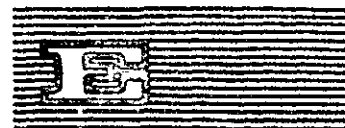


NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



RESTRINGIDO
E/CN.12/CCE/366
Noviembre de 1972

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO

SITUACION Y PROBLEMAS DEL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

(Versión provisional)



INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. Crisis recientes y medidas correctivas	2
3. Factores determinantes de los problemas del Mercado Común	11
4. El Mercado Común en 1971-72	18
a) El intercambio regional	19
b) El problema cambiario y de pagos de Costa Rica	22
c) El problema de desarrollo equilibrado de Honduras	25
d) Problemas generales del desarrollo integrado	29
e) La Comisión Normalizadora y sus actividades	33
f) La estrategia regional de desarrollo integrado	37
5. Las nuevas tareas de la integración	40

1. Introducción

La Subsección de la CEPAL en México, en su calidad de Secretaría del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, somete este informe sobre la evolución, problemas y perspectivas de la integración centroamericana a consideración de las delegaciones al Decimoquinto Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina.

El programa centroamericano de cooperación económica ha pasado por diversas etapas en sus 21 años de existencia. La primera podría corresponder al lapso 1951-58, durante el cual se diseñaron y llevaron a cabo los estudios básicos; le siguieron cuatro años dedicados a la formación de las bases jurídicas e institucionales del Mercado Común; en la tercera etapa (1962-66) se lograron significativos avances en el intercambio comercial y en la ampliación de las áreas sujetas a acuerdos mancomunados, al paso que se presentaron las primeras dificultades entre los países signatarios; la cuarta etapa --desde 1966 a la fecha-- se caracteriza por una sucesión de crisis que se han traducido en el debilitamiento y desviación de las corrientes comerciales y en la gestación de problemas que ponen en peligro la estabilidad y la misma sobrevivencia del sistema centroamericano de cooperación económica.

En estas páginas se analizan los acontecimientos recientes más importantes del Mercado Común, teniéndose presentes factores y circunstancias de diversa índole que les han dado origen. Se considera además la evolución económica y social de los países centroamericanos en su relación con el proceso integracionista, así como las medidas que se han tomado para superar las dificultades planteadas en los últimos años y lograr la necesaria convergencia entre las estrategias nacionales y la de alcance regional. En este sentido, se incluyen los lineamientos de un enfoque de desarrollo a largo plazo con integración que habrá de constituir probablemente el núcleo central de las negociaciones sobre la reestructuración del Mercado Común que se proyecta realizar a partir del mes de diciembre de 1972.^{1/}

^{1/} Este informe se refiere esencialmente al período 1971-72; los hechos más significativos que pudieran ocurrir en los últimos meses del año se incluirán en un addendum, de estimarse conveniente.

2. Crisis recientes y medidas correctivas

En los últimos años, problemas de naturaleza diversa han afectado desfavorablemente el funcionamiento y el perfeccionamiento progresivo del programa centroamericano de integración. Los factores causales de fondo han sido múltiples, pero en lo esencial están asociados a la disparidad de condiciones estructurales en que se encontraba cada país al incorporarse al Mercado Común, a las prioridades diferenciales que se otorgaron a la asignación de los recursos nacionales para aprovechar las oportunidades de la integración y al rápido aumento de las transacciones comerciales, que no se vieron acompañados por avances correlativos en la coordinación regional de políticas.

Sin duda, el origen de los desequilibrios en las corrientes del intercambio estuvo determinado por la mayor o menor amplitud de la base productiva de que dispusieron los distintos estados miembros para beneficiarse de la constitución de la zona de libre comercio, y de los niveles de protección establecidos a través del arancel externo común. Al no haberse dispuesto, además, de mecanismos correctivos suficientemente flexibles, o no haberse utilizado en medida apropiada los incorporados a los convenios regionales, los países con la capacidad industrial y empresarial más sólida tendieron con el correr del tiempo a registrar superávit crecientes en las transacciones intrarregionales que llegaron a resultar desproporcionados para los miembros de menor desarrollo relativo. A lo anterior se vinieron a sumar nuevas diferencias ocasionadas por políticas divergentes en cuanto al énfasis puesto en el impulso a proyectos directamente vinculados a satisfacer la demanda regional. Así, mientras algunos países por circunstancias concretas --o debido a las escalas de prioridades en las políticas internas de fomento-- dedicaron atención especial a la sustitución regional de importaciones, otros prefirieron encauzar sus esfuerzos hacia el sector externo tradicional o hacia actividades limitadas a satisfacer las exigencias del mercado interno, y consecuencia de ello fue la aparición de desajustes comerciales entre estados miembros con niveles de ingreso análogos, aparte de la instrumentación de políticas monetarias,

/crediticias

crediticias y de fomento, hasta cierto punto incompatibles con el desarrollo fluido del programa de integración.

El Mercado Común ha generado no obstante beneficios netos para todos y cada uno de los países, que probablemente habrían pesado más que los factores de desequilibrio descritos de no haber coincidido con la acentuación de tensiones a nivel nacional y con el debilitamiento del comercio con terceros países. De esta manera, las fluctuaciones en las exportaciones tradicionales, unidas al estrangulamiento de las finanzas públicas, la incapacidad de los sistemas económicos para absorber productivamente la mano de obra, y dificultades de índole similar, determinaron una sensibilidad extrema de los gobiernos frente a los desajustes del comercio intrazonal y una disminución de los grados de libertad para manipular las políticas impositivas y monetarias.

El hecho de que la acumulación de factores adversos no afectase por igual a todas las economías provocó una sucesión de crisis que, aparte de paralizar el diseño e instrumentación de medidas mancomunadas de fondo, condujo --junto con la acentuación de tensiones-- a exagerar la apreciación de los costos de la integración para determinados países. En ese proceso influyó la falta de experiencias previas en el campo de la integración de economías subdesarrolladas de exportación que podrían haber ofrecido pautas para prever y resolver situaciones conflictivas y, sobre todo, la carencia de un sistema de evaluación que precisara, conforme a criterios fijados mancomunadamente, los beneficios netos y las ventajas de largo plazo derivadas de las prácticas de cooperación regional.

En cierto sentido podría afirmarse que el desarrollo espectacular de las transacciones regionales no guardó correspondencia con el acervo de instrumentos de acción conjunta ni con la relativa inflexibilidad de los mecanismos de control, regulación y perfeccionamiento del programa integracionista. En menos de una década, se gestó un intenso proceso de sustitución zonal de importaciones que en 1970 elevó al 26.1 por ciento el comercio regional con respecto a las operaciones con terceros países, sin haberse perfeccionado sistemas mínimos de coordinación de políticas en la esfera de la producción, el fomento y las finanzas gubernamentales.

No fue posible, por lo tanto, orientar la distribución regional de las actividades económicas para atender los problemas del desarrollo equilibrado, ni la especialización por países para aprovechar ventajas comparativas o encauzar selectivamente el proceso sustitutivo hacia la elaboración de bienes intermedios y de capital que asegurasen el mantenimiento de los impulsos dinámicos de la integración y la formación de una base industrial mejor estructurada y más eficiente. No quiere decir lo anterior que hayan estado ausentes avances importantes en el sector manufacturero y en otras ramas de la actividad económica; se pretende señalar simplemente que no se hicieron esfuerzos deliberados para evitar los inconvenientes de impulsar procesos indiscriminados de industrialización --como lo pone de manifiesto la experiencia de muchos países latinoamericanos-- que tienden a agravarse en un contexto de integración regional.

De otra parte, sería inexacto sostener que las situaciones conflictivas dentro del programa centroamericano de cooperación económica se empezaron a manifestar exclusivamente a partir de la segunda mitad de la década de los años sesenta, y que no se intentó en diversas oportunidades ampliar los alcances de la integración con un sentido de previsión de problemas y de aprovechamiento más completo del potencial de oportunidades del desarrollo integrado. Con anterioridad a 1966 se plantearon, en efecto, divergencias significativas en cuanto a la amplitud de la zona de libre comercio,^{2/} el diseño y alcances que deberían darse al régimen de industrias de integración,^{3/} y el avance hacia la creación de condiciones de libre movilidad de la mano de obra y la regulación del desplazamiento de personas entre los países miembros del Mercado Común.^{4/} Surgieron al propio tiempo diversos planteamientos de renovación del movimiento integracionista, que tendían a ampliar sus bases de acción y los alcances de

2/ Véase el Informe de la Segunda Reunión Extraordinaria del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (E/CN.12/CCE/210) (abril de 1960).

3/ Véase el Informe del Quinto Período de Sesiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (E/CN.12/CCE/151) (junio de 1958).

4/ Véase el Informe del Noveno Período de Sesiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (E/CN.12/CCE/351/Rev.1) (enero de 1966).

la política regional conjunta, que dieron origen a intercambios de puntos de vista, negociaciones y, en algunos casos, a recomendaciones específicas del Comité de Cooperación Económica o del Consejo Económico Centroamericano. A título ilustrativo, puede señalarse la firma del régimen de industrias de integración y del sistema uniforme de incentivos fiscales que continúan los elementos primarios de la coordinación de las políticas industriales, las discusiones en torno a la equiparación entre países de los beneficios sociales de los trabajadores,^{5/} la fijación de criterios para regular el intercambio de productos agrícolas de consumo,^{6/} y los esfuerzos encaminados a armonizar los programas nacionales de desarrollo.^{7/}

Todos esos hechos constituyen un conjunto de antecedentes que en mayor o menor grado han determinado el comportamiento ulterior del movimiento de integración, han alterado el perfil de los problemas, e influido en la concepción y la eficacia de las soluciones que se concibieron o adoptaron después del primer quinquenio del decenio de los años sesenta.

Con todo, el análisis del período 1966-72 revela la presencia de las crisis de mayor envergadura y de los esfuerzos más amplios y de carácter más integral para incorporar nuevas dimensiones al programa de cooperación económica regional. La evaluación de las dificultades y los intentos de solución arrojan, hasta ahora, un saldo desfavorable al haberse adoptado éstos últimos, por lo general, tardíamente, o haber resultado a la postre insuficientes. No obstante, esas experiencias pueden considerarse fructíferas al haberse depurado los enfoques y puesto de relieve la necesidad de emprender la reestructuración del Mercado Común, dotándolo de mecanismos e instrumentos de acción mancomunada que permitan ir

5/ Véase el Informe del sexto período de sesiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (E/CN.12/CCE/184) (septiembre de 1959).

6/ Véase el Acta de la primera reunión conjunta de Ministros de Agricultura y de Economía de Centroamérica (octubre de 1965) y el Informe de la primera reunión del Subcomité Centroamericano de Desarrollo Agropecuario (E/CN.12/CCE/318) (octubre de 1964).

7/ Véase Lineamientos para una política de desarrollo regional (septiembre de 1964) y el Informe de la primera reunión de organismos de planificación (noviembre de 1964)

perfeccionándolo gradualmente y superar, a la vez, los obstáculos que se oponen a su funcionamiento normal.

Las primeras manifestaciones agudas de los desequilibrios estructurales se presentaron en 1966, cuando el Gobierno de Honduras reiteró con vigor las reclamaciones que había presentado a los foros centroamericanos por haber estado recibiendo beneficios menores a los captados por el resto de los estados miembros del Mercado Común. Se adujo el ascenso desproporcionado de los saldos desfavorables de su comercio y, en general, el desconocimiento del principio del desarrollo equilibrado, a pesar de haber sido uno de los objetivos rectores del Tratado General de Integración.^{8/} Como resultado de la reclamación, se concedió a Honduras un régimen preferencial^{9/} que, a pesar de hallarse bien encaminado, careció de eficacia práctica para resolver o compensar la debilidad del aparato productivo del país por causa de las dilaciones en la aplicación de las medidas contempladas en el mismo y por la falta de políticas activas de fomento y de asignación regional de recursos a proyectos de inversión.

En los años subsiguientes se acentuó el estrangulamiento externo de varios países centroamericanos, y especialmente en Costa Rica, causando trastornos económicos que se transmitieron a la esfera de la integración.^{10/} Las repercusiones del deterioro del comercio con terceros países tuvieron, sin embargo, el efecto positivo de conducir a la adopción de una serie de medidas de defensa común de la balanza de pagos,

^{8/} Véanse los documentos Evaluación de la integración económica en Centroamérica (E/CN.12/CCE/327/Rev.1) (enero de 1966) y El crecimiento económico de Honduras y el desarrollo equilibrado en la integración centroamericana (CCE/IX/DT.1) (enero de 1966).

