico, y conjuntamente con el Consejo Monetario cuando se trate de problemas de balanza de pagos. En el caso de que no hubiese acuerdo multilateral en un plazo máximo de 8 días, los gobiernos podrían adoptar medidas unilaterales que serían ajustadas una vez que se logre aquel acuerdo. En todo caso, ambos Consejos actuarían en sus respectivos campos de acción para superar los problemas que presenten y las causas que los originen.

El instrumento contempla que, cuando se susciten problemas de abastecimiento regional de granos básicos o de productos elaborados por las industrias de integración, las resoluciones se tomarían conforme a lo dispuesto en el Protocolo Especial sobre Granos Básicos y en el Convenio sobre Régimen de Industrias de Integración y sus protocolos, respectivamente.

Como acción transitoria se preveía asimismo que, en tanto no se suscribiera el nuevo protocolo y se formulara su correspondiente reglamentación, los gobiernos se comprometían a colaborar solidariamente --mediante resoluciones-- en la solución de los problemas que afectan a algunos de los Estados centroamericanos en los campos de aplicación de las cláusulas de salvaguardia.

viii) Aplicación del impuesto de estabilización económica. Se adoptaría un reglamento cuyo objetivo principal sería normar la aplicación de los gravámenes de estabilización económica que están incorporados en el

c) Problemas para su adopción

El 2 de diciembre de 1970 quedaron prácticamente concluidas las negociaciones del conjunto de acuerdos y compromisos que constituirían el modus operandi del Mercado Común Centroamericano. Sólo dos puntos relacionados con el fondo centroamericano para el fomento industrial y agrícola quedaron pendientes y sujetos a consulta por parte de algunos de los gobiernos.^{26/}

En una nueva reunión de los Ministros de Economía, celebrada una semana más tarde, no fue posible obtener un acuerdo multilateral sobre el modus operandi.^{27/} De un lado, uno de los países señaló la imposibilidad de su gobierno de suscribir las partes del acuerdo correspondientes al fondo de expansión y, debido a la íntima relación que guardan con este último, a las políticas industrial y agrícola propuestas. De otro lado, por cuanto otro de los países condicionó la firma de su gobierno a la completa participación de los cinco países en el modus operandi.

Esta situación descartó no sólo la posibilidad de que se concertara multilateralmente el modus operandi sino además, eliminó la de que al menos cuatro países participaran plenamente en el mismo y que el quinto lo hiciera parcialmente. Se dieron entonces por terminadas las labores de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, que se habían extendido por más de 4 meses, acordándose que sus resultados se transmitieran a los Ministros de Relaciones Exteriores con el objeto de buscar nuevas fórmulas de entendimiento.

Sería acaso poco aconsejable intentar en este momento una evaluación del contenido y de la posible eficacia que habría tenido el modus operandi si se hubiere suscrito total o parcialmente en diciembre de 1970. La situación que viene imperando en el Mercado Común Centroamericano y que más

^{26/} Véase el Boletín de Prensa emitido por los Ministros de Economía de Centroamérica (2 de diciembre de 1970).

^{27/} Véase el Acta Final de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica (8 al 11 de diciembre de 1970).

establecidas en la región que habría de incorporarse en el Grupo C ^{25/} para efectos de beneficios fiscales. Este acuerdo permitiría contar con un período más amplio para perfeccionar la información disponible y finalizar los estudios sobre los efectos económicos de la adopción de los criterios de clasificación. En tanto no se contara con tales elementos de juicio podría utilizarse el protocolo que tendría por objeto flexibilizar el manejo del Arancel Centroamericano de Aduanas, a través de modificaciones en los gravámenes uniformes de algunas materias primas.

x) Otros asuntos. Se adoptaría el compromiso de preparar normas reglamentarias sobre algunas disposiciones del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Estas normas tendrían por objeto evitar distorsiones en el intercambio regional que pudiesen surgir por la administración y aplicación de impuestos internos al consumo; la concesión de franquicias aduaneras a la importación de terceros países, sobre mercancías que se producen en Centroamérica en condiciones adecuadas; y la aplicación de criterios, procedimientos y sanciones para casos de prácticas de comercio desleal. Abarcaría también la adopción de un Reglamento Interno del Consejo Ejecutivo del Tratado General, y el compromiso de crear Comisiones Mixtas Bilaterales encargadas de convenir medidas transitorias para atenuar los desajustes del comercio zonal como resultado de la situación anormal que prevalece a raíz de los sucesos de 1969. Se reconocería la urgencia de poner en vigor todos los instrumentos de integración económica en cada uno de los países--de manera que la aplicación efectiva del modus operandi no encontrara obstáculos y se diera cabal cumplimiento a los compromisos contraídos en esos instrumentos regionales--y de dotar a los organismos regionales de la integración económica con recursos extraordinarios suficientes para que puedan atender adecuadamente las labores que implican la ejecución del modus operandi y la siguiente etapa de reestructuración del programa de integración económica.

^{25/} En el Grupo C se clasifican aquellas industrias que elaboran bienes no esenciales o artículos no considerados como de importancia fundamental para el desarrollo manufacturero. También se incluyen actividades con escaso procesamiento.

las siguientes razones: a) por existir distorsiones en los propósitos originales que animaron a los países centroamericanos al comprometerse en el esfuerzo integracionista, como son las relativas a la elevación innecesaria de precios a los consumidores de los productos objeto de intercambio regional, atribuible principalmente a una protección arancelaria excesiva; b) por haberse modificado las normas jurídicas del programa de integración entre dos de sus Estados miembros, como resultado de los sucesos de 1969, lo que ha provocado desviaciones en el comercio que afectan desfavorablemente las oportunidades de desarrollo y crea problemas de liquidez internacional a corto plazo para Honduras; y, c) por no haberse suscrito los acuerdos entre los Estados miembros para establecer un modus operandi que corrigiera temporalmente la situación anormal imperante, y haber finalizado la prórroga al statu quo acordado por los Ministros de Economía en septiembre de 1970 que aseguraba la no adopción de medidas unilaterales en tanto se negociaran los acuerdos del citado modus operandi. En consecuencia, las autoridades hondureñas consideran que los gobiernos de la región "están en plena libertad de aplicar durante el tiempo que duren las negociaciones para reestructurar el Mercado Común, sobre bases que aseguren el restablecimiento y respeto de los compromisos y principios que le dieron origen, las medidas que crean necesarias para defender los intereses económicos de cada uno de ellos, dentro de los principios en que fue concebido el Programa de Integración Económica." ^{29/}

Las medidas adoptadas por Honduras abarcan la modificación de las políticas de libre comercio y de equiparación arancelaria; la aplicación de principios y acciones conjuntas para aumentar el comercio de importación e impulsar las exportaciones; el establecimiento de normas para perfeccionar y flexibilizar la acción del Poder Ejecutivo y los organismos del Estado en materia de desarrollo económico integrado.

En lo que toca al libre comercio con los países centroamericanos, éste queda suspendido al señalarse que el arancel externo común deberá aplicarse "a todas las importaciones del país". Si bien se mantienen los gravámenes

^{29/} Véase de nuevo el Decreto número 97 del Congreso Nacional de Honduras

adelante se trata de comentar, no aconseja hacerlo. Sin embargo, todo parece indicar que, con la aplicación de un régimen transitorio como el que había quedado diseñado, podrían haberse atendido un conjunto de problemas que preocupan a los gobiernos desde hace algún tiempo y cuya influencia se vio intensificada a través de los años de experiencia del Mercado Común. En efecto, en los planteamientos y propuestas que se dejaron señalados en párrafos anteriores, se incorporan medidas nuevas encaminadas a facilitar el mejor aprovechamiento regional de la producción y a aplicar con mayor eficacia el principio del desarrollo equilibrado entre países en vías de integración. De la misma manera se incluían disposiciones y reglamentos para restablecer la normalidad del comercio y de las relaciones institucionales que se habían visto afectadas en 1969. Pero también hay que tomar en cuenta que un acuerdo sobre las bases mencionadas no significaba de modo alguno que se hubieran eliminado todas las dificultades latentes o resuelto todos los obstáculos estructurales y operativos. Estos problemas requerirían aun de mayor atención de los gobiernos y de sus organismos regionales para encontrar fórmulas de solución y llegar a acuerdos multinacionales que representen avances significativos en el desarrollo integrado económico y social de Centroamérica. Es posible también que las cuestiones aludidas lleguen a formar parte obligada del proceso de reestructuración del programa de integración económica que quedó mencionada en la Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores.

7. Medidas recientes adoptadas por los gobiernos centroamericanos

En diciembre de 1970 finalizaron las negociaciones de los Ministros de Economía de Centroamérica para formular un modus operandi del Mercado Común. Los gobiernos tomaron, durante el mes de enero de 1971, diversas acciones en torno a la situación imperante como se reseña enseguida.

El 31 de diciembre de 1970 el gobierno de Honduras puso en vigor un conjunto de medidas para impulsar la producción nacional y normar el comercio exterior de ese país.^{28/} Estas medidas se adoptaron aduciendo, entre otras, por

^{28/} Véase el Decreto número 97 del Congreso Nacional de Honduras (30 de diciembre de 1970).

/las siguientes

nacional, aumentar las exportaciones, sustituir las importaciones, y contribuir a un adecuado equilibrio de la balanza de pagos del país"; y c) la revisión por parte del Poder Ejecutivo del sistema de incentivos fiscales para promover la producción nacional "debiendo proponer las reformas legislativas correspondientes y adoptar reglamentariamente, a la mayor brevedad posible, las medidas necesarias para hacer más efectivo, dinámico y flexible dicho sistema". ^{31/}

Como consecuencia de lo anterior, los gobiernos de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica --a principios del mes de enero de 1971-- empezaron a aplicar las disposiciones del Tratado General de Integración Económica Centroamericana sobre imposición de fianza a las importaciones de los productos originarios de Honduras. Este procedimiento es el que ha sido utilizado con anterioridad en casos similares cuando existen problemas relacionados con el intercambio zonal, y en tanto esos problemas no se resuelvan multilateralmente. De otra parte, los mismos tres gobiernos, con fecha 8 de enero de 1971, indicaron que las relaciones económicas y comerciales entre ellos continuarían ajustándose a los Tratados vigentes, que establecerían de inmediato comisiones mixtas bilaterales para regular el intercambio comercial "a fin de evitar desequilibrios provocados por las medidas adoptadas por el Gobierno de Honduras" y que los acuerdos de dichas comisiones se mantendrían en tanto dicho Gobierno "no establezca sus relaciones económicas y comerciales con los Gobiernos de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica conforme al espíritu del Tratado General de Integración". ^{32/}

El 12 de enero de 1971 los Cancilleres de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica adoptaron un conjunto de acuerdos respecto de la integración económica centroamericana y una posición uniforme en materia de relaciones interamericanas, e instaron a los gobiernos de El Salvador y Honduras para que se adhirieran a ella. ^{33/}

^{31/} Véase de nuevo el Decreto número 97 del Congreso Nacional de Honduras.

^{32/} Véase la Declaración Conjunta de los Ministros de Economía de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica (8 de enero de 1971).

^{33/} Véase la Declaración del Alcázar de la Antigua, Guatemala del 12 de enero de 1971.

uniformes vigentes, se adoptan derechos de aduana nacionales más bajos para las importaciones de determinados productos esenciales, materias primas, artículos intermedios, y bienes de capital. También se adopta el criterio de que en casos especiales se puede modificar la tarifa y nomenclatura uniformes, con el objeto de "proteger adecuadamente la producción nacional, garantizar el abastecimiento interno, y promover el establecimiento de nuevas actividades productivas...",^{30/} casos en los cuales se requerirá de sanción legislativa.