^{9/} Véase el Informe del noveno período de sesiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (E/CN.12/CCE/351/Rev.1) (enero de 1966) y el Acta número diecinueve del Consejo Económico Centroamericano (septiembre de 1966).

^{10/} Véanse las Actas de la primera reunión del Consejo Económico y del Consejo Monetario (enero de 1967); de la Primera reunión conjunta del Consejo Económico, el Consejo Monetario y los Ministros de Hacienda de Centroamérica (noviembre de 1967); de la Segunda reunión conjunta del Consejo Económico y del Consejo Monetario (marzo de 1968); y de la Segunda reunión conjunta del Consejo Económico, el Consejo Monetario y los Ministros de Hacienda de Centroamérica (junio de 1968), y la número veinticuatro del Consejo Económico Centroamericano (junio de 1968).

fomento de las exportaciones y fortalecimiento de las finanzas públicas que representaron un progreso significativo en el diseño de políticas y mecanismos conjuntos de decisión.^{11/}

Por su parte, la combinación de desajustes comerciales y financieros atribuibles a problemas propios de la integración y de índole externa, se reflejaron en la aparición de entorpecimientos al comercio intrazonal e incluso en la proliferación de medidas restrictivas de distinto carácter, impuestas unilateralmente,^{12/} proceso que culminó al establecer Nicaragua gravámenes internos al consumo de artículos de origen centroamericano, justificándolos en la necesidad de compensar pérdidas en sus recaudaciones fiscales y de mejorar la posición de su balanza regional de pagos.^{13/} Nuevamente los órganos de la integración tratan de resolver las dificultades planteadas, al formular un "programa de acción inmediata" a principios de 1969 en el que lejos de buscarse soluciones de corto plazo, se establecían directrices de política de mayor alcance encaminadas a facilitar nuevos progresos del programa regional de integración.^{14/} Al estallar en 1969 el conflicto bélico entre dos países centroamericanos, las acciones que comenzaban a desplegar los gobiernos e instituciones regionales quedaron sin embargo interrumpidas al requerir su atención cuestiones más urgentes.

Dicho conflicto, aparte de haber detenido avances vitales para el Mercado Común y haber provocado la suspensión del comercio entre los estados contendientes, indujo a instrumentar políticas de autoabastecimiento contrarias al espíritu de los tratados de integración e hizo surgir factores de incertidumbre e inestabilidad en las transacciones regionales. Las corrientes del comercio quedaron desviadas y debilitadas, con efectos desfavorables y acumulativos sobre el desarrollo de todos los países centroamericanos.

11/ Véase el Protocolo sobre medidas de emergencia para la defensa de la balanza de pagos de Centroamérica (junio de 1968).

12/ Véanse las Actas del Consejo Ejecutivo Centroamericano (febrero de 1966 a junio de 1969).

13/ Véase el Acta número veinticinco del Consejo Económico Centroamericano (marzo de 1969).

14/ Véase la resolución 54 (CEC) sobre el Plan de Acción Inmediata (marzo de 1969).

Enfrentados a esa profunda crisis, los gobiernos emprendieron intensas actividades para encontrar soluciones que permitiesen normalizar el funcionamiento del programa integracionista. Así se suscribió la Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores (diciembre de 1970) estableciendo un Grupo Bilateral de Trabajo Honduras-El Salvador y una comisión regional a la cual se encomendó elaborar propuestas para la reorganización del sistema institucional centroamericano; al propio tiempo se acordó la celebración de reuniones para atender problemas urgentes y formular medidas transitorias (un modus operandi) que pudiese conducir a una reestructuración posterior del Mercado Común.^{15/} A pesar de los persistentes esfuerzos efectuados a lo largo de 1970, en múltiples reuniones de los Ministros de Economía, las negociaciones no tuvieron el éxito esperado.^{16/}

El fracaso de las deliberaciones para convenir el modus operandi implicó además que el Gobierno de Honduras modificase por su lado las reglas de libre comercio, la tarifa aduanera y las políticas regionales de fomento industrial,^{17/} hecho que paralizó casi por completo las corrientes regionales de intercambio con dicho país, acentuó los fenómenos de desviación del comercio zonal e intensificó la adopción de restricciones a las transacciones regionales de determinados productos. Por su parte, los Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica formaron (1971) la Comisión Normalizadora a la que se encomendó la atención y resolución de los asuntos de la integración que llegasen a surgir entre esos cuatro países, mientras se lograba la reintegración plena de Honduras al programa regional de cooperación.^{18/}

15/ Véase el Acta de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Centroamérica (diciembre de 1969).

16/ Véase el Acta Final de la Tercera Reunión de Ministros de Centroamérica (diciembre de 1970).

17/ Véase el Decreto número 97 del Congreso Nacional de Honduras (diciembre de 1970).

18/ Véanse las Actas de las Reuniones de los Ministros de Economía de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica (junio de 1971).

La situación vino a complicarse en 1972 al agravarse el estrangulamiento de la balanza de pagos de Costa Rica. El déficit comercial en las transacciones de ese país con el resto de los del Mercado Común, que ya había registrado niveles muy elevados al finalizar 1971, continuó creciendo con una rapidez que condujo a la aplicación de restricciones y al cierre de las fronteras durante casi dos meses. De nuevo surgieron serias interrogantes sobre la viabilidad de hacer progresar e incluso de sostener el esquema centroamericano de integración. Después de varias negociaciones, pudo encontrarse no obstante un arreglo satisfactorio al problema cambiario y de pagos de Costa Rica,^{19/} que abre el camino, como se puntualiza más adelante, a la realización de esfuerzos más amplios dirigidos a normalizar el funcionamiento del Mercado Común.

En el período que medió entre el conflicto bélico y la solución de la crisis de pagos de Costa Rica, los gobiernos se vieron forzados a adoptar, individualmente o por grupos, medidas de emergencia entre las que pueden mencionarse la formulación de programas especiales de financiamiento de los inventarios acumulados o en apoyo de las empresas afectadas, la búsqueda de nuevos mercados para dar salida a la producción industrial y la fijación transitoria de normas de regulación del intercambio regional.^{20/}

Signo alentador es el hecho de que, a pesar de la complejidad de las dificultades por las que atraviesa la integración centroamericana, pudieron apuntalarse programas y concluirse acuerdos en varios campos importantes. Los progresos alcanzados en la formulación de políticas regionales y en el diseño de proyectos específicos son particularmente notorios en los sectores de infraestructura (carreteras, energía eléctrica, desarrollo portuario y recursos hidráulicos), en el perfeccionamiento de la integración monetaria y en el estudio de la formación del mercado centroamericano de capitales.

19/ Véase el Acta de la Reunión Conjunta de Ministros de Economía y de Hacienda de Centroamérica y el Consejo Monetario Centroamericano (octubre de 1972).

20/ Véanse las Cartas informativas de la SIECA números 117 a 125 y 130 (julio de 1971 a marzo de 1972; agosto de 1972).

Los organismos del Mercado Común continuaron desempeñando con eficacia las funciones que les encomendaban sus cartas constitutivas y, además, contribuyeron sin desmayo a encontrar soluciones permanentes para superar los escollos a que se enfrentaba el programa regional de cooperación económica. En ese sentido merecen especial mención los estudios elaborados por la Secretaría Permanente del Tratado General puestos a consideración de los gobiernos, donde se abordan en forma integral y congruente los distintos aspectos de una política para reestructurar el movimiento integracionista.^{21/}

Todo lo apuntado pone de relieve el encadenamiento de una serie de problemas de origen estructural que han aflorado de distinta manera, pero cuyo denominador común ha sido entorpecer el avance de los países centroamericanos y limitar o retrasar el proceso de fusión de sus economías. Se advierte con igual claridad que los instrumentos de acción de que se dotó originalmente a los órganos comunitarios han resultado insuficientes para atender las exigencias que plantea la etapa actual de desarrollo de las transacciones intrazonales y la previsión de nuevas dificultades. Ello pudiera explicar que las soluciones se hayan dirigido más a atacar las expresiones visibles e inmediatas de los desequilibrios que a penetrar en la medida necesaria en la rectificación de los verdaderos factores causales. Hasta cierto punto, la administración de transacciones en rapidísimo crecimiento primero, y la proliferación eslabonada de dificultades, luego, han impedido a los órganos del Mercado Común adoptar una política activa de integración y desarrollo y los han obligado a mantenerse un tanto a la zaga de los acontecimientos.

No se pretende soslayar en modo alguno la gravedad de la situación actual del Mercado Común, cuando las restricciones al comercio y la propagación de un clima de incertidumbre han restringido las oportunidades de inversión y los mismos ritmos de desarrollo, poniendo además en peligro progresos realizados con anterioridad. Pero debe subrayarse que, con todo, continuó el vigor del movimiento de integración --que ha permitido mantener un volumen apreciable de transacciones-- la persistencia de los esfuerzos

^{21/} Véase el documento El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década: Bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano (octubre de 1972).

gubernamentales y de las instituciones regionales para encontrar vías de solución y el afinamiento y maduración de los enfoques. De aquí la importancia de las negociaciones que habrán de iniciarse en diciembre de 1972, para formular una estrategia regional de desarrollo,^{22/} por las que se abre la posibilidad de dotar a los órganos comunitarios de los instrumentos de acción indispensables para el propósito de armonizar las políticas nacionales con las de integración, y para convertir el programa de cooperación regional en uno de los pilares principales de apoyo del progreso socioeconómico de los países centroamericanos.

Por eso se ha juzgado conveniente analizar con mayor detalle el trasfondo de las fricciones reseñadas, que sólo en parte se ponen de manifiesto al surgir problemas concretos. El proceso de negociaciones que se avecina habrá de ser sin duda sumamente complejo y pondrá en tensión las relaciones comunitarias. Por eso resulta imperativo tratar de encauzarlas a base de un análisis amplio y abierto de las circunstancias positivas y negativas que influyen en el sistema centroamericano de cooperación económica.

3. Factores determinantes de los problemas del Mercado Común

En diversas investigaciones se ha tratado de precisar la mecánica de funcionamiento del Mercado Común Centroamericano y las causas determinantes de las crisis recurrentes que han venido presentándose desde mediados de la década de los sesenta. No se juzga necesario repetir aquí las conclusiones fundamentales de esos estudios^{23/} pero sí conviene agrupar en tres grandes categorías los factores que más han influido en el comportamiento del proceso de integración, de los gobiernos signatarios y de los grupos directamente

22/ Véase de nuevo el Acta de la Reunión Conjunta de Ministros de Economía y de Hacienda de Centroamérica y el Consejo Monetario Centroamericano (octubre de 1972).

23/ Véanse los documentos El Mercado Común Centroamericano y sus problemas recientes (E/CN.12/CCE/363/Rev.1) (enero de 1971) y Evolución y estado actual del Mercado Común Centroamericano y sus posibilidades de funcionamiento a corto plazo (junio de 1971).

interesados en el mismo. En la primera se incluyen los vinculados a las estructuras económicas y a su evolución; en la segunda, los aspectos propiamente políticos y en la tercera los problemas inherentes al funcionamiento del Mercado Común propiamente dicho.

En cuanto a los factores de índole estrictamente económica, los convenios regionales representaron el primer esfuerzo dirigido a alterar la pauta tradicional de crecimiento de los países centroamericanos sustentada en la exportación de unos cuantos productos primarios. Frente a esa perspectiva, el establecimiento de modalidades de cooperación económica dirigidas a la sustitución de importaciones y a la ampliación de la infraestructura económica, ambas a nivel regional, entrañaba la creación de oportunidades de desarrollo que resultaban inaccesibles para pequeñas economías de exportación consideradas aisladamente, e implicaba además la gestación de tensiones en sistemas económicos adaptados a funciones menos complejas. Como se indicó en páginas precedentes, al firmarse el Tratado General se encontraban los países en muy distinta capacidad de aprovechar la ampliación de los mercados y los estímulos a la modernización socioeconómica que se derivaban de la integración. Las economías de base productiva más débil experimentaron las mayores tensiones en ese proceso de ajuste y además obtuvieron beneficios comparativamente menores, hechos que se advierten en términos de la magnitud y composición del intercambio, en el impacto de la implantación del arancel común, en las estructuras de consumo y precios y en el alcance de las transformaciones indicadas en los sistemas impositivos. Con todo, las deficiencias fundamentales se observaron en el campo de la producción. En efecto, los países más adelantados, aparte de resentir menos el aumento de la competencia regional, pudieron utilizar en mayor grado la capacidad excedente de sus instalaciones y promover con fluidez nuevos proyectos de inversión. Fenómenos análogos tuvieron lugar en todas las economías, pero en la intensidad con que dicho fenómeno ocurrió surgieron discrepancias insoslayables.