En materia de política comercial externa se señala la posibilidad de efectuar cambios en el arancel de aduanas cuando se llegue a negociaciones bilaterales con otros países. Se dispone, asimismo, que si este tipo de negociaciones se efectúa sobre la base de reciprocidad comercial con países centroamericanos con los que se mantienen relaciones y otros países del mundo, se podrán suscribir tratados o instrumentos bilaterales de comercio en los que se incluirán formas de pago, utilizando de preferencia "el sistema de contingentes de mercancías" o sistemas similares. Se autoriza al Poder Ejecutivo a adoptar un sistema de promoción de las exportaciones, así como de comercialización interna, para las nuevas exportaciones o para los aumentos de las existentes, y se señala que el tránsito y el transporte de pasajeros y de carga entre Honduras y los países con los cuales se tenga relaciones comerciales, deberá sujetarse al principio de "equitativa reciprocidad", y que se reglamentará todo lo referente al transporte, debiendo reservarse a empresas nacionales la operación del sistema interno.

Las otras medidas en materia de impulso general al desarrollo económico y para estimular y flexibilizar la acción de las entidades públicas son de muy variada naturaleza, entre ellas destacan: a) la formación de un fondo nacional de desarrollo agropecuario e industrial, financiado principalmente con un 2 por ciento de los ingresos presupuestarios corrientes; b) la autorización al Banco Central de Honduras para que ajuste su política monetaria y oriente la crediticia "atendiendo a los objetivos de expandir la producción

30/ Véase de nuevo el Decreto número 97 del Congreso Nacional de Honduras.

funcionamiento de los órganos rectores de la integración económica se ha producido un equilibrio precario de fuerzas cuyo futuro resulta difícil de predecir por la complejidad de factores políticos y económicos que ha entrado en juego.

En las páginas anteriores se señalaron los esfuerzos hechos por los gobiernos centroamericanos para tratar de normalizar el funcionamiento del Mercado Común. Aparte de ello, los gobiernos, dentro del statu quo existente, han seguido coincidiendo en señalar el carácter temporal que atribuyen a la situación y en el deseo de encontrar fórmulas más sólidas para reestructurar el proceso de la integración económica.

Vale la pena examinar, aunque sólo sea someramente, algunas de las repercusiones y caminos que podrían tomar los acuerdos y negociaciones en un futuro inmediato.

En la primera parte de este informe se analiza la estrecha relación que ha existido entre las tensiones del Mercado Común y la agudización de los problemas estructurales y coyunturales que se han presentado en algunas economías de los países centroamericanos, y es de prever que sigan presentándose con cierta periodicidad. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, para sólo hacer referencia a un país, los desequilibrios en la balanza global de pagos y en la intrarregional podrían exigir probablemente la adopción de medidas de contención a las compras en el exterior.

En el período de tensiones y de crisis de readaptación de los sectores económicos por el que atraviesa Centroamérica, parte considerable de las fricciones se deben pues, como se ha visto, a los desajustes derivados de las circunstancias diferenciales de desarrollo en que se encontraban las economías al formarse el Mercado Común. Otra parte se deriva de los desequilibrios que son consustanciales a una pauta de desarrollo en transición, necesitada de ciertas transformaciones para poder consolidar focos de crecimiento nuevos, capaces de abrir paso a la estructuración de una unidad económica de mayores alcances.

Es evidente que la participación en los beneficios de la integración ha estado lejos de ser equitativa y que no han podido concretarse acuerdos multilaterales para resolver ese problema a satisfacción de todos. La

/dificultad

En lo que toca a los acuerdos sobre integración económica regional, los Cancilleres ratificaron e hicieron suya la Declaración Conjunta de los Ministros de Economía de sus respectivos gobiernos, que se ha reseñado en el párrafo anterior; recomendaron la aceleración de las labores encomendadas al Grupo Bilateral de Trabajo encargado de las negociaciones de paz entre El Salvador y Honduras; y señalaron al Grupo Ad-hoc, creado para elaborar proyectos y estudios sobre la revisión institucional del Mercado Común Centroamericano que reiniciará sus actividades a partir del 10. de mayo de 1971 y que, en sesión permanente, se abocara a las siguientes tareas: a) revisar la carta básica de la ODECA; b) redactar un convenio para crear un tribunal o comisión que se encargue de dirimir conflictos relativos a la integración económica, y c) redactar un proyecto de reforma institucional del Mercado Común. Asimismo se instó a los Ministros de Economía para que continuaran sus esfuerzos tendientes a restablecer el normal funcionamiento de la integración económica dentro del marco jurídico vigente, y que se convoque, a la mayor brevedad posible, al Consejo Económico. El Canciller de El Salvador, a nombre de su Gobierno, se adhirió en esa oportunidad a todos y cada uno de los puntos que comprende la Declaración reseñada.

8. Consideraciones en torno a las perspectivas de la integración

Las relaciones comerciales entre El Salvador y Honduras han continuado paralizadas desde el conflicto bélico. Entre tanto Honduras adoptó medidas de protección comercial que han afectado a las transacciones intrarregionales, y más tarde Guatemala, Nicaragua y Costa Rica establecieron medidas para proteger su comercio con aquel país y reiteraron, lo mismo que El Salvador, que sus interrelaciones económicas seguirían normándose tanto por los tratados constitutivos del Mercado Común Centroamericano como por comisiones bilaterales para regular su intercambio comercial, ante las distorsiones a que daría lugar la suspensión del libre comercio con Honduras. Tal es en síntesis la situación en que se encontraba Centroamérica a finales de enero de 1971. Al haberse suspendido el

/funcionamiento

No es de extrañar, pues, la presencia de tensiones dentro de la integración inherentes al proceso mismo de cambio que se ha emprendido. Se necesita comprender con claridad esa circunstancia para poder encontrar fórmulas que permitan conservar los adelantos obtenidos, porque mientras no se encuentren y apliquen soluciones y políticas mancomunadas a dificultades que sólo en apariencia están circunscritas a un país, será imposible que progrese el Mercado Común, como lo será también en la medida en que se hagan prevalecer intereses nacionales o de grupo sobre los intereses comunes a todos.

Esta realidad sería menos grave si todos los Estados miembros estuviesen en posibilidad de imprimir un dinamismo apropiado a su desarrollo a base exclusivamente de sus respectivos mercados y recursos internos, o si el desmantelamiento del Mercado Común no supusiera más inconvenientes que ventajas. Pero de lo que no cabe duda es que habría de pagarse un precio elevado por la desaparición de las oportunidades de progreso económico y social como consecuencia de la disolución paulatina de los vínculos del programa de integración regional; esto es, cada país retrocedería a la situación de aislamiento y enfrentaría los escollos propios de la estrechez de los mercados nacionales en que se encontraban hace más de una década, antes de comenzar a construirse el Mercado Común. Aparte de ello, en el corto y mediano plazos, los países se verían obligados a reestructurar múltiples actividades diseñadas originalmente para abastecer la demanda regional y, en general, a reajustar en dirección distinta su estrategia de desarrollo a la que se opondrían, desde luego, dificultades considerablemente más serias.

Desde el punto de vista exclusivamente económico, por razones de desarrollo y de comercio hubiera convenido mantener, por consiguiente, la unidad regional y la plena participación de los cinco países en el proceso integracionista. El hecho de que la influencia relativa del Mercado Común en la tasa de crecimiento del conjunto de la región haya sido cada vez mayor, confirma el valor que

/han tenido

dificultad de encontrar esas fórmulas, y los obstáculos que se han opuesto a la celebración de acuerdos para poner en práctica nuevas actividades susceptibles de mejorar el programa de integración económica y social, han hecho más difícil superar el statu quo en que se halla estancado el Mercado Común y encontrar solución a los problemas estructurales que afrontan los países a nivel nacional. Los acontecimientos de 1969 han hecho más difícil, por añadidura, que puedan llegar a restablecerse a corto plazo las relaciones comerciales entre los dos países beligerantes. Resulta, por lo tanto, materialmente imposible reconstruir de inmediato o a mediano plazo un esquema de integración con la plena participación de los cinco países miembros que suscribieron originalmente el Tratado General,^{34/} y ello explica, en gran medida, que no se haya podido concretar la suscripción del modus operandi que se trató de establecer en diciembre de 1970.

Con dificultad pueden sustraerse los gobiernos a las repercusiones del acomodamiento de fuerzas que se está produciendo. Durante las negociaciones multilaterales que se han realizado durante la existencia del Mercado Común, algunas veces se ha considerado necesario resguardar intereses nacionales que parecen oponerse a objetivos de integración y de desarrollo a largo plazo, mientras al mismo tiempo, en los convenios regionales se limita en ocasiones la capacidad de maniobra que los países pueden necesitar para hacer frente a dificultades internas de corto plazo. Resulta bastante difícil por eso encontrar, en este momento, soluciones multilaterales que contemplen ambas necesidades. La falta de programas nacionales de largo término, coordinados a nivel regional, impide por otra parte hacer un balance realista de las posibilidades que puede tener el desarrollo integrado, y de los beneficios que podrían derivarse del mismo para cada país en particular así como los costos que a cada cual habrían de corresponder.

^{34/} La Declaración del Alcázar de Antigua Guatemala señala la necesidad de que el Grupo Bilateral de Trabajo El Salvador-Honduras procurase superar lo antes posible las diferencias surgidas entre ambos países.

integrado debe volverse a definir en una forma más amplia para abarcar la coordinación de políticas en materia de producción, defensa de la balanza de pagos y financiamiento de la inversión pública y privada, así como llevarse a nuevos campos entre los que destaca la atención de ciertos problemas sociales de alcance regional. Como se ha visto, el crecimiento de las economías centroamericanas y de las transacciones del Mercado Común está siendo obstaculizado por la inflexibilidad o la lentitud de los mecanismos regionales de decisión y por la falta de acuerdos o las limitaciones de que adolecen los existentes para atender problemas sólo en apariencia circunscritos a países determinado, o para ensanchar la cobertura de los compromisos de integración. Los requerimientos de reestructuración están, pues, estrechamente asociados, por un lado, a la celebración de acuerdos dirigidos a fortalecer y abrir el camino del proceso ya iniciado de sustitución de importaciones y aprovechamiento de las economías de complementariedad entre los países signatarios del Tratado General, y, por otro, a buscar fórmulas tendientes a garantizar una distribución más equitativa de beneficios y costos, como exigencia primaria para el mantenimiento de la unidad de participación de las cinco economías en el movimiento integracionista.

Tampoco podrían pasarse por alto ciertas restricciones impuestas por la crisis que atraviesa el Mercado Común y por las medidas adoptadas recientemente, en tal contexto, en varios de los países miembros. En ese sentido, si resulta imprescindible aplicar medidas o celebrar convenios que eviten cualquier posibilidad ulterior de deterioro en las relaciones internas del Mercado Común, tampoco cabría partir de la situación inmediatamente anterior a 1969. Es decir, deberá tenerse en cuenta, ante todo, como se ha dicho, la imposibilidad de reanudar a corto plazo las corrientes de comercio que se efectuaban entre El Salvador y Honduras, hecho suficientemente claro para requerir comentario. Otra restricción se deriva del Decreto 97 promulgado en Honduras que, aparte de otras consecuencias, ha puesto en condiciones de igualdad de competencia a los productos centroamericanos y a los originarios de terceros países. Pasar por alto ese Decreto

/equivaldría

han tenido los esfuerzos y la acción pública y empresarial en el fortalecimiento y la mejora de la pauta tradicional de desarrollo dentro de ese contexto.

Conciliar los intereses actualmente en juego y las exigencias del desarrollo de los distintos países, bajo la premisa de mantener la unidad económica regional, implicaría sin duda la necesidad de llegar a acuerdos de integración sobre principios y compromisos como:

1) Asegurar la participación activa en el proceso de integración del mayor número posible de los países de Centroamérica, en condiciones que facilitasen la participación parcial o la incorporación ulterior del país o de los países que, de momento, pudiesen decidir abstenerse de suscribir o aceptar acuerdos mancomunados a que llegasen los demás;

2) Formular nuevas bases jurídicas y operativas a base de las que pudieran normarse transitoriamente las relaciones económicas y comerciales entre los países, mientras se podía reestructurar la integración económica regional;

3) Definir el alcance y el contenido del proceso gradual y progresivo de la reestructuración de la integración económica; y

4) Procurar por todos los medios la participación activa de los cinco países de Centroamérica en las negociaciones a que dieran lugar los tres puntos inmediatamente anteriores, y lograr de todos ellos el compromiso formal de no entorpecer, tomando decisiones unilaterales, el desenvolvimiento de acuerdos de reestructuración que se elaborarían con la intención de beneficiar a cada país en particular y a todos en general.

Debe aclararse que los puntos anteriores no supondrían, en manera alguna, asentar el funcionamiento del Mercado Común sobre las mismas bases que le sirvieron de apoyo hasta ahora. Se parte precisamente del reconocimiento de circunstancias que hacen preciso remodelarlo en aspectos significativos y de adaptar temporalmente varios de sus mecanismos a la situación anormal que existe desde el conflicto bélico. Dicho en términos más específicos, la estrategia del desarrollo

En tercer lugar parece aconsejable establecer, como acuerdo general, el compromiso de evitar hasta donde sea posible la adopción de medidas unilaterales que puedan crear nuevas y mayores dificultades tanto en el desajuste de las transacciones regionales como para las negociaciones futuras en materia de reestructuración del programa de cooperación multilateral. Parte de ese acuerdo podría consistir en recurrir a los mecanismos usuales de consulta o en crear otros ad-hoc que, sin restar autonomía a los gobiernos para hacer frente a problemas de emergencia, permitiesen la búsqueda de soluciones conjuntas.

Todos estos acuerdos requerirían, como se ha hecho mención anteriormente, que los cinco países participasen en las deliberaciones aunque no por fuerza todos y cada uno llegasen a suscribir en todas sus partes los convenios a que pudieran llegar algunos de ellos.

Una actitud prudente y flexible de cada país en las negociaciones comunes puede crear el clima propicio para retornar en un futuro más próximo a la normalidad institucional, y a la plena participación de los cinco países en el Mercado Común.

En todo caso, lo que se desea destacar es el imperativo de evitar el estancamiento de las negociaciones y de llevarlas a efecto dentro de un sistema que les dé sentido unitario en el tiempo y haga congruentes los acuerdos destinados a solventar problemas inmediatos con los dirigidos a reestructurar el Mercado Común. De no lograrse esos avances, se haría en extremo difícil normalizar primero, e iniciar después, la reformulación del programa integracionista, corriéndose además el riesgo de romper el sistema multilateral que viene regulando las transacciones intrarregionales.

Se justifica, en consecuencia, reflexionar sobre los efectos de reemplazar el multilateralismo del comercio regional por sistemas más restringidos, como la celebración de tratados bilaterales, por ejemplo, y sobre el significado de la integración en la perspectiva del desarrollo centroamericano.

equivaldría a soslayar los reajustes que necesariamente tendrá que producir en el intercambio regional o pensar que podría suprimirse o modificarse sin resolver antes la agenda del Grupo Bilateral de Trabajo Honduras-El Salvador y una serie de cuestiones relacionadas con la propia reestructuración del Mercado Común.

Una tercera condición limitativa está asociada con el deterioro de la posición de pagos de varios países y con la colocación de los abastecimientos regionales que tradicionalmente se destinaban al mercado hondureño. Mientras no se hayan resuelto los desequilibrios del comercio intrarregional, y habiéndose acentuado los desajustes globales de la balanza de pagos, es alta la probabilidad de que la expansión natural del intercambio zonal, y sobre todo su reorientación, cause tensiones más serias porque surgirán en el momento en que los excedentes de oferta al nivel nacional van a encontrar una demanda regional restringida.

A partir de criterios como los mencionados, y de las circunstancias especiales en que se desenvuelve el Mercado Común Centroamericano, convendría impulsar a la mayor brevedad acuerdos en tres niveles claramente diferenciados. En un primer plano, sería imprescindible definir un esquema de reestructuración del movimiento integracionista que hiciera posible el cumplimiento estricto de los principios de desarrollo equilibrado; atender conjunta y oportunamente los problemas nacionales y regionales que afectaran o pudiesen afectar a la estabilidad y evolución de la integración; incorporar nuevas actividades a la política regional que permitiesen o favoreciesen la formación de una sólida comunidad económica y de intereses, y asegurar la presencia voluntaria y multilateral de todos los países centroamericanos dentro del programa de integración.

En un segundo plano, se necesitaría tomar medidas de corto plazo para solucionar los problemas causados por la distorsión y la desviación del comercio intercentroamericano y para encontrar canales que dieran salida a los excedentes de la oferta centroamericana que habrán de presentarse en un futuro inmediato.

/En tercer .

zona de libre comercio, seguirían causando tensiones, pero de mucha mayor gravedad, al disponerse de una gama de posibilidades de desarrollo menos rica y más difícil de concretar. Así pues, al acentuarse los desequilibrios de pagos o de las finanzas públicas de un determinado país, es de suponer que se tendería a reducir la cobertura de los compromisos bilaterales, o a preferir la importación de terceros países ante consideraciones de precios y de calidad, y que a ello se correspondería con medidas similares de los exportadores regionales afectados.

En definitiva, bien sea por el costo de rectificar la dirección de las actividades hacia los mercados nacionales y de circunscribir la sustitución de importaciones al tamaño de la demanda de cada país, bien por los mayores obstáculos con que habrían de tropezar las exportaciones de manufacturas o de nuevos productos a los mercados internacionales, el hecho es que la celebración de acuerdos negociados bilateralmente parece presentar escasas perspectivas no sólo de sustituir con ventaja a la zona de libre comercio, sino incluso de mantener sin deterioro ulterior las corrientes del intercambio centroamericano. Esa solución resulta poco atractiva no porque los tratados bilaterales impliquen por sí mismos un proceso regresivo de los avances logrados en la integración económica, sino porque se encontrarían rodeados de circunstancias esencialmente aleatorias, sin ofrecer ninguna solución de fondo a los problemas planteados.

Con mayores o menores limitaciones, debería convenirse en que la vuelta a los convenios bilaterales o al mantenimiento indefinido de acuerdos de carácter temporal, aparte de resolver sólo parcialmente los problemas a los que se debe la crisis presente, harían más difícil una tarea posterior de reestructuración de la política económica regional.

Una perspectiva realista del desarrollo económico centroamericano pone claramente de manifiesto los obstáculos a que tendrá que enfrentarse cualquier estrategia de crecimiento que se sustente en los recursos y posibilidades de cada país tomado aisladamente y, al mismo tiempo, las ventajas indiscutibles que tiene la integración para acelerar el desarrollo y reducir en igual medida los sacrificios sociales que le son inherentes.

Los acuerdos bilaterales, ante todo, harían desaparecer o restringirían significativamente las posibilidades de establecer políticas centro-americanas de fomento regional de la producción, defensa de la balanza de pagos, financiamiento, moneda y crédito, etc., para circunscribirse al marco reducido del comercio intrazonal. Y ya se ha visto que la falta de instrumentos operativos regionales en ese campo, ha sido precisamente la causa de que no pudieran resolverse muchos de los problemas que se han planteado en el Mercado Común.

En segundo lugar, el proceso de la sustitución zonal de importaciones --que es acaso el principal foco interno dinámico de crecimiento-- resentiría un impacto muy desfavorable. Además de que los empresarios e inversionistas perderían la certidumbre de contar con el estímulo de la demanda conjunta, se verían en dificultades para colocar artículos que ya se elaboran en plantas diseñadas para el abastecimiento regional, y se tornaría bastante más difícil la canalización de fondos externos, como complemento del ahorro centroamericano. Al disolverse o debilitarse los vínculos de interdependencia y de reciprocidad que han presidido en mayor o menor medida los acuerdos del Mercado Común, se haría además menos sencilla la aceptación de los costos de la industrialización, o de la especialización de la producción a nivel regional, como contrapartida de la disminución de beneficios que representaría un programa de integración en retroceso. En tales circunstancias, la sustitución de compras al exterior, de realizarse, se llevaría a efecto a escala nacional y en condiciones y con perspectivas bastante más reducidas que en la situación anterior, no siendo de extrañar tampoco que llegaran a desplazarse, dentro de cada país, los abastecimientos de los países centroamericanos vecinos.

La influencia de estos procesos en la negociación de convenios bilaterales sería claramente restrictiva y favorecería, por añadidura, la consolidación de intereses nacionales que en un futuro podrían constituirse en escollos para el restablecimiento del multilateralismo y de acuerdos regionales de trascendencia más amplia.

Cabe advertir, en fin, que las fallas estructurales que se han presentado a las economías centroamericanas, lejos de resolverse con la supresión de la

La región, incluso tomada en su conjunto, no tiene la dimensión de población e ingreso suficiente para sustentar indefinidamente una política típica de crecimiento hacia adentro ni para elaborar una serie de artículos que suponen grandes escalas de producción. En consecuencia, la estrategia de desarrollo tendría que perseguir simultáneamente los objetivos de sustituir una gama selecta de bienes y de reestructurar el comercio de exportación con terceros países. Aquí también, la combinación de los esfuerzos de los Estados miembros del Mercado Común permitiría crear puntos de apoyo más sólidos de lo que sería factible alcanzar en términos exclusivamente nacionales.

La exportación de bienes manufacturados se facilitaría por cuanto la demanda regional, aparte de constituir una garantía mínima de mercado, haría posible la selección de escalas ampliadas que generalmente se traducen en costos menores y en una mejoría de la posición de competitividad. Beneficios similares podrían obtenerse en el aumento del grado de procesamiento de artículos primarios, especialmente de los recursos de la minería. Por último, la instrumentación de una política externa conjunta fortalecería la capacidad de negociación frente a terceros países o grupos de países; haría más efectiva la defensa de los precios de las exportaciones tradicionales, y allanaría el camino para crear organismos especializados en el fomento, comercialización y financiamiento de las exportaciones.

Se advierte entonces que el mejoramiento progresivo del programa de integración contribuiría con ventaja, lo mismo del lado de la sustitución de importaciones que del de la diversificación de ventas al exterior, a aliviar las restricciones al desarrollo que impone el estrangulamiento persistente de la balanza de pagos. Y esos mismos avances tenderían a corregir por varias vías el desajuste crónico en las finanzas públicas. Es típico de conomías como las centroamericanas, la acentuada dependencia de los ingresos tributarios con respecto a los gravámenes al comercio exterior, fenómeno que se mantiene hasta que se crean focos internos de crecimiento y se diversifica la base productiva;^{35/} esto es, hasta que surgen nuevas fuentes tributarias

^{35/} Véase, Hinrichs, H. Harley, A general Theory of Tax Structure Change during Economic Development, Harvard University, 1966.

No se quiere decir que la solución de todos los problemas del progreso centroamericano se reduzca al perfeccionamiento de los vínculos de asociación económica. Desde luego ese perfeccionamiento no podría sustituir las exigencias de transformación y reforma interna que habrían de emprenderse en cualquier caso. Pero sí se podría asegurar que un esquema reformado de integración habría de contribuir señaladamente a facilitar el paso a estudios más avanzados de evolución económica y social.

Las ventajas que acompañan a la formación de unidades económicas de mayor dimensión --ensanchamiento de los mercados, economías de escala, complementariedad de la producción, desviación y sustitución de importaciones, creación de comercio y de nuevas posibilidades de producción-- adquieren en el caso centroamericano una significación especial por ser el principal ingrediente en que se ha venido sustentando el cambio de la pauta tradicional de desarrollo, hasta ahora dependiente de la venta de una lista estrecha de artículos primarios de exportación.