La medida en que los países se sirvieron de la demanda regional como pivote para su desarrollo, además de haberse producido en función de la disponibilidad inicial de recursos y de capacidad empresarial, estuvo

/marcadamente

marcadamente influida por los patrones de asignación de recursos que se adoptaron a lo largo de la década de los sesenta. Algunos países y grupos privados, conviene insistir, bien por disponer de una gama más amplia de alternativas de desarrollo, bien debido a factores coyunturales o bien por simple inercia, continuaron destinando la mayor parte de sus fondos de capital a proyectos vinculados con el comercio con terceros países o con líneas tradicionales de producción; otros, en contraste, centraron la atención en la ampliación de la oferta destinada al abastecimiento de los mercados regionales. Surgió de ello una nueva fuente de desequilibrio, incluso entre economías de nivel similar de ingreso y desarrollo, que aun cuando no pueda imputarse a fallas intrínsecas del Mercado Común, vino a ser causa de fricciones al medirse la importación y la distribución de los beneficios en función casi exclusiva de la magnitud de las corrientes de intercambio. Por un camino distinto, el fenómeno apuntado pone de relieve la carencia de criterios integrales de evaluación y la de mecanismos de coordinación de las políticas nacionales en materia de producción e inversiones.

Por lo demás, la entrada en vigor de los convenios constitutivos del Mercado Común coincidió con el inicio de cambios importantes en la organización socioeconómica de cada uno de los países miembros. Empezaba a adquirir fuerza el proceso de urbanización y de industrialización, surgían nuevos grupos ocupacionales; las clases medias se vigorizaban y se producía una difusión generalizada de expectativas hacia el aumento de los niveles de ingreso y de consumo en los estratos mayoritarios de la población. Los fenómenos anotados modificaron radicalmente la fisonomía de la sociedad tradicional centroamericana y dieron lugar al establecimiento de enfoques nuevos de política económica. Los gobiernos tomaron cargo de la responsabilidad primaria del desarrollo, empezó a aumentar notablemente su esfera de influencia en la economía y al mismo tiempo, se fue haciendo cada vez más difícil ajustar pasivamente los niveles internos de actividad y empleo a las fluctuaciones del comercio exterior.

La integración dió impulso decisivo a esos procesos de modernización, pero no alcanzó a sustituir el papel predominante de las relaciones con los

mercados internacionales. Centroamérica se encuentra así atravesando por un período de transición que todavía se apoya en la pauta anterior de crecimiento, pero en el que a la vez se ha iniciado una política de sustitución de importaciones sustentada en los mercados regionales. Ello explica la complejidad de las políticas que se adoptan, la diversidad de los problemas que surgen y la aparición de intereses contrapuestos que se observa.

Ante todo, habría que conciliar las exigencias del crecimiento de las exportaciones tradicionales con las planteadas por la protección a la producción manufacturera; en segundo término, buscar la armonización de las estrategias nacionales con la política de fusión gradual de las economías, es decir, proceder a la formación de una unidad económica de mayores dimensiones, cuando todavía no se consolida el proceso de integración interno de cada país; y por último, todo lo anterior tendría que aliviar simultáneamente las presiones sociales originadas en formas inequitativas de distribución del ingreso y en la incapacidad del aparato productivo para absorber las disponibilidades de mano de obra.

Por complicada que pueda parecer la tarea que se han propuesto llevar a cabo los países centroamericanos, constituye con toda probabilidad la salida más viable para transformar sus estructuras y situarse en mejor posición con respecto a las economías mundial y latinoamericana. La misma complejidad de los factores en juego explica que no siempre se haya señalado la prelación indispensable a los problemas de largo plazo y se haya tendido a juzgar los resultados de la integración no como un proyecto de cooperación y modernización de amplios alcances y de maduración prolongada, sino en función estricta del equilibrio en las transacciones comerciales.

Las tensiones económicas y sociales se ponen especialmente de relieve cuando --al recrudecerse los desequilibrios externos y de las finanzas públicas-- sus efectos deprimen las tasas de desarrollo, o cuando se precisa tomar decisiones colectivas en circunstancias en que las condiciones coyunturales o de estructura afectan de manera distinta a los países miembros del Mercado Común. Así, por ejemplo, mientras para unos puede representar la evolución del intercambio zonal un elemento compensador de su situación global de pagos, para otros puede constituir un mecanismo

amplificador de los déficit externos que requiere de cambios importantes en la política regional. La divergencia resultante en las posiciones de negociación produce fricciones más acusadas cuanto mayor es el grado de interdependencia de las economías y de los mecanismos de decisión, llegándose a atribuir indebidamente la responsabilidad de los desajustes de origen interno al proceso de integración.

El análisis de los aspectos de índole económica quedaría incompleto de no examinarse brevemente sus expresiones en términos de factores políticos que no obstante guardar estrecha correspondencia con los primeros, tienen un alto margen de autonomía aparte de influir decididamente en el mecanismo de las decisiones que afectan a la integración.

Es incuestionable que los países signatarios del Tratado General están vinculados por antecedentes históricos y problemas comunes que fortalecen la aceptación de principios compartidos de cooperación y solidaridad; no lo es menos, sin embargo, que tienen tradiciones políticas e institucionales distintas, así como grados desiguales de integración y de consenso internos. No obstante la presencia de fuerzas que propician la homogeneización --producto del estrechamiento de los nexos económicos y de los mayores contactos e interacciones provocados por el desarrollo de las comunicaciones-- las diferencias señaladas han seguido manteniéndose en gran medida a lo largo de las dos últimas décadas. Pueden identificarse procesos análogos de evolución en lo que se refiere a la organización de instituciones económicas especializadas en el fomento a la producción, pero los sistemas políticos y de participación han conservado, en lo fundamental, sus rasgos distintivos aunque hayan podido amoldarse con flexibilidad variable al surgimiento de nuevos grupos socioeconómicos.

Por lo que respecta al Mercado Común, las diferencias apuntadas se han manifestado primordialmente en torno a tres aspectos principales: la disposición a ceder parte de la autonomía nacional en función del cumplimiento de metas determinadas de integración; el tratamiento y canalización de las presiones ejercidas por los sectores empresariales, tanto para defender sus intereses frente a los de otros grupos o países participantes en el esquema integracionista como para distribuir recursos e incentivos entre las actividades tradicionales y las asociadas a proyectos regionales; y la

/receptividad

receptividad para promover y dar cumplimiento a acuerdos destinados a mejorar el funcionamiento y los alcances del programa centroamericano de cooperación económica.

La posición de los distintos gobiernos en esos aspectos se ha alterado, por supuesto, en consonancia con los cambios ocurridos en las circunstancias económicas y políticas. En las épocas de auge los márgenes de manobra se han ampliado propiciando la celebración de convenios desvinculados de consideraciones inmediatas y lo contrario ha ocurrido al acentuarse los problemas socioeconómicos de cada país. Por eso es motivo de preocupación observar la forma en que la proliferación de dificultades en años recientes ha hecho prevalecer con excesiva frecuencia intereses de corto plazo, subestimándose la capacidad que tiene la integración para apoyar la transformación y el progreso de las economías centroamericanas.

El último tipo de problemas que se analizan en este capítulo, son los relacionados con la administración del Mercado Común. Pocas dudas pueden abrigarse de que se trata de cuestiones relativamente sencillas de atender y solucionar, pero también aquí se ha tropezado, sin embargo, con toda una serie de obstáculos prácticos. Unos se han derivado de la inflexibilidad y lentitud de los procedimientos de negociación y de la aplicación de medidas que requieren el consenso comunitario; otros, de la suspensión de las actividades de los Consejos Ejecutivo y Económico, cuyas funciones sólo en parte han sido llenadas por mecanismos ad hoc; y, en fin, la propia crisis reciente ha generado resistencias y actitudes conflictivas que se han traducido en agentes autónomos de desajuste en la administración de los convenios y las transacciones del Mercado Común.

Del breve análisis anterior se desprenden algunas conclusiones preliminares. En primer término, la crisis por la que atraviesa el programa de integración parece obedecer esencialmente a causas estructurales y a la propia expansión alcanzada por las transacciones intrarregionales. Puesto en términos diferentes, el funcionamiento expedito del Mercado Común ha dejado de depender de la simple creación de condiciones de libre intercambio de mercaderías, bien por razones de distribución de los costos y beneficios de la integración, bien por el imperativo de entrar en una etapa más avanzada de sustitución regional de importaciones y de complementación de las actividades productivas.

/En segundo

En segundo lugar, queda de manifiesto que la política mancomunada de acción ha tenido, aunque no exclusivamente, un carácter sobre todo pasivo; los problemas no se han atacado hasta el momento en que han surgido y ello ha desviado la atención hacia las dificultades inmediatas, descuidándose hasta cierto punto las cuestiones de fondo relacionadas con la adaptación del programa multinacional de cooperación a las condiciones cambiantes del desarrollo integrado. Parece imprescindible modificar esos enfoques y procedimientos para romper el eslabonamiento de problemas que han venido gestando un peligroso proceso de disolución progresiva de los lazos económicos y de solidaridad centroamericana.

La integración no ha perdido su capacidad de constituirse nuevamente en un factor coadyuvante de primera magnitud para el avance socioeconómico regional. Más que nunca, el nivel de desarrollo de los países requiere que se amplíen los mercados internos y se reduzca la dependencia de las exportaciones de una gama muy estrecha de productos primarios. La integración permitiría emprender acciones que no serían factibles a nivel nacional o que supondrían costos sensiblemente mayores, y además serían decisivas para dar nuevo impulso a las economías, permitir innovaciones en el patrón de industrialización y abrir perspectivas más amplias en muchas otras áreas, incluyendo las relaciones con terceros países.

Por importantes que sean los efectos potenciales de la renovación del esquema de cooperación regional, serán sin embargo, insuficientes para generar la dinámica de cambios dentro de cada país que implique el cumplimiento de los diferentes objetivos de las políticas nacionales de desarrollo y por esa razón se requiere el impulso simultáneo y convergente de las medidas convenidas colectivamente por los estados miembros y de las que adopten los gobiernos a nivel nacional.

Por eso, como tercera observación, cabría insistir en que la integración desempeña o puede desempeñar un papel preponderante en el desarrollo de cada país y del conjunto de la región, pero no elimina la necesidad de desplegar esfuerzos correlativos en los campos reservados a decisiones estrictamente nacionales. Más aún, el aprovechamiento de los beneficios de la fusión de mercados, tiene como contrapartida costos y exige reajustes que deberán absorberse a base de modificaciones en las políticas internas.

/Desde

Desde luego, al avanzarse en el proceso de integración, el área de las decisiones mancomunadas tiende a ensancharse, los vínculos de interdependencia entre los países miembros se hacen más estrechos; es decir, además de ser más amplios los efectos de las medidas conjuntas y los sectores de actividad afectados, las repercusiones a nivel regional de las acciones que emprendan individualmente los gobiernos tendrán que ser mayores. Todo ello viene a reforzar las recomendaciones planteadas desde tiempo atrás en cuanto a crear mecanismos para coordinar deliberadamente las estrategias nacionales con las metas propias de la integración. Se trataría de iniciar o fortalecer una tarea de aproximación gradual para ir ajustando y armonizando, en etapas sucesivas, los progresos que se vayan alcanzando en las esferas de la integración y del desarrollo de cada país.

4. El Mercado Común en 1971-1972

El último bienio ha constituido un período crítico para el programa centroamericano de integración. Al no haberse podido atender con la eficacia deseable los desequilibrios a que se ha aludido, se mantuvieron sin mayor alteración el clima de incertidumbre y las tensiones que se originaron desde 1969.

Nada conduce a asegurar, sin embargo, que el panorama actual sea enteramente pesimista y menos a alentar posiciones derrotistas. Poco se ha adelantado en la adopción de medidas concretas dirigidas a revitalizar el Mercado Común y persiste una situación inestable que afecta adversamente a las corrientes de inversión y comercio, ello es innegable. Pero las reuniones celebradas en los últimos meses acusan progresos y revelan sobre todo la disposición firme de los gobiernos de iniciar en breve un intenso período de negociaciones para reestructurar las bases del programa de integración y tratar de conseguir la participación plena de todos los países signatarios del tratado original.