Con el Mercado Común, la región en conjunto y los países en particular han dado los primeros pasos dirigidos a alcanzar un mínimo de autonomía en su proceso de crecimiento, aunque los centros dinámicos internos no sean todavía lo suficientemente fuertes para compensar la fluctuaciones del comercio exterior. Ya se dispone de una base productiva sensiblemente más amplia de la que habría sido viable en ausencia del programa de integración, que se ha podido construir con un sacrificio menor al que hubiere sido indispensable en condiciones distintas. Son también apreciables los avances en la industrialización, y existen en el mercado regional abundantes posibilidades de sustitución de importaciones que bien pudieran canalizarse de manera que se evitaran los errores cometidos en muchos países latinoamericanos. Lo que se requeriría en el futuro inmediato sería diseñar una política que, sin crear niveles excesivos de protección ni elevar innecesariamente el costo social de la industrialización, permitiera el fortalecimiento de los centros productivos buscando cierto grado de especialización a fin de evitar que se fomentaran manufacturas ineficientes o actividades inapropiadas al tamaño del mercado, recursos y otras condiciones propias de Centroamérica.

/La región

En resumen, la revitalización y el perfeccionamiento progresivo del Mercado Común parece constituir la forma más viable y sencilla de salvar los obstáculos estructurales que se oponen al progreso socioeconómico de los países centroamericanos. Es evidente que la magnitud de los esfuerzos que habrán de emprenderse para lograr resultados y oportunidades comparables a nivel nacional, sería más grande e implicaría un ritmo de transformaciones internas para cuya realización no parecen existir condiciones institucionales apropiadas, y tampoco probablemente la viabilidad política de imponer sacrificios adicionales a los distintos estratos de la población.

Todo parece indicar, en definitiva, que el esquema de integración sigue constituyendo una de las piezas centrales de la estrategia centroamericana de desarrollo. Los problemas recientes han surgido principalmente de causas estructurales y de la falta de adaptación de la política regional a cuestiones como la aplicación más estricta del principio de equidad y de reciprocidad entre los Estados miembros. En una perspectiva realista nadie podría negar la posibilidad de corregir esas fallas sin necesidad de correr el riesgo de disolver progresivamente los lazos económicos y de solidaridad que llegaron a establecerse a lo largo de casi dos décadas.

de mayor elasticidad y dinamismo. En páginas anteriores se hizo mención de los cambios en la estructura impositiva centroamericana, motivados principalmente por las transformaciones en la esfera de la producción y en particular por el proceso regional de sustitución de importaciones, así como de la elevación de los ritmos de crecimiento de las recaudaciones fiscales, atribuibles en buena medida a ese hecho y a los mayores niveles de actividad económica registrados en el período 1960-68 con respecto a los años anteriores. Ambas circunstancias, parece innegable, están íntimamente asociadas --y si se quiere determinadas en alto grado-- por el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo creadas al constituirse el Mercado Común.

Así pues, casi parece innecesario puntualizar los efectos regresivos en la evolución de los sistemas tributarios que traería aparejada la sustitución de la estrategia de desarrollo integrado por enfoques circunscritos a las posibilidades de sustitución y diversificación de exportaciones sobre bases puramente nacionales.

Otro obstáculo que se destaca en la evolución económica de los países centroamericanos es la incapacidad que tiene el ahorro interno para acelerar la formación de capital y el crecimiento del producto. En el plano regional, el programa integracionista, al hacer surgir innumerables oportunidades de inversión, ha logrado una mejor asignación de recursos internos que de otra manera se habrían desviado probablemente a proyectos demasiado pequeños o a fines poco productivos. También ha facilitado la canalización de préstamos --a través principalmente del Banco Centroamericano de Integración-- y la atracción de inversiones directas que han contribuido a la realización de múltiples programas. Es cierto que no se han podido elevar hasta ahora los coeficientes nacionales de ahorro, y que ha aumentado --acaso exageradamente-- la compra de empresas centroamericanas por inversionistas extranjeros. Todos esos aspectos requerirían la definición de nuevas políticas tanto a nivel nacional como regional, pero no alteran en lo sustantivo los avances reales del programa de integración en cuanto a facilitar el financiamiento del desarrollo de la región. Una serie de logros recientes podría dar lugar más adelante a la formación de mercados de capitales y valores, y a la promoción de empresa multinacionales de capital mayoritario centroamericano.

/En resumen



CUADROS ESTADISTICOS

Cuadro 1 (Continuación)

Año	Centroamérica	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
<u>Valor agregado de la industria manufacturera^{c/}</u>						
<u>Millones de pesos centroamericanos de 1960</u>						
1950	176.6	66.6	41.4	21.4	16.7	30.5
1955	237.4	75.6	55.3	31.7	26.6	48.2
1958	286.5	95.3	63.7	37.9	32.5	57.1
1959	295.7	99.9	64.0	40.0	32.5	59.3
1960	313.8	104.2	70.6	41.8	33.6	65.6
1961	339.6	110.2	77.0	47.8	37.6	67.0
1962	363.9	116.2	85.0	49.6	40.6	72.5
1963	400.0	127.6	92.4	51.8	45.6	82.6
1964	436.5	135.7	104.1	53.6	52.8	90.3
1965	478.8	146.7	117.2	58.4	59.4	97.1
1966	532.9	162.0	130.5	64.2	68.0	108.2
1967	580.6	175.6	141.4	71.2	73.5	118.9
1968	631.3	191.6	147.6	79.4	82.5	130.2
1969	679.4	208.8	151.5	85.4	92.8	140.9
1970 ^{b/}	726.3	225.5	154.7	89.8	103.6	152.7
<u>Tasas anuales de crecimiento (porcientos)</u>						
1950-55	6.1	2.5	6.0	8.2	9.8	9.6
1955-60	5.9	6.6	5.0	5.7	4.8	6.4
1960-65	8.7	7.1	10.7	6.9	12.0	8.2
1965-69	9.1	9.2	6.6	10.0	11.8	9.8
1969-70	6.9	8.0	2.1	5.2	11.6	8.4

/continúa

Cuadro 1

CENTROAMERICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO Y VALOR AGREGADO
DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1950 A 1970^{a/}

Año	Centroamérica	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
<u>Producto interno bruto a costo de factores</u>						
<u>Millones de pesos centroamericanos de 1960</u>						
1950	1 655.9	668.7	330.8	247.1	206.3	203.0
1955	2 045.2	749.0	413.2	272.4	307.8	302.8
1958	2 401.8	903.6	480.0	324.7	334.7	358.8
1959	2 499.4	948.2	501.1	338.4	339.7	372.0
1960	2 584.2	971.3	521.4	342.6	344.4	404.5
1961	2 699.2	1 013.1	539.8	355.3	369.7	421.3
1962	2 889.6	1 048.9	604.3	380.6	408.7	447.1
1963	3 084.0	1 149.0	630.4	384.4	434.7	485.5
1964	3 276.7	1 202.2	689.1	391.3	485.0	509.1
1965	3 500.2	1 254.6	726.1	431.0	533.3	555.2
1966	3 713.0	1 323.7	778.1	463.1	549.7	598.4
1967	3 905.6	1 378.1	820.4	493.4	578.7	635.0
1968	4 122.2	1 457.2	847.0	528.0	606.1	683.9
1969 ^{b/}	4 321.4	1 539.1	876.0	544.4	632.5	729.4
1970 ^{b/}	4 543.1	1 617.3	914.0	566.4	661.3	784.1
<u>Tasas anuales de crecimiento (Porcientos)</u>						
1950-55	4.3	2.3	4.5	2.0	8.4	8.3
1955-60	4.8	5.3	4.8	4.7	2.3	6.0
1960-65	6.2	5.3	6.9	4.7	9.1	6.6
1965-69	5.4	5.2	4.8	6.0	4.4	7.1
1969-70	5.1	5.1	4.3	4.0	4.6	7.5

/Continúa

Cuadro 2

CENTROAMERICA: PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES
Y SERVICIOS, 1960 A 1970

Año	Total	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
<u>Millones de dólares de 1960</u>						
1960	504.0	131.5	116.9	71.9	79.2	104.5
1961	516.2	125.8	125.7	80.3	83.8	100.6
1962	586.0	134.0	146.2	89.1	106.2	110.5
1963	655.0	174.7	152.6	88.1	127.9	111.7
1964	756.2	194.0	174.3	103.8	147.5	136.6
1965	871.0	213.4	204.6	137.2	179.0	136.8
1966	947.3	241.0	201.3	155.9	182.4	166.7
1967	952.6	217.5	213.6	168.9	182.4	170.2
1968	1 075.9	249.3	227.9	192.6	203.1	203.0
1969	1 089.0	280.7	213.2	182.5	196.0	216.6
1970 ^{a/}	1 198.0	304.0	229.2	190.1	219.8	254.9
<u>Tasas anuales de crecimiento</u>						
1960-65	11.6	10.2	11.9	13.8	17.7	5.5
1965-70	6.6	7.4	2.3	6.7	4.2	13.3
1969-70	10.0	8.3	7.5	4.2	12.1	17.7

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

^{a/} Preliminar.

Cuadro 1 (Conclusión)

Año	Centroamérica	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
<u>Participación relativa del valor agregado manufacturero en el producto interno bruto (Porcientos)^{c/}</u>						
1950	10.7	10.0	12.5	8.7	8.1	15.0
1955	11.6	10.1	13.4	11.6	8.6	15.9
1958	11.9	10.5	13.3	11.7	9.7	15.9
1959	11.4	10.5	12.8	11.8	9.6	15.9
1960	12.2	10.7	13.5	12.2	9.8	16.2
1961	12.6	10.9	14.3	13.5	10.2	15.9
1962	12.6	11.1	14.1	13.0	9.9	16.2
1963	13.0	11.1	14.7	13.5	10.5	17.0
1964	13.3	11.3	15.1	13.7	10.9	17.7
1965	13.7	11.7	16.1	13.5	11.1	17.5
1966	14.4	12.2	16.8	13.9	12.4	18.1
1967	14.9	12.7	17.2	14.4	12.7	18.7
1968	15.3	13.1	17.4	15.0	13.6	19.0
1969 ^{b/}	15.7	13.6	17.3	15.7	14.7	19.3
1970 ^{b/}	16.0	13.9	16.9	15.9	15.7	19.5

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

a/ Se refiere al producto interno bruto a costo de factores.

b/ Preliminar.

c/ En el caso de Costa Rica, el valor agregado de manufacturas incluyó minas y canteras.

Cuadro 4

CENTROAMÉRICA: ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES POR GRUPOS ECONÓMICOS Y REGIONES DE PROCEDENCIA, 1958, 1965 Y 1968

(Porcientos)

Grupos económicos	1958			1964			1968		
	Total	Resto del mundo	Centro-américa	Total	Resto del mundo	Centro-américa	Total	Resto del mundo	Centro-américa
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de consumo no duradero	20.2	19.2	44.8	23.9	19.7	49.8	20.3	12.3	45.5
Bienes de consumo duradero	13.9	14.4	3.3	9.8	10.8	3.6	9.7	10.9	6.0
Combustibles y lubricantes	6.6	6.9	0.4	6.2	6.4	4.7	1.9	2.1	1.5
Materias primas	33.7	33.6	35.3	31.1	30.8	33.1	42.1	43.8	36.5
Materiales para la construcción	6.7	6.7	6.0	6.2	6.3	5.9	5.5	4.9	7.4
Bienes de capital para la agricultura	3.2	3.2	2.3	3.7	4.1	0.8	2.5	2.9	1.2
Bienes de capital para la industria	13.0	13.3	5.5	13.6	15.6	1.1	13.4	17.1	1.6
Bienes de capital para el transporte	2.1	2.1	1.2	5.1	5.9	0.3	4.4	5.7	0.3
Diversos	0.6	0.6	1.2	0.4	0.4	0.7	0.2	0.3	0

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

Cuadro 3
CENTROAMERICA: BALANZA DE PAGOS, 1950 A 1970
(Millones de dólares)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969 ^{a/}	1970 ^{b/}
1. Exportaciones de bienes y servicios (no atribuibles a factores) Total	325.4	369.8	394.1	422.1	442.0	467.8	502.2	527.0	523.5	502.2	504.0	524.7	591.1	677.0	776.9	886.1	959.7	987.8	1098.0	1132.6	1276.5
a) Bienes, <u>foh</u> ^{c/}	300.2	343.5	366.3	392.8	411.3	425.6	450.9	463.3	460.8	436.8	433.8	460.0	523.6	589.5	684.9	771.2	840.9	858.9	957.0	984.0	1111.0
b) Servicios	25.2	26.3	27.8	29.3	30.7	42.2	51.3	63.7	62.7	65.4	70.2	64.7	67.5	87.5	92.0	114.9	118.8	128.9	141.0	148.6	165.5
i) Fletes, seguros y otros transportes	3.9	4.7	5.4	6.0	7.5	11.7	14.3	14.2	13.6	14.3	14.4	15.4	17.4	21.6	22.3	26.5	26.4	27.6	31.0	35.1	38.2
ii) Viajes	6.9	6.9	7.0	6.7	6.4	12.4	14.0	17.7	19.9	22.0	22.3	21.8	22.5	23.5	26.5	30.2	37.2	43.7	48.8	50.0	54.6
iii) Otros servicios	14.4	14.7	15.4	16.6	16.8	18.1	23.0	31.8	29.2	29.1	33.5	27.5	27.6	42.4	43.2	58.2	55.2	57.6	61.2	63.5	72.7
2. Importaciones de bienes y servicios (no atribuibles a factores) Total	263.9	324.1	360.3	382.5	426.3	469.6	532.8	592.2	578.1	547.8	580.3	560.3	624.4	747.5	877.8	1012.2	1094.2	1168.5	1204.8	1232.0	1415.8
a) Bienes, <u>foh</u> ^{c/}	215.3	266.2	294.0	303.8	344.3	374.0	423.2	473.8	460.1	426.1	459.0	442.5	493.3	583.3	688.3	801.4	855.2	929.9	964.1	983.8	1137.3
b) Servicios	48.6	57.9	66.3	78.7	82.0	95.6	109.6	118.4	118.0	121.7	121.3	117.8	131.1	164.2	189.5	210.8	239.0	238.6	240.7	248.2	278.5
i) Fletes, seguros y otros transportes	29.2	34.5	38.2	43.1	48.9	54.5	59.9	65.6	67.9	67.3	65.1	61.9	69.7	82.5	94.7	106.3	116.1	125.3	115.7	122.2	134.7
ii) Viajes	11.7	13.2	14.8	16.8	16.7	21.0	23.4	26.1	24.5	28.3	26.1	27.7	30.9	42.1	50.3	60.0	72.1	62.6	63.3	64.2	80.3
iii) Otros servicios	7.7	10.2	13.3	18.8	16.4	20.1	26.3	26.7	25.6	26.1	30.1	28.2	30.5	39.6	44.5	44.5	50.8	50.7	61.7	61.8	63.5
Comercio intrarregional, <u>cif</u>	(8.6)	(10.2)	(10.8)	(11.9)	(14.0)	(13.1)	(13.7)	(16.9)	(21.1)	(28.7)	(32.7)	(36.8)	(50.8)	(72.1)	(106.2)	(135.5)	(174.7)	(214.0)	(258.3)	(249.0)	(304.2)
3. Pagos netos de utilidades e intereses	-44.8	-38.8	-28.6	-30.2	-18.1	-17.4	-22.9	-16.5	-25.5	-17.0	-6.3	-17.7	-29.3	-27.5	-41.4	-58.3	-74.3	-86.3	-102.3	-105.8	-120.2
4. Donaciones privadas netas	-0.8	-0.8	-0.4	-0.2	-0.3	-0.2	0.5	1.3	0.5	1.2	0.7	4.0	3.1	12.1	18.7	21.0	20.7	23.1	24.8	32.2	36.8
5. Saldo en cuenta corriente (1-2+3+4)	15.9	6.1	4.8	9.6	-2.7	-19.4	-53.0	-80.4	-79.6	-61.4	-81.8	-49.3	-59.5	-85.9	-123.6	-163.4	-186.1	-243.9	-184.3	-173.0	-222.7
6. Donaciones oficiales	0.8	1.5	3.0	2.3	4.9	17.2	22.3	31.6	26.6	22.9	24.5	30.0	19.5	14.6	18.9	18.4	18.3	17.5	16.1	16.5	16.0
7. Saldo total (5+6)	16.7	7.6	7.8	11.9	2.2	-2.2	-30.7	-48.8	-53.0	-38.5	-57.3	-19.3	-40.0	-71.3	-104.7	-145.0	-167.8	-226.4	-168.2	-156.5	-206.7

Fuente: Fondo Monetario Internacional, SIECA, Bancos Centrales y estimaciones de CEPAL.
^{a/} Preliminar.
^{b/} Estimaciones.
^{c/} Incluye oro no monetario.

Cuadro 6

CENTROAMERICA: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN, 1953 A 1970

Año	Inversión	Ahorro nacional	Ahorro externo
<u>Millones de pesos centroamericanos de 1960</u>			
1953	275.2	287.0	-11.8
1954	267.6	267.8	- 0.2
1955	302.0	300.8	1.2
1956	372.2	340.4	31.8
1957	401.7	351.4	50.3
1958	356.8	300.2	56.6
1959	368.8	325.4	43.4
1960	364.8	296.1	68.7
1961	351.5	332.8	18.7
1962	404.5	364.8	39.7
1963	450.1	381.2	68.9
1964	512.3	410.6	101.7
1965	584.5	441.0	143.5
1966	625.0	455.8	169.2
1967	656.5	436.8	219.7
1968	667.6	502.0	165.6
1969	719.4	567.5	151.9
1970 ^{a/}	784.7	594.4	190.3
<u>Estructura del financiamiento de la inversión (porcientos)</u>			
1953-57	100.0	95.6	4.4
1958-62	100.0	87.7	12.3
1963-68	100.0	75.2	24.8
1968-69	100.0	77.2	22.8
1969-70 ^{a/}	100.0	75.7	24.3

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

^{a/} Preliminar.

Cuadro 5

CENTROAMERICA: ENTRADA NETA Y SERVICIO DEL CAPITAL EXTRANJERO NO COMPENSATORIO, 1958 A 1968

(Millones de dólares corrientes)

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
1. Movimiento neto de inversiones directas	13.9	26.1	17.8	17.1	33.2	27.8	38.5	36.3	58.4	66.7	78.3
2. Ingresos de la inversión directa	23.6	13.9	3.1	12.9	22.7	20.1	33.6	49.1	60.9	70.0	70.4
3. Diferencia (1-2)	- 9.7	12.2	14.7	4.2	10.5	7.7	4.9	-12.8	- 2.5	- 3.3	7.9
4. Otro movimiento neto del capital extranjero	22.8	3.5	32.8	23.1	44.7	120.1	122.3	161.6	92.2	135.1	112.0
5. Otros ingresos del capital extranjero	4.0	5.8	5.6	7.1	9.5	11.1	13.5	17.7	21.5	24.7	40.4
6. Diferencia (4-5)	18.8	- 2.3	27.2	16.0	35.2	109.0	108.8	143.9	70.7	110.4	71.6
7. Movimiento neto total del capital extranjero (1+4)	36.7	29.6	50.6	40.2	77.9	147.9	160.8	197.9	150.6	201.8	190.3
8. Ingreso total del capital extranjero (2+5)	27.6	19.7	8.7	20.0	32.2	31.2	47.1	66.8	82.4	94.7	110.8
9. Diferencia (7-8)	9.1	9.9	41.9	20.2	45.7	116.7	113.7	131.1	68.2	107.1	79.5

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

Cuadro 8

CENTROAMÉRICA: INVERSIÓN FIJA PRIVADA Y PÚBLICA, 1958 A 1970

Año	Total	Privada	Pública
<u>Millones de pesos centroamericanos de 1960</u>			
1958	356.8	245.7	111.1
1959	368.8	273.9	94.9
1960	364.8	289.2	75.6
1961	351.5	266.1	85.4
1962	404.5	311.2	93.3
1963	450.1	354.0	96.2
1964	512.3	397.4	114.7
1965	584.5	446.5	138.0
1966	625.0	468.4	156.6
1967	656.5	509.9	146.6
1968	667.6	523.1	144.5
1969	719.4	553.5	165.9
1970 ^{a/}	784.7	635.8	148.9
<u>Estructura de la inversión fija total (porcientos)</u>			
1958-62	100.0	75.1	24.9
1963-68	100.0	77.2	22.8
1968-69	100.0	77.6	22.4

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

a/ Preliminar.

Cuadro 7

CENTROAMERICA: COEFICIENTES DE PARTICIPACION ESTATAL, 1950.A 1969^{a/}

(Porcientos)

	1950-57	1958-61	1962-66	1967-69
Centroamérica	12.4	12.6	11.9	12.0
Guatemala	11.3	11.1	8.7	9.1
El Salvador	14.1	13.5	12.2	11.9
Honduras	11.1	12.0	12.0	13.0
Nicaragua	12.8	13.1	14.1	15.3
Costa Rica	13.9	15.0	16.4	14.7

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

a/ El coeficiente de participación estatal se define como la relación entre la suma del consumo y la inversión públicos, y el producto interno bruto.

Cuadro 10

CENTROAMERICA: INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL DEL
GOBIERNO CENTRAL, EN AÑOS SELECCIONADOS(Millones de pesos centroamericanos)

	1953	1958	1961	1962	1968
<u>Ingresos corrientes</u>	209.9	276.8	280.2	294.3	466.8
Tributario	185.7	252.9	251.1	266.3	420.3
No tributario	24.2	23.9	29.1	28.0	46.5
<u>Ingresos de capital</u>	36.5	66.4	81.3	87.5	135.9
Crédito público	22.4	41.4	59.0	69.7	117.9
Externo	1.8	12.0	13.3	18.9	52.2
Interno	20.6	29.4	45.7	50.8	65.7
Transferencias	3.4	18.9	16.3	11.0	5.1
Venta de activo y otros	10.7	6.0	6.2	6.8	13.0
<u>Gastos corrientes</u>	148.4	224.4	257.6	265.3	416.3
Gastos de consumo	125.1	185.2	207.3	209.9	315.4
Transferencias	20.7	33.5	41.8	42.4	80.3
Intereses de la deuda pública	2.6	5.7	8.4	13.0	20.5
<u>Gastos de capital</u>	85.6	125.9	114.0	117.6	184.1
Inversiones	53.1	96.0	65.0	52.9	76.8
Reales	50.7	89.6	59.0	50.3	73.3
Financieras	2.4	6.4	6.0	2.6	3.5
Amortización de la deuda pública	21.3	18.9	25.0	40.5	72.9
Externa	6.3	5.0	8.7	14.0	35.0
Interna	15.0	13.8	16.3	26.5	37.9
Transferencias y otros	11.2	11.0	24.0	24.2	34.4

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

Cuadro 9

CENTROAMERICA: DESTINOS DE LOS GASTOS DE CAPITAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1953 A 1968

(Millones de pesos centroamericanos)

	Promedios anuales			Estructura relativa (porcientos)		
	1953-57	1958-61	1962-68	1953-57	1958-61	1962-68
Gastos de capital	112.6	117.6	156.5	100.0	100.0	100.0
Inversiones	75.9	71.9	70.0	67.4	61.1	44.7
Reales	71.3	67.3	64.9	63.3	57.2	41.5
Financieras	4.6	4.6	5.1	4.1	3.9	3.3
Amortización deuda pública	22.0	28.3	55.9	19.5	24.1	35.7
Externa	4.4	7.0	22.0	3.9	6.0	14.1
Interna	17.6	21.3	33.9	15.6	18.1	21.7
Transferencias y otros	14.7	17.4	30.6	13.1	14.8	19.6

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

Cuadro 12

CENTROAMERICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO E INGRESOS
TRIBUTARIOS, 1953 A 1968

(Millones de pesos centroamericanos corrientes)

Año	Producto interno bruto a/ (1)	Ingresos tributa- rios (2)	Rela- ción 2/1 (3)
1953	2 026.3	185.7	9.2
1954	2 141.2	211.7	9.9
1955	2 261.2	225.6	10.0
1956	2 399.4	235.5	9.8
1957	2 524.9	262.7	10.4
1958	2 610.3	252.9	9.7
1959	2 688.6	247.9	9.2
1960	2 758.1	259.6	9.4
1961	2 865.6	251.1	8.8
1962	3 105.5	262.2	8.4
1963	3 345.6	290.1	8.7
1964	3 521.1	328.9	9.3
1965	3 798.6	357.8	9.4
1966	4 000.0	370.8	9.3
1967	4 232.1	385.2	9.1
1968	4 520.9	420.3	9.2

Fuente: Recopilación de SIEGA.

a/ La serie del producto interno bruto a precios corrientes no es congruente con la expresada en millones de pesos centroamericanos de 1960 que aparece en otros cuadros. Esta última incluye revisiones recientes; es probable, además, que existan diferencias en el método y tipo de cambio utilizados. Aparentemente el nivel y crecimiento del producto a precios corrientes en los últimos años ha sido mayor que el sugerido por la información disponible. No obstante, es factible que la relación de la columna 3 exprese en forma burda la tendencia real.