Por primera vez, desde hace mucho tiempo, se ha llegado al acuerdo de discutir arreglos de largo plazo que lejos de motivarse en la necesidad de resolver problemas específicos o circunscritos a determinadas áreas, persiguen la finalidad de identificar soluciones de carácter más permanente en las que se sienten las bases para volver a hacer de la integración uno de los principales puntos de apoyo del desarrollo de las economías centroamericanas.

Para evaluar con mayor rigor las tendencias recientes y las perspectivas del Mercado Común, es conveniente puntualizar el comportamiento de las transacciones regionales y caracterizar los focos más agudos de fricción que afectan al conjunto de la región o a ciertos países en particular. Lo anterior se complementa y contrasta con los esfuerzos desplegados por los gobiernos e instituciones regionales para remediar desajustes concretos en unos casos, o definir, en otros, los puntos a que habrá de adaptarse la remodelación del esquema integracionista.

a) El intercambio regional

Es bien conocido que las relaciones comerciales intercentroamericanas se incrementaron sustancialmente durante la década de los sesenta, y que llegaron a representar cerca de la tercera parte de las exportaciones a terceros países. El vigor de los impulsos generados por la zona de libre comercio ha sido suficiente para sostener elevados ritmos de expansión, incluso después del conflicto bélico entre El Salvador y Honduras. En efecto, el valor de las transacciones zonales alcanzó durante 1970 el nivel sin precedentes de 300 millones de dólares, después de absorberse los efectos desfavorables de la interrupción del intercambio entre aquellos países y de haberse reajustado el patrón del comercio dentro del Mercado Común. Por supuesto, los ritmos iniciales de ascenso del volumen de ventas y compras, han tendido a disminuir, bien por haberse partido de cifras muy pequeñas, o bien porque algunas líneas de sustitución de importaciones comenzaron a agotarse. Con todo, debe insistirse en que para Centroamérica son amplias todavía las oportunidades de continuar elevando los flujos del intercambio, y de aprovechar las economías de complementariedad y el proceso de sustitución de compras de los mercados foráneos.

/En consecuencia,

En consecuencia, la disminución de las transacciones que se observa en 1971 no ha podido obedecer al agotamiento intrínseco de la pauta de desarrollo regional sino a factores políticos, asociados al fracaso de las primeras negociaciones hechas en pos de la restructuración del programa de integración. Ya se indicó que la falta de acuerdos a ese respecto llevó al Gobierno de Honduras a poner en vigor disposiciones legislativas que, en la práctica, significaron su segregación virtual del Mercado Común. Los efectos de esa actitud han hecho bajar en un 10 por ciento el valor absoluto de las transacciones, hasta situarlas en un nivel aproximado de 275 millones de dólares (1971), aunque también contribuyó a ello la concertación de acuerdos para regular las ventas de determinados productos y evitar los inconvenientes de la dislocación de los mercados.

En el año siguiente (1972), se asimilan parcialmente las repercusiones de la disminución de las dimensiones de la demanda regional y vuelven a adquirir impulso las corrientes del comercio, pero ahora dentro de un marco menos estable. La nueva situación implica alicientes menores para la expansión de la oferta y reajustes en la producción e intensificación de las condiciones de competencia entre los empresarios y países. Los gobiernos se han visto obligados a sostener y a ampliar las medidas de restricción que afectan a la exportación de los llamados rubros sensitivos,^{24/} pero ni siquiera así se lograron equilibrar por completo las disponibilidades de la oferta al tamaño y evolución de la demanda regional. Por diversas causas que se examinan más adelante, la carga del reacondicionamiento vino a ser soportada principalmente por el mercado de Costa Rica, país que vio incrementarse con extrema rapidez saldos negativos de comercio con el resto del Mercado Común, aparte de registrar un serio desajuste en su posición global de pagos.

El déficit regional de Costa Rica pasaba a fines de 1971 de 20 millones de dólares, cifra que se rebasó en el primer semestre del año siguiente. Ante esa situación, el gobierno de dicho país, después de cambiar impresiones con los de los otros miembros del Mercado Común, se vio en la necesidad de establecer medidas cambiarias que condujeron a la

24/ Véanse las Actas de la Primera y Segunda Reuniones de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano (julio de 1971).

suspensión del libre comercio durante un período que se prolongó casi dos meses (septiembre y octubre de 1972). Negociaciones ulteriores permitieron resolver favorablemente y con flexibilidad esa crisis. Además de otorgarle a Costa Rica facilidades para aliviar los desequilibrios de comercio y el financiamiento de sus importaciones, los países convinieron en la reapertura inmediata de fronteras y en discutir más adelante el programa de estabilización monetaria que elaboraría el gobierno de ese país.

La reactivación de los flujos del intercambio que comenzó a manifestarse en la primera mitad de 1972, volvió a experimentar sin embargo cierto retroceso al concluir el año, por lo que se estima difícil recuperar los niveles alcanzados en 1970 en el intercambio de mercancías.

De otra parte, continuaron manifestándose con intensidad las tendencias desequilibradoras de la distribución del intercambio zonal en el curso del último bienio. Ya en la década de los sesentas, dos países habían alcanzado una participación de dos terceras partes de las exportaciones intrarregionales conjuntas, mientras no pasaban sus importaciones de la mitad de dicho comercio. El superávit de Guatemala, para citar un caso, fue con frecuencia superior o cercano al monto de las ventas realizadas individualmente por Honduras, Nicaragua y Costa Rica. En el período que se examina los desequilibrios comerciales cambian de composición, sin embargo, en cuanto a los países deficitarios, por una serie de circunstancias especiales.

Al haberse apartado temporalmente Honduras del régimen de intercambio zonal irrestricto, dejó de registrar déficit sustantivos en sus transacciones con el Mercado Común por la vía de la cancelación del comercio, disminuyendo entonces correlativamente los saldos bilaterales favorables de Guatemala y, en menor medida, los de Nicaragua y Costa Rica.

Nicaragua, por un camino distinto, logró corregir los desajustes de pagos que presentaba su comercio con la región, a base de arreglos impositivos o de regulación del intercambio, y sobre todo al haber instrumentado una política activa de inversiones industriales con miras a abastecer la demanda del Mercado Común.

En resumen, la evolución de las corrientes del intercambio continuó favoreciendo a los dos países que disponen de la base industrial más amplia

/y diversificada

y diversificada (Guatemala y El Salvador) y, en contraste, el peso de los reajustes dejó de distribuirse entre los tres países restantes para concentrarse, como se dijo, en Costa Rica.

De lo anterior se llega a la conclusión de que, pese a la presencia de las fuerzas dinámicas que alimentan y sostienen el proceso de la integración, ni siquiera en el campo limitado del comercio ha podido alcanzarse una situación estable, objetivo que muy probablemente no se logre si no se reconstituye la unidad del Mercado Común y se orientan sus actividades por derroteros más firmes. Se justifica, entonces, una exploración con cierto detenimiento de los problemas específicos a que se enfrentan Costa Rica y Honduras, y alguna reflexión en torno a cuestiones de carácter más general.

b) El problema cambiario y de pagos de Costa Rica

La economía costarricense alcanzó un ritmo de crecimiento relativamente satisfactorio (cerca del 7 por ciento anual) durante el período integracionista, apoyado significativamente en la expansión de sus exportaciones, cuyos efectos dinámicos se transmitieron al resto del sistema económico, alentaron el consumo, y fortalecieron el proceso de capitalización del país.

Desde 1966, la evolución favorable de los precios internacionales había alentado la canalización de recursos hacia los cultivos tradicionales de exportación, cuyas ventas han sido el principal impulso de la economía. A ello se añadió la colocación de artículos en el Mercado Común, que tendieron a crecer con menor rapidez que en períodos anteriores pero amplificaron los efectos multiplicados del sector externo.

El hecho de haberse canalizado los recursos privados preferentemente hacia las ramas productivas de artículos de origen agropecuario de exportación, y los de carácter público hacia proyectos de construcción e infraestructura, frecuentemente de larga maduración, tuvo diversas repercusiones sobre la evolución subsecuente de la economía. Por un lado, esa forma de asignación de los fondos de ahorro limitó un tanto el desarrollo de la agricultura de consumo interno; por otro, dejó de alentar el mejoramiento de la integración industrial o el establecimiento de plantas manufactureras

/de importancia,

de importancia, especializadas en el abastecimiento de la demanda regional. Tendió, en consecuencia, a acentuarse el grado de dependencia con el exterior, al haber crecido más que proporcionalmente las compras en los mercados foráneos destinadas a satisfacer necesidades básicas de consumo de la población y haberse adquirido insumos y bienes de capital indispensables para el desarrollo.

La acentuación del desequilibrio de pagos, coincidió y a la vez fue resultado, fundamentalmente, de una vigorosa acción estatal encaminada a elevar los ritmos de crecimiento de la actividad económica, ensanchar el capital social básico y ampliar los servicios sociales. La insuficiencia de dinamismo de los ingresos hacendarios frente al rápido incremento de los gastos públicos corrientes y de inversión, hizo imprescindible recurrir no sólo al uso de ahorros y de fondos del exterior, sino al financiamiento del Banco Central.

Al mismo tiempo, el deseo de sostener una política crediticia liberal condujo a incrementar sustancialmente la oferta de fondos susceptibles de ser utilizados por el sector privado, tanto en actividades directamente productivas como en el comercio y los servicios, o en el financiamiento del consumo.

Las políticas de crédito y de gasto público proporcionaron a la economía un poder de compra que no guardó correspondencia inmediata con el crecimiento de la oferta interna y el ajuste entre la demanda y la producción se tuvo que efectuar principalmente por la vía del aumento de las importaciones y, en menor escala, por la del alza de los precios.

A fines de 1971, el déficit global de la balanza de pagos en cuenta corriente pasaba de los 100 millones de dólares. Ante esa situación, las autoridades monetarias consideraron necesario mantener un sistema de cambios doble al que sujetaron las compras provenientes de terceros países.^{25/} Se logró frenar temporalmente por ese procedimiento el deterioro de las transacciones externas, aunque se intensificó la desviación del comercio hacia el Mercado Común Centroamericano, cuyas ventas, aparte del incentivo

^{25/} El tipo oficial de cambio para adquisiciones esenciales se mantuvo en 6.65 colones por dólar y el aplicable a las no esenciales, en 8.60 colones por dólar.

del arancel uniforme, contaban con preferencias cambiarias que vinieron a agravar las presiones derivadas de la pérdida transitoria del mercado hondureño. Suben, en consecuencia, las compras de Costa Rica en Centroamérica, mientras sus colocaciones tienden a deteriorarse debido a que el desusado aumento de la demanda nacional provoca un doble efecto: limita los saldos exportables y empeora la posición competitiva del país al dar origen a una tasa de inflación superior a la que prevalece en Centroamérica.

Ante la peligrosa reducción de las reservas internacionales y la posibilidad de que el déficit comercial con el Mercado Común alcanzara una cifra del orden de los 40 millones de dólares a fines de 1972, el Gobierno de Costa Rica inició con los países del área negociaciones que, por diversas causas, fueron infructuosas. En vista de ello se vio en la necesidad de someter las importaciones centroamericanas a un régimen cambiario igual al establecido para el resto del mundo a partir de septiembre del año en curso, produciéndose casi de inmediato el cierre temporal de fronteras.

Las negociaciones prosiguieron, no obstante, hasta que en la Reunión Conjunta de los Ministros de Economía y de Hacienda con el Consejo Monetario Centroamericano (celebrada a mediados de octubre de 1972), se encontraron soluciones aceptables para todas las partes. El convenio incluía el compromiso de reanudar el comercio, aceptar el nuevo sistema cambiario de Costa Rica, otorgar facilidades a dicho país para la liquidación de los saldos deudores acumulados, y permitir que una parte del diferencial cambiario fuera captado por los exportadores de Costa Rica como aliciente al desarrollo de sus actividades.^{26/}

Las decisiones acordadas contribuirán a restringir los desequilibrios de pagos de Costa Rica y a mejorar el clima de entendimiento y cooperación dentro del programa integracionista, pero la solución

^{26/} Si se exceptúa una lista reducida de artículos, el tipo de cambio para las importaciones originadas en Centroamérica se elevó de 6.625 a 8.60 colones por dólar. Por su parte, la liquidación a los exportadores costarricenses se efectuará a razón de 7.60 colones por dólar, que representa una bonificación próxima al 50 por ciento del recargo cambiario.

definitiva del problema habrá de depender de que, en lo interno, se encuentren esquemas de asignación de recursos y de gastos más acordes con las exigencias del equilibrio regional; y, en lo externo, el Mercado Común adopte políticas mancomunadas sobre la producción y las inversiones, en vez de centrar la atención exclusivamente en aspectos comerciales.

c) El problema de desarrollo equilibrado de Honduras

Al formalizarse los acuerdos constitutivos del Mercado Común e iniciarse la primera etapa de avance acelerado de las transacciones regionales, la economía hondureña se encontraba en una situación de menor desarrollo relativo con respecto a los demás países centroamericanos, como se deducía de la simple comparación entre los indicadores del ingreso por habitante, del producto industrial, el volumen de exportaciones a terceros países, y las disponibilidades de infraestructura y de cuadros empresariales de dicho país y los de sus vecinos.

En esas condiciones, al entrar en vigencia el régimen zonal de libre comercio y establecerse el arancel común, Honduras no pudo aprovechar las nuevas oportunidades de desarrollo en igual medida que el resto de las partes contratantes, y en cambio absorbió una parte proporcionalmente mayor de los costos y reajustes correlativos.

De ningún modo significa ello que, en la década de los sesenta, la economía hondureña hubiese dejado de recibir beneficios netos del proceso de integración. Su ritmo de crecimiento se elevó entonces por encima de lo que con toda probabilidad hubiera podido hacerlo en otras circunstancias; su producción manufacturera recibió impulsos significativos; sus exportaciones al Mercado Común se elevaron considerablemente; comenzaron a formarse y fortalecerse nuevos cuadros técnicos y empresariales, y avanzó en forma muy apreciable --merced a la implementación de programas conjuntos-- en la expansión de la infraestructura física, principalmente a través de la construcción de la red regional de carreteras. Todos esos hechos positivos se combinaron con la realización de esfuerzos internos encaminados a cambiar la pauta tradicional de crecimiento,

/fincada en

fincada en las exportaciones de banano, que se tradujeron en la reorganización institucional del sector público con fines de desarrollo, en la elaboración de planes de acción de mediano y largo plazo y en la promoción deliberada de nuevas actividades productivas.

El problema del desarrollo equilibrado de Honduras no debe formularse, por consiguiente, en los términos de que la integración favoreció o dejó de favorecer el progreso de la economía nacional. Todos los estudios indicadores son, a ese respecto, de signo favorable, y demuestran que en cierto sentido ha sido subestimado el potencial de crecimiento asociado al Mercado Común, que ha sido y continúa siendo susceptible de aprovecharse en beneficio de la transformación económica del país. Lo que será preciso especificar, por consiguiente, son fórmulas que permitan rectificar la distribución inequitativa de los costos y beneficios del esquema integracionista y, en el caso particular a que se hace referencia, la situación desfavorable en que se ha encontrado Honduras dentro del conjunto de Centroamérica.

En este punto es donde se encuentra la mayor dificultad de las acciones conjuntas para instrumentar una política que asegure la participación voluntaria y decidida de todos los estados signatarios del Tratado General en el programa centroamericano de cooperación económica. En términos estrictos, no han faltado deseos ni han dejado de hacerse esfuerzos para complementar la actividad interna de Honduras con medidas de alcance centroamericano, de lo que es muestra el convenio de 1966 en que dicho país recibió un régimen preferencial.^{27/} Lo que sucede es que los instrumentos comunitarios y la inflexibilidad de los disponibles han sido inapropiados para hacer viable y asegurar el cumplimiento efectivo del principio de desarrollo equilibrado.

Se explica así que el rezago relativo de la economía hondureña se haya mantenido como un problema no resuelto de la integración a lo largo de toda la década de los sesenta, situación que vino a complicarse por añadidura con el conflicto bélico y con el fracaso de las negociaciones sobre el "modus operandi" que se consideró paso previo para lograr acuerdos de restructuración del Mercado Común de mayor trascendencia.

^{27/} Véase de nuevo el Acta número diecinueve del Consejo Económico Centroamericano (septiembre de 1966).

El examen de la situación económica de Honduras en el período 1971-72, o sea una vez que se separó temporalmente del régimen de libre comercio, demuestra que los propósitos de fortalecer y hacer más dinámicas sus actividades productivas con base en la sustitución de abastecimientos de origen regional y el aprovechamiento del mercado interno, no han resultado como se esperaba.

El intento de crear focos autónomos de crecimiento tropezó inmediatamente con el obstáculo del exiguo tamaño del mercado y con fallas estructurales de otro carácter que han mantenido sin alteración los niveles medios de ingreso por habitante desde 1968. La virtual eliminación de las exportaciones a Centroamérica ha significado para Honduras el retorno al patrón tradicional de crecimiento; ha acentuado su dependencia de la colocación de unos cuantos productos primarios de demanda inelástica en los mercados internacionales, cuya insuficiencia dinámica y oscilaciones tampoco han alcanzado a compensar además, el efecto combinado de los programas de inversión y gasto público y de la sustitución de importaciones a nivel nacional.

El vacío provocado por las limitaciones de acceso impuestas a los abastecimientos de origen centroamericano, exigió elevar el grado de utilización de la capacidad industrial instalada e indujo, en escala relativamente modesta, a nuevas inversiones que contribuyeron a sostener el ritmo de expansión del sector manufacturero que se alcanzara en 1970. Ese proceso de expansión, en conjunto, no ha generado sin embargo los efectos multiplicadores suficientes --entre otras razones por la debilidad del eslabonamiento de las actividades productivas-- para difundir impulsos dinámicos al resto de la economía.

En general, los alicientes a la inversión han ido declinando como lo demuestra la prolongación por tercer año consecutivo de la atonía en la formación de capital del sector privado, en parte a causa de la reducción de la demanda interna debida al alza de precios originada en la política proteccionista y en la inelasticidad de la oferta nacional. Dicho de otra forma, al haberse suprimido la competencia del Mercado Común, ha crecido la elaboración de manufacturas ligeras de consumo y de algunos bienes intermedios muy dependientes de insumos importados,

/que se colocan

que se colocan a niveles de precios sensiblemente superiores. Por otro lado, la inversión fabril se ha concentrado en la instalación de plantas de pequeña escala con costos de elaboración relativamente altos. Además, ha sido preciso reconvertir o readaptar las instalaciones especializadas en la exportación a mercados regionales, incurriéndose en erogaciones adicionales y en la reducción de los ingresos de divisas.

De las observaciones precedentes se deduce que la política implantada recientemente ha tenido que disminuir las tensiones generadas por el desequilibrio del intercambio regional, ha elevado en ciertos campos las recaudaciones fiscales y ha promovido en algún grado la industria local, pero presenta al mismo tiempo efectos negativos del patrón de sustitución que comenzaron casi de inmediato a manifestarse en el deterioro de la eficiencia productiva y en las estructuras de costos y precios. En efecto, al haber asegurado el mercado a los empresarios nacionales a través de altas barreras proteccionistas, las consideraciones sobre productividad y análisis de ventajas comparativas se vieron relegadas a segundo plano y se tendió a invertir en ramas que pocas perspectivas de expansión sostenida ofrecen con frecuencia, o en plantas de tamaño inapropiado. Más grave, desde el punto de vista del desarrollo nacional, puede considerarse la posposición de proyectos que habrían implicado la transformación cualitativa del sector industrial hondureño, pero cuya viabilidad dependía del acceso al Mercado Común o del apoyo del resto de los gobiernos centroamericanos. Debe agregarse que los procesos dirigidos a elevar los coeficientes de autoabastecimiento, en Honduras como en otros países de la región, pueden ser después causa de dificultades adicionales a la hora de reconstruir la unidad del programa multinacional de cooperación económica.

El caso de Honduras parece confirmar la conclusión de que las fallas estructurales de pequeñas economías de exportación, como las centroamericanas, lejos de resolverse con la supresión del libre comercio tienden a agudizarse a mediano y largo plazo, al reducirse la gama de posibilidades de crecimiento y ser más difícil de concretar. El costo resultante por no haberse podido establecer regímenes compensatorios eficaces para los

países relativamente rezagados dentro del Mercado Común, ha sido sin duda elevado tanto para Honduras como para el resto de la región.

La solución de suscribir convenios bilaterales^{28/} habrá podido permitir reconstituir algunas corrientes de comercio, pero no ofrece soluciones duraderas en sí misma, puesto que, al acentuarse por cualquier motivo los desequilibrios de pagos o de las finanzas públicas de uno de los países, puede reducirse la cobertura del compromiso bilateral o preferirse la importación de terceros países ante consideraciones de precio y calidad, que provocaría medidas similares de los exportadores regionales afectados.

Mucho más fructífero habrá de ser si se intensifican los esfuerzos encaminados a suprimir las deficiencias del programa integracionista en lo que respecta a distribuir geográficamente mejor las oportunidades de progreso, porque sólo en esa forma se puede alcanzar una verdadera unión económica de alcance regional y mantenerse el dinamismo del desarrollo en el largo plazo, sustentado en polos de crecimiento cada vez con mayor grado de autonomía.

d) Problemas generales del desarrollo integrado

Ya se ha señalado que los progresos de la integración económica, durante la década de los sesenta, se tradujeron en un aumento de las corrientes comerciales, en un mayor desenvolvimiento industrial y en la ampliación de las obras de infraestructura, dando inicio a una pauta distinta de desarrollo en la que se ampliaban las perspectivas de alentar un progreso sostenido para todas las economías centroamericanas.

También se ha indicado que al final de ese período, y en los años subsecuentes, se acentuaron insuficiencias de orden económico y social que se manifestaron en la aparición de tensiones tanto en cada país como en el contexto del programa común de integración. Las expresiones concretas de esos fenómenos han consistido en los desequilibrios

^{28/} En agosto de 1972, los gobiernos de Honduras y Nicaragua firmaron un convenio bilateral de comercio y se ha anunciado la negociación probable de acuerdos similares entre el primero de esos países con Costa Rica y Guatemala.

generalizados de diversa naturaleza --balanza de pagos, funcionamiento del sector público, distribución del ingreso y de los beneficios de la asociación económica, etc.-- que se han analizado en diversas investigaciones.

Por esa razón, el análisis que se hace a continuación se centrará exclusivamente en la apreciación del comportamiento del ritmo de crecimiento de las economías centroamericanas y en las vinculaciones que ha tenido con la situación general del mercado de trabajo.

A partir del segundo quinquenio de la década pasada, las tasas de crecimiento del producto comenzaron a oscilar y a debilitarse, dentro de una clara tendencia a la baja, como reflejo del deterioro del sector externo que ha afectado en forma desigual a cada uno de los países y de las fricciones que surgen dentro del Mercado Común. La situación se deterioró más con motivo del conflicto bélico de 1969, período en el que la dislocación de las corrientes del intercambio regional frenaron el proceso de formación de capital, especialmente para los proyectos cuya viabilidad dependía de la existencia del mercado ampliado.

Así, mientras en el período 1960-65 las tasas de expansión del producto y las inversiones, ascendieron al 6.5 y al 10.0 por ciento respectivamente, en los cinco años siguientes alcanzaron sólo al 5.4 y al 5.8 por ciento, para descender más todavía entre 1969 y 1971.

Se comenzó a tipificar, en consecuencia, un caso de insuficiencia dinámica de los centros propulsores del desarrollo centroamericano susceptible de provocar serios inconvenientes en el futuro próximo. Y no sólo se causaban entorpecimientos mayores al establecimiento de nuevas actividades productivas; empezó a configurarse, además, un proceso de reversión de la política regional de sustitución de importaciones que había venido a constituirse en el único polo autónomo de crecimiento sobre el que descansaban las posibilidades de transformar la economía de los países miembros del Mercado Común.