Quadro 11

CENTROAMERICA: ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS DE CAPITAL
DEL SECTOR PUBLICO, POR PERIODOS SELECCIONADOS, 1953 A 1968

(Porcientos)

	1953/57	1958/61	1962/66	1967/68
Gastos de capital	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Ahorro corriente	64.9	31.5	33.3	23.3
Crédito externo	7.4	12.3	22.4	29.1
Crédito interno	23.0	29.3	41.5	37.5
Transferencias	10.2	12.2	3.8	2.7
Venta de activos	1.0	0.1	-	0.1
Otros	4.5	4.8	3.7	5.2
Variaciones de caja	- 10.9	9.8	- 4.7	2.1

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

Cuadro 14

CENTROAMERICA: INGRESOS TRIBUTARIOS,^{a/} 1953 A 1969

(Millones de pesos centroamericanos)

Años	Total ingresos tributarios	Impuestos directos			Impuesto al Comercio Exterior			Consumo, producción y circulación
		Total	Sobre la renta	Patentes y herencias	Total	Importa- ciones	Exporta- ciones	
1953	185.7	24.2	18.4	5.8	112.6	84.9	27.7	48.9
1954	211.7	26.4	17.8	8.6	127.3	94.8	32.5	58.0
1955	225.6	30.7	25.3	5.4	137.7	93.5	44.2	57.1
1956	235.5	30.4	23.3	7.1	140.0	99.4	40.6	65.1
1957	262.7	35.5	28.3	7.2	150.8	107.8	43.0	76.3
1958	252.9	34.8	27.0	7.8	140.1	110.1	30.0	78.0
1959	247.9	35.4	27.7	7.7	139.4	114.1	25.3	73.1
1960	259.6	35.7	27.5	8.2	145.4	120.5	24.9	78.6
1961	251.1	37.1	27.2	9.9	135.5	113.8	21.7	78.6
1962	262.2	45.2	35.8	9.4	137.2	117.7	19.5	79.9
1963	290.1	48.1	36.6	11.5	143.9	124.5	19.4	98.1
1964	328.9	59.9	46.0	13.9	145.0	121.7	23.3	124.0
1965	357.8	70.7	55.0	15.7	160.8	132.8	28.0	126.3
1966	370.8	78.7	61.6	17.1	155.8	128.5	27.3	136.4
1967	385.2	92.5	71.9	20.6	141.3	118.5	22.8	151.4
1968	420.3	107.5	81.0	26.5	130.0	110.7	19.3	182.8
Tasas								
1953-58	6.4	7.5	8.0	6.1	4.5	5.3	1.6	9.8
1958-63	2.8	6.7	6.3	8.1	0.5	2.5	-8.4	4.7
1963-68	7.7	17.5	17.2	18.2	-2.0	-2.4	-0.1	13.3

Fuentes: Guatemala: Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

El Salvador: Consejo Nacional de Planificación y Coordinaciones Económicas.

Honduras: 1953-57 Consejo Superior de Planificaciones; 1958-68 Dirección General de Presupuesto.

Nicaragua: 1953-59 Oficina Nacional de Planificación; 1960-68 Dirección General del Presupuesto.

Costa Rica: 1953-68 Oficina Nacional de Planificación.

^{a/} Se refiere exclusivamente a los ingresos de los Gobiernos Centrales.

Cuadro 13

CENTROAMERICA: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS,^{a/} 1953 A 1968

(Porcientos)

Año	Total ingresos tributa- rios	Impuestos directos			Impuestos al comercio exterior			Consumo, produc- ción y otros
		Total	Sobre la renta	Patentes y herencias	Total	Importa- ciones	Exporta- ciones	
1953	100.0	13.1	9.9	3.2	60.6	45.7	14.9	26.3
1954	100.0	12.5	8.4	4.1	60.1	44.8	15.3	27.4
1955	100.0	13.6	11.2	2.4	61.1	41.5	19.6	25.3
1956	100.0	12.9	9.9	3.0	59.5	42.2	17.3	27.6
1957	100.0	13.6	10.3	2.8	57.4	41.0	16.4	29.0
1958	100.0	13.8	10.7	3.1	55.4	43.5	11.9	30.8
1959	100.0	14.3	11.2	3.1	56.2	46.0	10.2	29.5
1960	100.0	13.8	10.6	3.2	56.0	46.4	9.6	30.2
1961	100.0	14.8	10.9	3.9	53.9	45.3	8.6	31.3
1962	100.0	17.2	13.6	3.6	52.3	44.9	7.4	30.5
1963	100.0	16.6	12.6	4.0	49.6	42.9	6.7	33.8
1964	100.0	18.2	14.0	4.2	44.1	37.0	7.1	37.7
1965	100.0	19.8	15.4	4.4	44.9	37.1	7.8	35.3
1966	100.0	21.2	16.6	4.6	42.0	34.6	7.4	36.8
1967	100.0	24.0	18.7	5.3	36.7	30.8	5.9	39.3
1968	100.0	25.6	19.3	6.3	30.9	26.3	4.6	43.5
1953-58	100.0	13.3	10.1	3.1	59.0	43.1	15.9	27.7
1958-63	100.0	15.1	11.6	3.5	53.9	44.8	9.1	31.0
1963-68	100.0	20.9	16.1	4.8	41.4	34.8	6.6	37.7

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

^{a/} Se refiere a los ingresos de los gobiernos centrales.

Cuadro 16

CENTROAMERICA: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES, 1960 A 1970

(Millones de pesos centroamericanos de 1960)

Concepto	1960	1965	1966	1967	1968	1969	1970 ^{a/}	Tasas anuales de crecimiento			
								1960-65	1965-68	1968-69	1969-70 ^{a/}
Producto interno bruto a precios de mercado	2 816.0	3 815.2	4 047.7	4 258.0	4 494.6	4 712.5	4 954.7	6.3	5.6	4.8	5.1
Importaciones de bienes y servicios	579.6	992.4	1 079.8	1 123.9	1 178.1	1 210.6	1 322.7	11.4	5.9	2.8	9.3
Oferta global	<u>3 395.6</u>	<u>4 807.6</u>	<u>5 127.5</u>	<u>5 381.9</u>	<u>5 672.7</u>	<u>5 923.1</u>	<u>6 277.2</u>	<u>7.2</u>	<u>5.7</u>	<u>4.4</u>	<u>6.0</u>
Efecto de la relación de los términos del intercambio	0	15.7	10.4	-23.9	2.0	-19.2	79.0				
Demanda global	<u>3 395.6</u>	<u>4 823.3</u>	<u>5 137.9</u>	<u>5 358.0</u>	<u>5 674.7</u>	<u>5 903.9</u>	<u>6 356.2</u>	<u>7.3</u>	<u>5.5</u>	<u>4.0</u>	<u>7.7</u>
Poder de compra de las exportaciones	492.8	851.2	925.3	929.3	1 049.8	1 063.5	1 169.6	11.5	7.2	1.3	10.0
Formación bruta de capital fijo	364.8	584.5	625.0	656.5	667.6	719.4	784.7	9.9	4.5	7.8	9.1
Pública	75.6	138.0	156.6	146.6	144.5	165.9	148.9	12.8	1.5	14.8	-10.2
Privada	289.2	446.5	468.4	509.9	523.1	553.5	635.8	9.1	5.4	5.8	14.9
Aumento de existencias	24.9	68.2	30.7	54.6	41.9	38.8	90.0	22.0	-15.0	-7.4	132.0
Gastos de consumo	2 513.1	3 319.4	3 556.9	3 717.1	3 915.4	4 082.2	4 311.9	5.7	5.7	4.3	5.6
Del Gobierno General	262.8	336.8	358.2	385.8	398.6	428.8	451.0	5.1	5.8	7.6	5.2
Privados	2 250.1	2 982.6	3 198.7	3 331.3	3 516.8	3 653.4	3 860.9	5.8	5.7	3.9	5.7

Fuente: CEPAL a base de cifras oficiales.

^{a/} Preliminar.

Cuadro 15

CENTROAMERICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO, 1956 A 1970

Año	Centro- américa	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
<u>Millones de pesos centroamericanos de 1960</u>						
1956	2 353.3	878.0	485.5	324.5	335.1	330.2
1957	2 506.7	927.5	511.3	346.2	363.4	358.3
1958	2 615.2	970.3	522.4	354.6	364.6	402.3
1959	2 721.3	1 018.8	545.9	368.9	370.1	417.6
1960	2 816.0	1 043.6	568.0	375.4	375.1	453.9
1961	2 941.4	1 088.5	588.0	389.3	402.3	472.8
1962	3 149.4	1 127.0	658.3	417.1	445.2	501.8
1963	3 360.7	1 234.5	686.6	421.2	473.6	544.3
1964	3 570.6	1 291.7	750.6	428.7	528.3	571.3
1965	3 815.2	1 348.0	791.0	472.2	530.9	623.1
1966	4 047.7	1 422.3	847.6	507.4	593.8	671.6
1967	4 258.0	1 480.7	893.7	540.5	630.4	712.7
1968	4 494.6	1 565.7	922.6	578.6	660.2	767.5
1969	4 712.5	1 653.6	954.7	596.6	689.0	818.6
1970	4 954.7	1 737.7	996.0	620.6	720.4	880.0
<u>Tasas anuales de crecimiento (porcentaje)</u>						
1956-61	4.5	4.4	3.9	3.7	3.7	7.5
1962-65	6.6	6.2	6.3	4.2	9.3	7.5
1965-68	5.6	5.1	5.3	7.0	4.4	7.2
1968-69	4.8	5.6	3.5	3.1	4.4	6.7
1969-70	5.1	5.1	4.3	4.0	4.6	7.5

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

Cuadro 18

CENTROAMERICA: PROPORCION DEL COMERCIO REGIONAL CON RESPECTO AL INTERCAMBIO CON
TERCEROS PAISES, POR GRUPOS DE ACTIVIDAD, 1966

(Valores corrientes en miles de dólares)

Sector CIIU	Descripción	1966			Porcentaje de MCCA respecto al resto del mundo	Proporción del sector manufacturero respecto del total		
		Total	MCCA	Resto del mundo		Totales	MCCA	Resto del mundo
	Totales							
	Total	942 887	173 915	768 972	22.6	100	100	100
0	Sector Agropecuario	44 879	19 681	25 198	78.1			
1	Sector Minería	24 798	758	24 040	3.2			
2-3	Sector Industria Manufacturera	864 375	152 083	712 292	21.4	91.7	87.4	92.6
4	Sector Construcción	1 119	278	841	33.1			
5	Sector Electricidad, Gas, Agua y Servi- cios Sanitarios	11	-	11				
6	Sector Comercio	80	13	67	19.4			
7	Sector Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	-	-	-	-			
8	Sector Servicios	-	-	-	-			
9	Sector actividades no especificadas	7 625	1 193	6 522	16.9			
	Sector Manufacturero							
	Total	864 375	152 083	712 292	21.4			
20	Industrias manufactu- reras de productos alimenticios, excepto bebidas	58 438	21 085	37 353	56.4			
21	Industrias de bebidas	5 203	623	458	136.0			
22	Industria de tabaco	1 367	1 038	329	315.5			
23	Fabricación de textiles	83 834	27 104	56 730	47.8			
24	Fabricación de calzado, prendas de vestir y otros artículos con- feccionados con tex- tiles	24 857	16 949	7 908	214.3			
25	Industria de la madera y el corcho excepto la fabricación de muebles	7 094	4 962	2 132	292.7			
26	Fabricación de muebles y accesorios	5 152	7 601	1 551	490.1			
27	Fabricación de papel y productos de papel	49 553	6 003	43 550	13.8			
28	Imprentas, editoriales e industrias conexas	7 498	2 352	5 146	45.7			