La insuficiencia dinámica de los sistemas productivos causó por añadidura profundas repercusiones en los mercados de trabajo y en los patrones de distribución del ingreso. El escaso dinamismo de la agricultura tradicional, las fluctuaciones de la demanda externa de

/productos

productos básicos y la incorporación indiscriminada de la tecnología, unidos a la intensa expansión demográfica y a la difusión de expectativas de movilidad, ocupación y participación política y social, crearon las tensiones consiguientes y, sobre todo, acentuaron el problema de la subocupación y el desempleo.^{29/}

El problema puede apreciarse en su verdadera magnitud si se observa que incluso en las épocas de auge económico se han mantenido fuertes contingentes de la fuerza de trabajo con bajísimas remuneraciones, esto es, en condiciones de franca subocupación.

La información disponible no permite señalar con precisión el aumento de la población marginada que ha provocado el descenso reciente de las tasas de desarrollo, pero permite hacer apreciaciones de carácter general. La población económicamente activa de Centroamérica tenderá a elevarse entre 1970 y 1980 en razón del 3.5 por ciento anual, mientras el ritmo de aumento de la productividad por hombre ocupado se estima en 2.9 por ciento. Viene a concentrarse así una cifra del 6.4 por ciento de crecimiento del producto, que si puede permitir apenas absorber los nuevos contingentes de trabajadores de ningún modo alcanzará para reducir los niveles acumulados de desempleo abierto y disfrazado. Por tanto, a plazo medio, se precisaría un ritmo de expansión de las actividades económicas cercano al 7 por ciento para lograr la debida compatibilidad con las metas de redistribución del ingreso y del empleo que se contemplan en los planes nacionales, alentar incrementos de los coeficientes históricos de productividad y absorber la participación de la población adulta en la oferta de mano de obra.^{30/} Vista la misma cuestión desde otro ángulo, en la década actual se requerirá crear un promedio cercano a 191 000 empleos anuales, de lo cual se deduce que cada punto por debajo del 6.4 por ciento en la tasa de desarrollo habría de agregar aproximadamente 30 000 personas al conjunto de la población marginada.

^{29/} Véanse, CEPAL, Consideraciones sobre la situación del empleo en Centroamérica, Doc. E/CN.12/CCE/365, 1971, y Perspectivas del empleo juvenil en el Istmo Centroamericano, Doc. CEPAL/MEX/71/24/Rev.1, 1972).

^{30/} Las cifras anotadas representan promedios para Centroamérica, que varían señaladamente para el caso concreto de cada país.

Los gobiernos han comenzado a poner en práctica en fechas recientes medidas encaminadas a incrementar el volumen de empleo. Tanto en trabajos de investigación y en reuniones realizadas en foros centroamericanos --entre otros, el Consejo de Trabajo y Previsión Social y el Consejo Cultural y Educativo--, como en los organismos nacionales de planificación, se han abordado temas relacionados con la política ocupacional y se ha señalado la conveniencia de diseñar programas de largo plazo dirigidos a reorientar la pauta de desarrollo tomando en cuenta explícitamente objetivos de empleo. Al respecto, se ha considerado que la solución de los desajustes del mercado de trabajo mejoraría notablemente la distribución del ingreso y podría aumentar el grado de participación de amplios estratos sociales en la vida económica y política de los países.

Los gobiernos vienen desplegando esfuerzos --en lo que se refiere a la adopción de medidas específicas-- para robustecer los marcos institucionales de los organismos de planificación y los ministerios del trabajo, que empiezan a traducirse en reorientaciones del gasto público con miras a promover actividades de alta densidad de mano de obra.

No se puede anticipar todavía la medida y las circunstancias en que las preocupaciones anotadas llegarán a concretarse en programas de acción para cubrir esas necesidades, pero conviene insistir, en cualquier caso, en que no puede aplazarse la eliminación de los obstáculos que vienen frenando el ascenso de los niveles de la actividad económica, y singularmente los asociados a la integración regional que dependen de decisiones susceptibles de adopción en plazos relativamente cortos. Del mismo modo deberán impulsarse gradualmente cambios en la asignación de recursos y en la selección de técnicas, y buscarse deliberadamente la integración vertical de las actividades productivas con el propósito de incrementar el multiplicador de empleos de la inversión.

e) La Comisión Normalizadora y sus actividades

Las dificultades y crisis por las que ha atravesado el Mercado Común no han impedido el mantenimiento de contactos continuos en los últimos cuatro años, con excepción tal vez del primer semestre de 1971, cuando la paralización de los trabajos encomendados a los Consejos Económico y Ejecutivo entorpeció parcialmente la celebración de negociaciones multilaterales. Se recurrió entonces a consultas y acuerdos bilaterales, o entre un número de países que no incluía, por lo general, la totalidad de los miembros del Mercado Común. Posteriormente Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, decidieron establecer un mecanismo para regularizar institucionalmente sus relaciones económicas denominado la "Comisión Normalizadora" a principios de julio de 1971.^{31/}

La Comisión está integrada por dos miembros de cada uno de los gobiernos citados (el Ministro de Economía y un representante personal del Presidente de la República). Su función ha sido diseñar y adoptar medidas destinadas a facilitar la aplicación y el fortalecimiento del proceso de integración y superar los obstáculos que puedan impedir el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo que ofrezca el mercado ampliado. Para cumplir con esas responsabilidades le fueron asignadas las atribuciones conferidas al Consejo Económico y al Consejo Ejecutivo en el Tratado General, y por eso sus actuaciones --en cuanto se refieren a cuestiones de integración-- se encuentran enmarcadas dentro de los principios y normas que constituyen el marco jurídico regional.^{32/}

La Comisión ha celebrado trece reuniones, ha formado subcomisiones y grupos de trabajo y ha dado oportunidad a los representantes de las organizaciones empresariales de exponer sus puntos de vista sobre los problemas que los afectan. La Comisión quedará disuelta en cuanto se reanude el funcionamiento de los órganos rectores del programa de integración.

Los trabajos de la Comisión han tenido por objeto, directa y primordialmente, evitar mayores deterioros al Mercado Común Centroamericano.

31/ Véase el Acta de la Reunión de Ministros de Economía de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica (junio de 1972).

32/ Véase el Estatuto de la Comisión Normalizadora (junio de 1971).

En este sentido, ha desarrollado actividades en dos campos principales; por un lado ha intervenido en los aspectos relacionados con el perfeccionamiento de las bases jurídicas y de las políticas económicas regionales y, por otro ha procurado resolver los problemas que afectan o pudieran afectar al desarrollo normal del comercio.^{33/}

Por lo que se refiere a los aspectos jurídicos, ha aprobado el Reglamento sobre Normas y Procedimientos para la Aplicación del Impuesto de Estabilización Económica creado por el Protocolo sobre Medidas de Emergencia en Defensa de la Balanza de Pagos; el Reglamento al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial; y el Protocolo para Manejar en Forma Flexible el Arancel Centroamericano a la Importación. También ha elaborado los proyectos que reglamentan tanto los Artículos IX del Tratado General y 14 del Protocolo sobre Trato Preferencial a Honduras,^{34/} como los impuestos selectivos al consumo y generales sobre las ventas. La Comisión ha recomendado además, a los gobiernos que no lo hubieren hecho, la ratificación del Convenio Centroamericano sobre Protección de la Propiedad Industrial y del Protocolo de Guatemala al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación.

Por lo que concierne a los aspectos institucionales, la Comisión ha recomendado reiteradamente que los órganos principales del Mercado Común reanuden cuanto antes sus funciones, al considerar que la prolongación indefinida de la situación actual entorpece las tareas que tienden a normalizar y perfeccionar el programa de integración. Ha sugerido también que el Consejo Ejecutivo se transforme en un cuerpo permanente, con sede en la SIECA, integrado por representantes gubernamentales en calidad de funcionarios regionales.

Las actividades de la Comisión en materia económica se han orientado principalmente hacia la definición de políticas sobre los sectores agrícola, industrial y comercial. Por la importancia que se concede a la agricultura

^{33/} Véanse las Actas de la Comisión Normalizadora (julio de 1971 a septiembre de 1972).

^{34/} Se refieren a la restricción de franquicias aduaneras a la importación de artículos similares a los producidos regionalmente en condiciones adecuadas.

en la estructura económica de los países centroamericanos, se ha abordado la fijación de los lineamientos básicos en que podría fundamentarse una política de alcance regional, incluyendo la reactivación de los mecanismos intergubernamentales de coordinación. En este sentido, la Comisión convocó a los directores de los organismos de estabilización de precios de granos básicos como paso previo a la reanudación de las actividades de la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios, y a una intervención posterior de los Ministerios de Agricultura y de otras instituciones en el estudio y aprobación de las bases en que podría sustentarse la política agropecuaria conjunta. Además, ha puesto especial atención en el proyecto destinado a crear un Fondo Centroamericano de Regulación de Precios en el que participaría el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.

La Comisión ha señalado la necesidad de contar con una estrategia industrial congruente con la nueva situación y con las perspectivas del Mercado Común. Para ello fijó los objetivos principales que normarían dicha política y tomó diversos acuerdos sobre medidas complementarias en materia aduanera y fiscal. Por una parte, acordó formular un nuevo arancel de aduanas, sustituir la nomenclatura arancelaria vigente, adoptar una legislación arancelaria uniforme, y crear los mecanismos necesarios para su correcta interpretación y aplicación. Por otro lado, recomendó la suscripción de un protocolo que permita manejar con flexibilidad la tarifa arancelaria uniforme, así como la eliminación de exenciones innecesarias del impuesto sobre la renta y la utilización de instrumentos tributarios para desalentar la fabricación de artículos no necesarios para el desarrollo. También ha solicitado que se realice un estudio sobre las implicaciones que tendría la aplicación inmediata del criterio de clasificación con base enteramente centroamericana contenido en el Convenio de Incentivos Fiscales.

La Comisión ha incluido en su programa de trabajo diversos temas relacionados con la política comercial entre los que destacan el análisis de los tratados bilaterales de libre comercio que algunos de los países mantienen con Panamá, con miras a establecer normas para la celebración de un posible convenio multilateral con dicho país; las posibilidades de organizar conjuntamente en Europa un mecanismo regional de negociación en

/materia de

materia de comercio exterior, y el examen de las regulaciones al transporte terrestre para facilitar el intercambio regional.

Uno de los asuntos a que ha dedicado atención preferente la Comisión Normalizadora ha sido el problema de la desviación del comercio de textiles, vestuario, huevos y calzado de Guatemala, El Salvador y Nicaragua hacia Costa Rica. La Comisión determinó que, dentro de una política general, se precisaría restaurar el libre comercio irrestricto para dichos productos y eliminar la caución que Costa Rica les había impuesto; reconoció no obstante las dificultades que se presentarían si de inmediato se adoptaran tales medidas, por lo que recomendó que se fuera regularizando gradualmente su intercambio, conforme a la situación particular de cada producto. Al efecto, puso en práctica un sistema flexible de autorregulación de las exportaciones de los tres países hacia Costa Rica y propició reuniones entre empresarios para que concretaran arreglos directos entre ellos.

Merced a los mecanismos descritos, pronto lograron suspenderse las restricciones impuestas al intercambio de huevos, calzado y vestuario, restableciéndose así el libre comercio para esos productos entre los países señalados. Por lo que respecta a textiles, la Comisión consideró que los problemas planteados eran más complicados y que su solución requeriría la aplicación de medidas regionales para racionalizar el desarrollo integral de la industria textil centroamericana. Al respecto, recomendó la suscripción de un protocolo donde se estableciesen las medidas requeridas para alcanzar ese objetivo, y ha favorecido la realización de diversos estudios técnicos y de reuniones gremiales para reunir elementos de juicio indispensables. Por otra parte ha establecido un sistema provisional --que aún se mantiene vigente-- para las exportaciones intrarregionales de textiles con objeto de evitar distorsiones en los mercados de los países importadores.

Además de los anteriores, la Comisión ha resuelto problemas que afectaron a empresas o productos específicos entre los que pueden mencionarse los referentes a sosa cáustica, leche en polvo, oleaginosas, resinas, polivinilos y envases.