Cuadro 17

CENTROAMERICA: COMERCIO INTRARREGIONAL, 1960 A 1970

Año	Centro- américa	Guatemala			El Salvador			Honduras			Nicaragua			Costa Rica		
		Expor- tación	Impor- tación	Saldo	Expor- tación	Impor- tación	Saldo	Expor- tación	Impor- tación	Saldo	Expor- tación	Impor- tación	Saldo	Expor- tación	Impor- tación	Saldo
<u>Miles de pesos centroamericanos cif</u>																
1960	32 676	7 265	7 584	-319	12 673	13 491	- 818	7 435	5 311	2 124	3 446	2 776	670	1 858	3 514	- 1 656
1961	36 806	10 315	8 867	1 448	14 448	14 663	- 215	8 294	6 353	1 941	1 771	2 877	- 1 106	1 978	4 046	- 2 068
1962	50 848	13 883	11 228	2 655	18 505	22 058	-3 553	13 799	8 911	4 888	3 229	5 343	- 2 114	1 931	3 308	- 1 377
1963	72 098	20 773	14 176	6 597	28 684	27 944	740	13 972	13 258	714	4 214	7 353	- 3 139	4 455	3 817	- 638
1964	106 188	29 971	26 357	3 614	35 178	39 234	-4 056	18 337	18 004	333	6 924	14 308	- 7 384	15 778	8 285	7 493
1965	135 503	38 377	31 530	6 847	46 159	42 406	3 753	22 200	25 480	- 3 280	9 872	21 395	-11 523	18 895	14 692	4 203
1966	174 735	55 071	33 834	21 237	57 470	52 032	5 438	21 486	34 053	-12 567	14 896	31 659	-16 763	25 811	23 156	2 655
1967	213 958	65 690	42 104	23 586	75 172	54 506	20 666	23 526	40 754	-17 228	18 582	42 373	-23 791	30 988	34 221	- 3 233
1968	258 294	77 525	49 444	28 081	84 882	65 161	19 721	31 266	48 671	-17 405	26 942	46 172	-19 230	37 679	48 849	-11 170
1969 <u>a/</u>	248 973	86 441	51 381	35 060	71 755	60 180	11 575	23 870	43 973	-20 103	30 797	42 219	-11 422	36 109	51 220	-15 111
1970 <u>b/</u>	304 200	114 800	65 600	49 200	76 800	65 400	11 400	23 100	44 900	-21 800	44 100	56 600	-12 500	45 400	71 700	-26 300
Enero-oct <u>a/</u>	242 406	85 911	52 244	33 667	61 108	49 722	11 386	14 539	44 901	-30 362	42 485	40 250	2 235	38 364	55 290	-16 926
<u>Tasas anuales de crecimiento (porcientos)</u>																
1961	12.6	42.0	16.9		14.0	8.7		11.6	19.6		-48.6	3.6		6.5	15.1	
1962	38.2	34.6	26.6		28.1	50.4		66.4	40.3		82.3	85.7		- 2.4	-18.2	
1963	41.8	49.6	26.3		55.0	26.7		1.3	48.8		30.5	37.6		130.7	15.4	
1964	47.3	44.3	85.9		22.6	40.4		31.2	35.8		64.3	94.6		254.2	117.1	
1965	27.6	20.0	19.6		31.2	8.1		21.1	41.5		42.6	49.5		19.8	77.3	
1966	29.0	43.5	7.3		24.5	22.7		- 3.2	33.6		50.9	48.0		36.6	57.6	
1967	22.4	19.3	24.4		30.8	4.8		9.5	19.7		24.7	33.8		20.1	47.8	
1968	20.7	18.0	17.4		12.9	19.5		32.9	19.4		45.0	9.0		21.6	42.7	
1969	- 3.6	11.5	3.9		-15.5	- 7.6		-23.7	- 9.7		14.3	- 8.6		- 4.2	4.9	
1970	22.2	32.8	27.7		7.0	8.7		- 3.2	2.1		43.2	34.1		25.7	40.0	

Fuente: SIECA, a base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.b/ Estimación basada en las cifras de comercio del primer semestre.

Cuadro 19

CENTROAMERICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CAPITA, 1960 Y 1970

(Pesos centroamericanos de 1960)

	1960	1970 ^{a/}	Tasa anual de crecimiento 1960-70
Centroamérica	257	330	2.5
Guatemala	270	336	2.2
El Salvador	226	289	2.5
Honduras	203	240	1.7
Nicaragua	250	356	3.6
Costa Rica	368	489	2.9

Fuentes: CEPAL a base de cifras oficiales.

a/ Preliminar.

Cuadro 18: (Conclusión)

Sector CIU	Descripción	1966			Porcentaje de MCCA respecto al resto del mundo	Proporción del sector manufacturero respecto del total		
		Total	MCCA	Resto del mundo		Totales	MCCA	Resto del mundo
29	Industria del cuero y productos de cuero y piel, excepto el calzado y otras pre- ndas de vestir	5 411	2 152	3 259				66.0
30	Fabricación de produc- tos de caucho	18 210	6 329	11 881				53.3
31	Fabricación de sustan- cias y productos químicos	161 085	31 079	130 006				23.9
32	Fabricación de produc- tos derivados de petróleo y del carbón	26 017	1 830	24 187				7.6
33	Fabricación de productos minerales no metálicos, excepto los derivados del petróleo y del carbón	20 239	2 511	17 728				14.2
34	Industrias metálicas básicas	48 311	5 353	42 958				12.5
35	Fabricación de pro- ductos metálicos, excepto maquinaria y equipo de trans- porte	43 549	5 367	38 182				14.1
36	Construcción de maqui- naria, excepto la eléctrica	116 215	1 455	114 760				1.3
37	Construcción de maqui- naria, aparatos, accesorios y artícu- los eléctricos	59 138	5 504	53 634				10.8
38	Construcción de mate- rial de transporte	91 976	565	91 411				0.6
39	Industrias manufactu- reras diversas	31 229	6 221	25 008				24.9

Fuente: Anexo Estadístico No. 75, Carta Informativa No. 80 de SIECA, junio de 1968.

Cuadro 20 (Continuación)

Nombre del instrumento	Fecha de suscripción	Fecha de depósito de los instrumentos de ratificación	
		Tercer país	Quinto país
Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Primer Protocolo de San Salvador)	Ene. 63	Oct. 64	Ago. 65
Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración	Ene. 63	Feb. 65	
Carta de la ODECA	Dic. 62	Ago. 63	Mar. 65
Código Aduanero Uniforme Centroamericano CAUCA	Dic. 63	Ene. 65	
Protocolo al Convenio Centroamericano Sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación	Ago. 64	Abr. 67	
Acuerdo Especial sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación de Tejidos de Rayón y otras fibras artificiales o sintéticas	Feb. 65	Ene. 68	Jul. 68
Protocolo Especial de Granos (Protocolo de Limón)	Oct. 65	Oct. 67	Feb. 68
Protocolo al Convenio Centroamericano Sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Segundo Protocolo de San Salvador)	Nov. 65	Oct. 67	
Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (Segundo Protocolo al Régimen)	Nov. 65	Ene. 68	Mar. 69
Tratado sobre Telecomunicaciones entre las Repúblicas de Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras	Abr. 66	Nov. 66	
Protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (Protocolo sobre Trato Preferencial de Honduras)	Sep. 66	Oct. 68	Mar. 69
Protocolo (Tercer) al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Incorporación al Libre Comercio del Papel y los envases de vidrio entre Nicaragua y los demás países)	Oct. 66	May. 68	

/Protocolo

Cuadro 20

CENTROAMERICA: ACUERDOS MULTILATERALES DE LA INTEGRACION
ECONOMICA CENTROAMERICANA

(Al 31 de enero de 1971)

Nombre del instrumento	Fecha de suscripción	Fecha de depósito de los instrumentos de ratificación	
		Tercer país	Quinto país
Acuerdo Regional para la Importación Temporal de Vehículos por Carretera	Nov. 56	Dic. 57	Ene. 68
Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana	Jun. 58	Jun. 59	Sep. 63
Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración	Jun. 58	Jun. 59	Sep. 63
Acuerdo Centroamericano sobre Circulación por Carreteras	Jun. 58	Nov. 59	Sep. 63
Acuerdo Centroamericano sobre Señales Viales Uniformes	Jun. 58	Nov. 59	Oct. 63
Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación	Sep. 59	Jun. 60	Sep. 63
Tratado de Asociación Económica (Tratado Tripartito)	Feb. 60	Abr. 60	Abr. 60
Tratado General de Integración Económica Centroamericana	Dic. 60	May. 61	Sep. 63
Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Protocolo de Managua)	Dic. 60	May. 61	Sep. 63
Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica	Dic. 60	May. 61	Sep. 63
Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial	Jul. 62	Feb. 64	Mar. 69
Protocolo de Adhesión de Costa Rica al Protocolo de Managua sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación	Jul. 62	Dic. 63	Ago. 65
Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Protocolo de San José)	Jul. 62	Abr. 64	Mar. 65
Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana	Nov. 62	Oct. 63	Jun. 64

/Protocolo

Cuadro 21

GUATEMALA: BALANZA COMERCIAL CON LOS PAISES DE CENTROAMERICA, 1963 A 1970

(Millones de pesos centroamericanos)

Pais	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969 ^{a/}	1970 ^{b/}	Ene-Oct. 1970 ^{a/}
Saldo regional	<u>6.5</u>	<u>3.4</u>	<u>7.4</u>	<u>21.7</u>	<u>23.8</u>	<u>28.5</u>	<u>35.1</u>	<u>49.2</u>	<u>33.7</u>
Exportaciones	<u>20.7</u>	<u>29.7</u>	<u>38.9</u>	<u>55.9</u>	<u>65.6</u>	<u>77.9</u>	<u>86.5</u>	<u>114.8</u>	<u>85.9</u>
El Salvador	12.6	16.3	18.5	27.3	29.9	34.8	38.2	47.4	33.7
Honduras	4.6	5.8	8.7	10.6	11.7	14.2	17.8	26.0	23.1
Nicaragua	2.9	4.8	6.4	8.9	12.7	13.0	12.9	17.3	12.4
Costa Rica	0.6	2.8	5.3	9.1	11.3	15.9	17.6	24.1	16.7
Importaciones	<u>14.2</u>	<u>26.3</u>	<u>31.5</u>	<u>34.2</u>	<u>41.8</u>	<u>49.4</u>	<u>51.4</u>	<u>65.6</u>	<u>52.2</u>
El Salvador	11.5	19.1	22.4	23.9	29.1	30.8	33.3	42.6	32.8
Honduras	2.0	3.6	3.8	3.9	5.4	7.1	6.9	6.6	5.3
Nicaragua	0.2	0.8	1.4	2.1	2.1	3.5	4.6	7.0	6.1
Costa Rica	0.4	2.8	3.9	4.3	5.2	8.0	7.5	9.4	8.0

Fuente: SIECA, a base de cifras oficiales..

a/ Datos preliminares.

b/ Datos estimados.

Cuadro 20 (Conclusión)

Nombre del instrumento	Fecha de suscripción	Fecha de depósito de los instrumentos de ratificación	
		Tercer país	Quinto país
Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (Sistema Especial de Actividades Productivas) (Segundo Protocolo de Managua)	Nov. 67	Oct. 68	Mar. 69
Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Medidas de Emergencia de Defensa de la Balanza de Pagos)	Jun. 68	Oct. 68	Ago. 70
Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial	Jun. 68		

Fuente: CEPAL, a base de información de la Secretaría de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

Cuadro 23

HONDURAS: BALANZA COMERCIAL CON LOS PAISES DE CENTROAMERICA, 1963 A 1970

(Millones de pesos centroamericanos)

País	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969 ^{a/}	1970 ^{b/}	Ene-oct 1970 ^{a/}
Saldo regional	<u>-0.1</u>	<u>0.3</u>	<u>-4.2</u>	<u>-13.7</u>	<u>-17.2</u>	<u>-17.0</u>	<u>-20.2</u>	<u>-21.8</u>	<u>-30.4</u>
Exportaciones	<u>13.2</u>	<u>18.3</u>	<u>22.1</u>	<u>21.5</u>	<u>23.5</u>	<u>31.4</u>	<u>23.8</u>	<u>23.1</u>	<u>14.5</u>
Guatemala	2.0	3.6	3.8	4.0	5.4	7.1	6.0	6.6	5.4
El Salvador	10.8	13.0	15.6	13.3	12.4	14.8	7.3	0.0	0.0
Nicaragua	0.2	0.9	1.3	2.2	2.5	4.1	4.7	7.8	3.9
Costa Rica	0.2	0.8	1.4	2.0	3.2	5.4	5.8	8.7	5.2
Importaciones	<u>13.3</u>	<u>18.0</u>	<u>26.3</u>	<u>35.2</u>	<u>40.7</u>	<u>48.4</u>	<u>44.0</u>	<u>44.9</u>	<u>44.9</u>
Guatemala	4.6	5.8	8.7	10.6	11.7	14.2	17.8	26.0	23.1
El Salvador	7.9	9.0	12.3	16.0	19.8	22.9	12.4	0.4	0.0
Nicaragua	0.5	1.5	2.3	3.3	3.8	4.8	6.4	9.1	11.7
Costa Rica	0.3	1.7	3.0	5.3	5.4	6.5	7.4	9.4	10.1

Fuente: SIECA, a base de cifras oficiales. .

a/ Datos preliminares.

b/ Datos estimados.

Cuadro 22

EL SALVADOR: BALANZA COMERCIAL CON LOS PAISES DE CENTROAMERICA, 1963 A 1970

(Millones de pesos centroamericanos)

País	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969 ^{a/}	1970 ^{b/}	Ene-Oct. 1970 ^{a/}
Saldo regional	<u>-4.0</u>	<u>-4.3</u>	<u>3.7</u>	<u>5.6</u>	<u>20.4</u>	<u>19.0</u>	<u>11.6</u>	<u>11.4</u>	<u>11.4</u>
Exportaciones	<u>23.9</u>	<u>34.9</u>	<u>46.1</u>	<u>57.5</u>	<u>74.9</u>	<u>84.7</u>	<u>71.8</u>	<u>75.8</u>	<u>61.1</u>
Guatemala	11.5	19.1	22.5	29.9	29.1	30.7	33.3	42.6	32.8
Honduras	7.9	8.9	12.3	15.9	19.9	22.9	12.4	0.4	0.0
Nicaragua	2.2	3.9	6.5	10.0	13.6	14.9	11.9	14.5	12.5
Costa Rica	2.3	3.0	4.8	7.7	12.3	16.2	14.2	19.3	15.8
Importaciones	<u>27.9</u>	<u>39.2</u>	<u>42.4</u>	<u>51.9</u>	<u>54.5</u>	<u>65.7</u>	<u>60.2</u>	<u>65.4</u>	<u>49.7</u>
Guatemala	12.6	16.3	18.5	27.2	30.0	34.8	38.2	47.4	33.6
Honduras	10.8	13.0	15.7	13.3	12.4	14.8	7.2	0.0	0.0
Nicaragua	2.4	2.7	3.1	5.5	5.3	7.1	6.2	8.4	7.2
Costa Rica	2.1	7.2	5.1	5.9	6.8	9.0	8.5	9.6	8.9

Fuente: SIECA, a base de cifras oficiales.

a/ Datos preliminares.

b/ Datos estimados.

Cuadro 25

COSTA RICA: BALANZA COMERCIAL CON LOS PAISES DE CENTROAMERICA, 1963 A 1970

(Millones de pesos centroamericanos)

País	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969 ^{a/}	1970 ^{b/}	Ene-oct 1970 ^{a/}
Saldo regional	<u>0.3</u>	<u>6.7</u>	<u>4.2</u>	<u>2.9</u>	<u>-3.2</u>	<u>-11.8</u>	<u>-15.1</u>	<u>-26.3</u>	<u>-16.9</u>
Exportaciones	<u>4.3</u>	<u>15.3</u>	<u>18.9</u>	<u>26.1</u>	<u>31.0</u>	<u>37.7</u>	<u>36.1</u>	<u>45.4</u>	<u>38.4</u>
Guatemala	0.4	2.8	3.9	4.3	5.2	8.0	7.5	9.4	7.9
El Salvador	2.1	7.2	5.1	5.9	6.8	9.0	8.5	9.6	8.9
Honduras	0.3	1.7	3.0	5.3	5.4	6.5	7.4	9.4	10.1
Nicaragua	1.5	3.5	6.9	10.6	13.6	14.2	12.7	17.0	11.5
Importaciones	<u>4.0</u>	<u>8.6</u>	<u>14.7</u>	<u>23.2</u>	<u>34.2</u>	<u>49.5</u>	<u>51.2</u>	<u>71.7</u>	<u>55.3</u>
Guatemala	0.6	2.8	5.3	9.1	11.3	15.9	17.6	24.1	16.7
El Salvador	2.3	3.0	4.8	7.7	12.3	16.2	14.2	19.3	15.8
Honduras	0.2	0.8	1.4	2.0	3.2	5.4	5.8	8.7	5.3
Nicaragua	0.9	2.0	3.2	4.4	7.4	12.0	13.6	19.6	17.5

Fuente: SIECA, a base de cifras oficiales.

^{a/} Datos preliminares.^{b/} Datos estimados.

Cuadro 24

NICARAGUA: BALANZA COMERCIAL CON LOS PAISES DE CENTROAMERICA, 1963 A 1970

(Millones de pesos centroamericanos)

País	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969 ^{a/}	1970 ^{b/}	Ene-oct 1970 ^{a/}
Saldo regional	<u>-2.9</u>	<u>-6.3</u>	<u>-10.9</u>	<u>-16.4</u>	<u>-23.8</u>	<u>-18.7</u>	<u>-11.4</u>	<u>-12.5</u>	<u>2.3</u>
Exportaciones	<u>4.0</u>	<u>7.0</u>	<u>10.1</u>	<u>15.3</u>	<u>18.6</u>	<u>27.5</u>	<u>30.8</u>	<u>44.1</u>	<u>42.5</u>
Guatemala	0.2	0.8	1.4	2.1	2.1	3.5	4.6	7.0	6.1
El Salvador	2.4	2.7	3.2	5.5	5.3	7.1	6.2	8.4	7.2
Honduras	0.5	1.5	2.3	3.3	3.8	4.8	6.4	9.1	11.7
Costa Rica	0.9	2.0	3.2	4.4	7.4	12.1	13.6	19.6	17.5
Importaciones	<u>6.9</u>	<u>13.3</u>	<u>21.0</u>	<u>31.7</u>	<u>42.4</u>	<u>46.2</u>	<u>42.2</u>	<u>56.6</u>	<u>40.2</u>
Guatemala	2.9	4.8	6.4	8.9	12.6	13.0	12.9	17.3	12.4
El Salvador	2.2	3.9	6.5	10.0	13.6	14.9	11.9	14.5	12.4
Honduras	0.2	1.0	1.3	2.2	2.5	4.1	4.7	7.8	3.9
Costa Rica	1.6	3.6	6.8	10.6	13.7	14.2	12.7	17.0	11.5

Fuente: SIECA, a base de cifras oficiales.

^{a/} Datos preliminares.^{b/} Datos estimados.

Cuadro 27

**BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACION ECONOMICA: PRESTAMOS APROBADOS Y FINANCIAMIENTO
EXTERNO, 1965 A 1970**

(Millones de pesos centroamericanos)

Año	Recursos externos		Préstamos aprobados y vigentes							
			Total		Industria a/		Infraestructura		Vivienda	
	Acumu- lado b/	Anual	Acumu- lado b/	Anual	Acumu- lado b/	Anual	Acumu- lado b/	Anual	Acumu- lado b/	Anual
1965	36.2	-	44.5	-	30.1	-	6.7	-	7.7	-
1966	104.7	68.5	88.6	44.1	45.7	15.6	32.9	26.2	10.0	2.3
1967	149.1	64.4	110.9	22.3	49.3	3.6	51.6	18.7	10.0	0.0
1968	185.5	36.4	145.8	34.9	50.6	1.3	85.2	33.6	10.0	0.0
1969	214.9	29.4	193.4	47.6	60.9	10.3	123.2	38.0	9.3	- 0.7
1970	264.7	49.8	221.6	28.2	75.0	14.1	137.4	14.2	9.2	- 0.1

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales del Banco Centroamericano de Integración Económica.

a/ Incluye préstamos para actividades de servicios.

b/ Cifras al 31 de diciembre del año respectivo.

Cuadro 26

CENTROAMERICA: TARIFAS DE FLETES DEL COMERCIO
REGIONAL, 1968 Y 1970

(Pesos centroamericanos por tonelada)

	1968 ^{a/}	1970 ^{b/}
San Salvador-Managua	21	41
San Salvador-San José	34	53
Guatemala-Managua	29	51
Guatemala-San José	39	61

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

a/ Se refiere a la tarifa promedio de la movilización terrestre.

b/ Se refiere a la tarifa promedio de la movilización marítima, incluyendo el acceso terrestre.

vuelve a operar el mecanismo típico de ajustes de las economías de exportación que equilibra el crecimiento de la demanda y de una oferta escasamente diversificada, por la vía de incrementar las adquisiciones en los mercados foráneos. Si no para cada uno de los países centroamericanos sí a nivel regional, las repercusiones de dicho proceso apenas pudieron suavizarse a través de la desviación del comercio y de la sustitución ulterior de importaciones provocada por el establecimiento del Mercado Común.

En efecto, a pesar de la intensidad y rapidez con que se logró el desplazamiento de los abastecimientos del exterior en bienes de consumo no duraderos, materias primas, materiales de construcción y otros artículos, no pudieron detenerse en medida suficiente las tendencias a la elevación de las importaciones de terceros países.^{5/} Las razones son fácilmente explicables. Al iniciarse el programa de integración, la débil capacidad productiva de cada uno de los países centroamericanos pudo utilizarse en mayor grado y permitió aprovechar mejor las economías de complementación, pero hacía impracticable profundizar el proceso sustitutivo en un período demasiado breve. También cabe subrayar que al producirse ese proceso a escala regional, tuvieron que superarse dificultades derivadas frecuentemente de la presencia de intereses contrapuestos y factores de incertidumbre que no se presentan cuando un solo país aislado comienza a impulsar una estrategia de desarrollo hacia adentro. En este último caso, la unidad de decisión, tramitación de iniciativas y definición de criterios sobre el tratamiento y la localización de nuevas inversiones, plantea un problema cualitativamente distinto y, desde luego, más simple, al que se presenta cuando se intenta avanzar simultáneamente en el fomento de la producción y formar una unidad multinacional de integración compuesta por países comparativamente rezagados y de mercado estrecho. En estas condiciones, se

^{5/} En igualdad de condiciones, cálculos muy burdos indican que la tasa de expansión de las compras que proceden de fuera de la región hubiese sido aproximadamente del 12.2 por ciento anual de no haber existido el Mercado Común, contra la cifra registrada del 8.1 por ciento entre 1962 y 1968; o bien que el ritmo anual de crecimiento del producto interno hubiese sido inferior en uno o dos por ciento, durante ese período.