/De lo señalado

De lo señalado pueden extraerse varias conclusiones. Ante todo que la Comisión Normalizadora ha cumplido las funciones que le fueron encomendadas en lo que concierne a la resolución de importantes problemas relacionados con la desviación del comercio a que dio origen el anormal funcionamiento del Mercado Común. En segundo lugar, ha logrado la aprobación de reglamentaciones que habían quedado pendientes antes del conflicto bélico de 1969. En tercero, ha fijado lineamientos generales sobre la coordinación de políticas económicas diversas que han sido incorporadas en los nuevos planteamientos formulados sobre desarrollo integrado. La Comisión, en suma, ha podido resolver problemas de funcionamiento de la integración y, a la vez, ha formulado recomendaciones y realizado trabajos que facilitarán la tarea de reestructuración de las vinculaciones económicas entre todos los países centroamericanos.

f) La estrategia regional de desarrollo integrado

Ya se anotó en páginas anteriores que la Secretaría Permanente ha presentado a consideración de los gobiernos un amplio y detenido estudio sobre estrategia regional de desarrollo integrado, que permitirá entrever las interrelaciones sectoriales del proceso de reestructuración del Mercado Común. Las conclusiones del estudio, figuran en doce informes especializados^{35/} que complementan la presentación general del documento.^{36/}

En la tesis planteada en la parte que constituye el diagnóstico del desarrollo registrado en el decenio anterior se considera que ha sido creciente la interdependencia de las economías centroamericanas, tanto en las fases de auge como en las de depresión de los niveles de la actividad

^{35/} Los anexos se refieren concretamente a las siguientes materias: la economía regional en el período 1960-70 y sus perspectivas para la próxima década; libre comercio, arancel uniforme y unión aduanera; desarrollo industrial; desarrollo agrícola; integración física; aspectos sociales; integración monetaria; política comercial externa; financiamiento del desarrollo integrado; finanzas públicas; aspectos institucionales, y cooperación técnica internacional (octubre de 1972).

^{36/} Véase de nuevo el documento El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década: Bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano (octubre de 1972).

productiva. Se considera que la integración hizo posible alcanzar un ritmo de expansión del ingreso significativamente superior al que se hubiera podido lograr de no haber existido dicho proceso, y también que los esfuerzos internos y regionales combinados ensancharon sensiblemente las bases físicas de la producción y, en menor medida, el capital humano por encima de lo que hubiera podido obtenerse en otras circunstancias. Asimismo, en el análisis de los grandes obstáculos que dificultaron los desarrollos nacionales en el decenio --desequilibrios externos, desajustes financieros de los sectores públicos, distribución desigual del ingreso y elevados niveles de subempleo-- y de los escollos principales que se opusieron a la integración --falta de una coordinación regional de políticas, distribución desigual entre los países de los beneficios y costos del programa regional de cooperación económica, y escasa participación en el mismo de los estratos mayoritarios de la población--, se pone en evidencia que esos dos tipos de factores se apoyaron recíprocamente y agravaron los efectos adversos sobre la evolución de los sistemas económicos centroamericanos.

Del diagnóstico y el examen de las opciones abiertas al desarrollo de los países de la región en el futuro inmediato, se deduce una vez más que las perspectivas resultan mucho más favorables para un patrón de crecimiento con integración, camino por el que podrán alcanzarse etapas más avanzadas de industrialización y, en general, resolverse obstáculos que tradicionalmente han entorpecido la elevación sostenida y acelerada de los niveles de vida de la población de Centroamérica.

Se subraya, por otro lado, que de volverse a la situación anterior al conflicto bélico, la falta de medidas correctivas de las deficiencias que caracterizaron al movimiento de integración daría lugar a nuevas tensiones que comprometerían la viabilidad de ese movimiento. Se postula como meta fundamental, por ese motivo, el establecimiento de un sistema económico de alcances auténticamente regionales. La formación de una unidad económica constituye, pues, el objetivo principal de largo plazo de la estrategia, y su implementación supone la adopción gradual y progresiva de medidas que tiendan a lograr la circulación irrestricta de mercaderías sin distinción de origen, y la armonización de las remuneraciones a los factores

/productivos.

productivos. Esto último implica, a su vez, avanzar en el establecimiento de un régimen de libre movilidad regional de la mano de obra y de capitales, la adopción de políticas conjuntas en los campos que reciban prioridad, y la localización de nuevas actividades económicas atendiendo a la dotación de recursos de cada país y zona, así como al cumplimiento del principio del desarrollo equilibrado entre estados, sectores y estratos sociales.

Preocupación central de la estrategia propuesta es la creación de condiciones que favorezcan la elevación de los estándares de bienestar de la población centroamericana, estableciendo centros autónomos de expansión capaces de acelerar los ritmos de crecimiento del producto; adoptando una política redistributiva franca que reduzca las disparidades de ingreso entre países y estratos sociales; aprovechando lo mejor posible los recursos humanos y naturales de la región, y reduciendo al máximo la vulnerabilidad externa.

Esos grandes objetivos someramente descritos se complementan con recomendaciones de orden más específico para que se produzca la congruencia indispensable con el manejo de políticas e instrumentos de acción conjunta. En tal sentido, se subraya la necesidad de ampliar el papel que corresponde representar a los sectores públicos tanto en el diseño de medidas colectivas como en la atención de los problemas internos de cada país y obtener la participación activa de los sectores privados para la formulación de los programas de carácter regional y nacional.

En lo que respecta a la distribución del ingreso, la estrategia incluye múltiples señalamientos entre los que destacan las medidas de apoyo a los pequeños y medianos agricultores, las dirigidas a la reestructuración de los sistemas agrarios, y otras destinadas a ensanchar el mercado de trabajo, reformar las estructuras tributarias y estabilizar los precios de artículos alimenticios de consumo popular.

Por último, los enfoques y recomendaciones generales se integran en un plan mancomunado de acción que se completa, en los doce estudios sectoriales, con observaciones sobre la política a seguir en los diversos

campos y constituye la mencionada estrategia de desarrollo económico y social integrado.^{37/}

El trabajo presentado por la Secretaría Permanente del Tratado General propone, en síntesis, bases sobre las que los gobiernos pueden iniciar a corto plazo negociaciones multilaterales y acordar directrices que normen en adelante el funcionamiento y los alcances del programa de integración. Se trata, en definitiva, de pasar a una etapa más avanzada del proceso de fusión gradual de las economías donde existirá la posibilidad de ir resolviendo algunos de los problemas estructurales más importantes que han restado viabilidad hasta la fecha al desarrollo de cada uno de los países en particular y al propio Mercado Común en conjunto.

5. Las nuevas tareas de la integración

En los capítulos anteriores ha tratado de exponerse la dificultad que encierra la restructuración del Mercado Común sobre la base de una estrategia de desarrollo integrado. De hecho, los países centroamericanos se encuentran ante un problema de magnitud comparable al que se les presentó en el momento de suscribir los convenios constitutivos del programa de integración, pero en circunstancias ciertamente más complejas.

Los próximos acuerdos ya no habrán de circunscribirse al diseño y manejo de unos cuantos instrumentos de política comercial, tendrán que afectar ahora a campos nuevos y más complicados, exigirán al mismo tiempo la participación de grupos más amplios de los sectores público y privado, y requerirán en consecuencia el establecimiento de mecanismos más afinados de coordinación a nivel regional y nacional para poder llevarse a la práctica. Las negociaciones tendrán que implicar por fuerza, además, reajustes de intereses consolidados en el período integracionista anterior; lograr el resultado deseado dependerá sobre todo de que puedan superarse las fricciones que condujeron al rompimiento de la unidad del Mercado Común.

^{37/} En el addendum I de este informe se incluye una presentación esquemática de estos lineamientos, que podrá ampliarse y perfeccionarse cuando se disponga de un juego completo de los doce estudios especializados.

La dificultad principal se deriva, evidentemente, de que ningún avance habrán de significar los nuevos compromisos si se basan en soluciones intermedias o de corto plazo. El carácter estructural de los problemas del desarrollo integrado no permite prolongar indefinidamente la situación presente sin poner en peligro los progresos alcanzados y sin que se produzca un proceso regresivo de los alcances del sistema de cooperación regional. Dicho en otras palabras, mientras no se haga frente a todos los escollos señalados y no se acuerde la instrumentación de políticas activas capaces de atacar las causas de los desequilibrios, en vez de sus manifestaciones más superficiales, sólo se conseguirá aumentar las dificultades y las crisis y, en definitiva, desmantelar el Mercado Común.

La reunión que han decidido convocar los gobiernos para diciembre de 1972, reviste por lo tanto significativa importancia. Viene a ser el comienzo de una rueda de negociaciones de cuyos resultados habrá de depender el futuro de la integración regional. Se justifican, en consecuencia, algunos comentarios sobre los objetivos que se precisaría alcanzar.

Por un lado, esa reunión permitirá conocer la posición de cada gobierno participante en lo que respecta a la formulación conjunta de una estrategia regional de desarrollo y, en su caso, a la fijación de las orientaciones bajo las que habrá de instrumentarse esa estrategia, teniendo en cuenta las propuestas presentadas por la Secretaría Permanente. En segundo término, habrá de servir para identificar las directrices, mecanismos y procedimientos para hacer frente a los problemas de corto plazo y los asociados a la reconstitución plena de la unidad del Mercado Común. En esa misma oportunidad, podrán precisarse, en fin, los acuerdos primarios bajo los que habría de regirse el funcionamiento del programa multinacional en el período de transición que mediaría entre el inicio de las negociaciones de reestructuración y la suscripción de los nuevos convenios básicos.

Por lo que al primer aspecto se refiere, se justificaría seleccionar --conforme a escalas de prelación acordadas conjuntamente-- los instrumentos esenciales de la estrategia de integración y desarrollo, e identificar los campos sobre los que se precisaría realizar trabajos previos de investigación antes de concluir acuerdos definitivos. Especial atención debería

/concederse en

concederse en este terreno a avanzar en la coordinación de planes y políticas relacionados con la asignación regional de inversiones, la defensa de la balanza de pagos, el fomento de la sustitución regional de importaciones y la promoción agrícola.

En cuanto al segundo aspecto, --identificación de procedimientos para hacer frente a los problemas de corto plazo y a la reestructuración del Mercado Común-- también convendría acordar criterios selectivos teniendo como base la urgencia relativa de los problemas inmediatos para los que no ha podido encontrarse solución hasta ahora. Como paso inicial, cabría pensar en una reinstalación inmediata de los Consejos Económico y Ejecutivo para procurar la participación plena de todos los miembros del Mercado Común, sin perjuicio de que con posterioridad fuesen sustituidos por la organización institucional de la integración que mejor se adaptase a las nuevas circunstancias. En todo caso, parece esencial convenir en alguna forma de mejorar la distribución de los costos y beneficios del programa multinacional y, en tal sentido, encontrar la manera de corregir los desajustes de comercio de Costa Rica y de lograr la anuencia de Honduras a reincorporarse de lleno a los convenios de integración. Como será imposible que los programas que se acuerden para corregir las deficiencias estructurales de dichos países --singularmente de Honduras-- puedan concretarse en un plazo muy breve, tal vez sea conveniente acordar medidas provisionales de compensación y apoyo, y cláusulas de salvaguardia para los países que puedan requerirlas impidiendo así, en todos los casos justificados, un deterioro grave del mercado regional. También se requeriría la firma de acuerdos que facilitasen el camino a convenios de mayor alcance. Al respecto, podría decirse imprimir mayor celeridad a los trabajos que se están efectuando en materia de revisión del arancel, formación del Fondo Centroamericano de Estabilización de Precios, armonización de las políticas fiscales --incluyendo la revisión del Protocolo de San José--, la organización de un sistema de consultas entre los organismos de planificación (de preferencia en el campo de la inversión industrial), y adoptar similar actitud en lo que respecta a la integración física y la política externa común, entre otros aspectos.

/En cuanto

En cuanto a los criterios a que habrían de ajustarse las negociaciones durante el período de transición, podría pensarse en la formulación de calendarios de trabajo que, de acuerdo con las prioridades establecidas, permitieran adelantar con rapidez en la concertación de acuerdos y evitar el inconveniente de prolongar en exceso la situación incierta que prevalecería mientras no se firmasen los convenios definitivos. Asimismo, habría que precisar los foros en que se estimase conveniente la discusión de los diferentes aspectos del programa de restructuración, aquellos que examinarían el aspecto de la administración del Mercado Común y aquellos otros en que se procurarían eliminar las divergencias que han entorpecido las relaciones económicas y diplomáticas entre los gobiernos centroamericanos. También sería deseable que los gobiernos adoptasen el compromiso formal de abstenerse de tomar decisiones unilaterales que pudieran entorpecer el desarrollo de las negociaciones o causar deterioros en las relaciones económicas y comerciales durante el período de transición. Al propio tiempo sería importante promover la preparación de los proyectos de los convenios, dirigidos a los propósitos especificados --incluyendo la realización de estudios y consultas entre diferentes grupos públicos y privados-- independientemente de que los mismos pudieran suscribirse durante el período de transición o al finalizar el mismo.

De llegarse a acuerdo en la reunión de diciembre sobre requisitos como los enunciados en las páginas anteriores, las condiciones para mejorar las perspectivas del desarrollo y la integración de los países centroamericanos resultarían más favorables. La verdadera eficacia de los procedimientos y acuerdos formales habrá de depender, sin embargo, en esencia, de la amplitud de la estrategia conjunta que los gobiernos se muestran dispuestos a suscribir y de la calidad y variedad de los instrumentos de política de que decidan dotar a los órganos comunitarios. La misma cuestión, desde el punto de vista de la supresión de fricciones y de divergencias de criterio, parece requerir además el establecimiento de un sistema riguroso de evaluación de los costos y beneficios del proceso, y la modificación de la forma predominante de negociación multinacional.

A reserva de agregar algunas reflexiones sobre la estrategia de desarrollo e integración, debe recordarse que cada país ha adoptado fórmulas propias de medir su participación y la del resto de las Partes Contratantes en el Mercado Común; además de presentar discrepancias conceptuales, esas fórmulas han tendido a relacionarse exageradamente con criterios comerciales o con posiciones de negociación del momento. No es de extrañar, por lo tanto, que las evaluaciones hubiesen tenido un carácter parcial y que, en general, se haya concedido escaso crédito a beneficios de lenta maduración, que dependen de la transformación cualitativa de las economías impulsadas directa o indirectamente por los programas integracionistas.

Las repetidas crisis y la falta de normas uniformes de evaluación han llevado las negociaciones al terreno de los problemas inmediatos, en los que se ha procurado sobre todo concluir arreglos en áreas donde pudiera existir algún consenso y libres de repercusiones políticas. En parte por esas razones, ha ido perdiéndose toda perspectiva de más largo término, a la par que ha resaltado la debilidad de los puntos de vista comunitarios frente a los de carácter nacional.

En los cambios de los tres aspectos señalados (estrategia, sistemas de evaluación y estilos de negociación), tendría que fundamentarse la doctrina de integración que podría aplicarse para garantizar el éxito en la concertación de los acuerdos previstos para 1973, y el inicio de una nueva etapa de cooperación regional más adelante. En esos términos, la aparición de fricciones se entendería en su verdadera naturaleza, es decir, como un fenómeno inherente al proceso de desarrollo económico que en vez de proporcionar soluciones a determinados problemas estuviera creando tensiones en otros campos. Pero, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, se dispondría de mecanismos institucionales que se ocuparían de las dificultades que pudieran presentarse sin entorpecer por ello el avance progresivo del Mercado Común, ni desconocer las orientaciones principales de largo plazo.

En lo sustantivo, debe insistirse, el alcance que se imprima a la estrategia y la prontitud con que comience a instrumentarse, serán la clave del futuro desarrollo del Mercado Común. Tres aspectos fundamentales

/deberán

deberán ser objeto de la mayor atención: la distribución equitativa del progreso económico en la región, la coordinación de políticas y la reforma institucional.

La evolución de la economía centroamericana ha estado influida, en términos espaciales, por las políticas de alcance regional, pero sin que se haya dispuesto de una orientación precisa en lo que respecta a modificar sobre los patrones espontáneos de localización de las actividades productivas a que dio origen la formación de la zona de libre comercio. Es decir, se ha contado con criterios uniformes de alcance multinacional, pero no con una política efectiva de asignación regional de inversiones, o de compensación para los países de menor desarrollo relativo. Los centros y los países donde se ha polarizado el desarrollo han incrementado su capacidad de generar ahorros, atraer inversiones y consolidar actividades, y ello ha hecho más palmarios los desajustes del intercambio zonal. Esa circunstancia tendrá que rectificarse al ser precisamente uno de los impedimentos principales con que tropieza el perfeccionamiento de la unidad económica centroamericana, y porque además implica muy probablemente el desperdicio de economías de complementariedad. Aunque el logro de ese objetivo pudiera implicar transitoriamente reducciones en la productividad de los recursos, a más largo plazo se traducirá en provechos socioeconómicos netos al haberse formado un número mayor de polos dinámicos de desarrollo y fortalecido los nexos regionales de solidaridad.

Así pues, el diseño de planes y acciones específicas en el campo esbozado deberá incluirse entre los ingredientes primarios de la estrategia del desarrollo centroamericano. No se trata, por supuesto, de forzar la igualdad aritmética de los niveles de ingreso entre los países, ni del establecimiento de actividades en localizaciones antieconómicas; se trata de propagar mejor, en sentido geográfico, los frutos del progreso de la integración, de promover deliberadamente la especialización regional y la distribución de las inversiones --aprovechando ventajas comparativas y las disponibilidades de recursos naturales--, y de aplicar con flexibilidad regímenes preferenciales a las economías que se encuentren relativamente rezagadas mientras se obtiene resultado de los programas dirigidos a vigorizar sus estructuras productivas.

/La ampliación

La ampliación y el mejoramiento de los sistemas de coordinación de políticas, cumpliría el doble propósito de dar sentido unitario a las estrategias nacionales y regional y de dotar al Mercado Común de instrumentos de acción congruentes con los objetivos que se precisará alcanzar en el futuro.

Entre las primeras condiciones a satisfacer figura el diseño de programas regionales de sustitución de importaciones, aspecto en el que se trataría de disminuir las presiones sobre las balanzas de pagos, de integrar mejor los sistemas de producción fabril y de vigorizar por ese medio las corrientes del comercio intrazonal que, tarde o temprano, tenderán a perder dinamismo al agotarse las posibilidades más inmediatas de complementación. Pero a diferencia de las políticas aplicadas en el pasado por muchos países latinoamericanos, desde un principio se evitarían los inconvenientes del proteccionismo indiscriminado, se cuidarían los niveles de eficiencia y competitividad, y se adoptarían las tecnologías que mejor cuadrasen a la dotación de los recursos regionales.

Análoga importancia se concede al diseño de una política regional de fomento agropecuario. En tal sentido, habría de reorganizarse la agricultura, especialmente la de carácter tradicional, y de buscarse la incorporación a la economía de mercado de los grupos rurales marginados. Para ello podría recurrirse a diversos elementos de política entre los que destaca, de un lado, la instrumentación de programas de especialización por países y zonas que simultáneamente tuviesen en cuenta la dotación relativa de recursos y el tipo de organización campesina, justificándose en tal sentido la adopción de medidas conjuntas destinadas a robustecer los esquemas de reforma agraria y de colonización, para intensificar el uso de las tierras, modernizar los sistemas de cultivo y disminuir los acervos de mano de obra redundante. Los esfuerzos nacionales de fomento de la agricultura de consumo interno y la organización de pequeños productores, debería complementarse, por otro lado, con programas de apoyo de alcance regional, en los que se atendería con preferencia a las zonas más rezagadas y a las de alta concentración demográfica.

La solución gradual del estrangulamiento externo tampoco podría dejarse depender de los efectos de la sustitución de importaciones. Incluso considerando la demanda global de la región, se advierte la imposibilidad de emprender la elaboración de toda una serie de productos que requieren mercados de gran tamaño. Aparte de los esquemas de defensa de los precios de los artículos de exportación tradicional, Centroamérica necesitará reforzar sus programas de diversificación de exportaciones de origen fabril o agropecuario, perfeccionando los mecanismos de promoción regional. La acción mancomunada de los países puede facilitar, asimismo, condiciones satisfactorias de acercamiento a otros países o agrupaciones de países, y el aprovechamiento de los sistemas internacionales de asistencia a las economías en desarrollo.

Desde un punto de vista distinto, a la estrategia de desarrollo integrado no podría corresponderle un papel neutral en lo que respecta al apoyo de las medidas de carácter social que se incluyen en los planes nacionales. En el caso de Centroamérica, las políticas de empleo y de redistribución del ingreso constituyen una unidad indivisible. La primera hace posible incorporar la mano de obra marginada al proceso productivo, proporcionándole un ingreso directo y la oportunidad de participar en los esquemas asistenciales, de servicios y de protección laboral. La redistribución de la renta propicia cambios en la estructura de la demanda, la oferta y las importaciones que facilitan la absorción dinámica de la mano de obra.

La coordinación regional en estos aspectos tendría efectos sumamente provechosos para el mejoramiento de las condiciones de vida de los estratos mayoritarios de la población. En términos generales, la intensificación de los ritmos de desarrollo reduciría las tensiones en el mercado de trabajo y elevaría el grado de movilidad ocupacional, y más importante todavía sería la posibilidad de imprimir sesgos uniformes a todo un conjunto de políticas (industrialización, desarrollo agrícola, tributaria, de importaciones de absorción de tecnología, salarios, seguridad social, etc.) para ir haciendo desaparecer, gradual pero firmemente, los mecanismos que provocan la marginalidad social. Imagínense los efectos favorables que tendría una nueva orientación de esas políticas no sólo en el sentido

/de generar

de generar mayores oportunidades de empleo --cuestión de primera importancia por sí sola-- sino en la reducción del desperdicio social de recursos que resulta de la duplicación de inversiones, la capitalización excesiva de las empresas, el uso limitado de la capacidad instalada, las prácticas monopólicas y la importación de bienes de consumo suntuario. Adviértase, además, que la alteración de las pautas tradicionales de crecimiento en esta materia requiere una acción regional concertada, puesto que de otro modo, sin duda alguna se presentarían desajustes insostenibles, dado el grado de interdependencia de las economías centroamericanas.

En un plano de realizaciones de orden más concreto, se obtendrían beneficios innegables de la instrumentación de medidas mancomunadas que abarcasen desde el diseño de programas educativos y de salubridad hasta el de planes de infraestructura o de construcción basados en métodos de alta densidad de mano de obra y de uso intensivo de materiales locales.

De lo anterior se desprende la necesidad ineludible de reformar la organización institucional que sirve al Mercado Común, al corresponder su concepción a una etapa ya superada del programa de cooperación económica. El tema ha sido tratado en detalle por la Secretaría Permanente y por el Instituto Centroamericano de Administración Pública; bastará insistir aquí en la necesidad de que se constituya un ente comunitario con personalidad jurídica propia y las necesarias facultades para coordinar los trabajos y fijar directrices unitarias al resto de los organismos de la integración, ensanchar y completar los nexos con los centros nacionales de decisión, facilitar la participación activa de nuevos grupos económicos y estratos sociales en la formulación de las políticas conjuntas, y para dotar de recursos financieros y humanos ampliados a las instituciones en que participan todos los países del área.

Los elementos de la estrategia que se han subrayado en las páginas anteriores forman un cuerpo interdependiente de políticas que sólo adquieren pleno sentido examinadas en conjunto. A riesgo de incurrir en simplificaciones burdas, conviene hacer explícita la lógica de su complementariedad. La solución de los problemas de desarrollo equilibrado permitiría restablecer la unidad del Mercado Común, al crear alicientes poderosos a

/las corrientes

las corrientes comerciales. Unido ello a las políticas de empleo y de distribución del ingreso, se produciría el ensanchamiento de los mercados internos y regionales y disminuirían las tensiones sociales o las propias de la integración. Los impulsos dinámicos resultantes facilitarían la reactivación de la agricultura de consumo interno y, en general, de las ramas que se ven obstaculizadas por el lento aumento de la demanda interna. Se crearían así condiciones propicias para la elaboración de artículos manufacturados de mayor complejidad, unido lo cual a una política selectiva de sustitución regional de importaciones y de eslabonamientos interindustriales, permitiría mejorar la asignación de recursos y aumentar el multiplicador de ingresos y empleo de la inversión. Sustentada en una base agrícola e industrial más eficiente, la política conjunta de comercio exterior se encontraría en posibilidad de diversificar las exportaciones, de elevar su tasa de crecimiento y de aprovechar positivamente las oportunidades que ofrecieran los sistemas de cooperación internacional. A su vez, al complementarse las estrategias nacionales con la reestructuración del Mercado Común, resultarían más eficaces las medidas descritas que, vistas globalmente, habrían de traducirse en la apertura de nuevas oportunidades de inversión y en la elevación de las tasas de desarrollo.

En síntesis, el esquema trazado podría cimentar el progreso regional sobre bases más sólidas y dinámicas, y reducir, en consecuencia, los costos del desarrollo, aparte de simplificar la tarea de elevar los estándares de vida de la población y de permitir nuevos avances en la fusión gradual de las economías centroamericanas.

