

LA PROPUESTA DE LA SIECA SOBRE EL PERFECCIONAMIENTO Y LA REESTRUCTURACION DEL PROCESO DE INTEGRACION EN CENTROAMERICA: ORIGENES, CONTENIDO Y PERSPECTIVAS*

1 Introducción

Durante la primera mitad de la década de 1960, el Mercado Común Centroamericano se citaba como ejemplo y modelo de un proceso de integración entre países en vías de desarrollo. En un período relativamente breve de cinco años, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica crearon una zona de libre comercio casi perfecta al adoptar un arancel común frente a terceros países y al acordarse un libre comercio irrestricto para los productos originarios en la región. Como resultado de dichas medidas, unidas a ciertas políticas conjuntas de desarrollo industrial, el intercambio de bienes pasó de \$CA 28 millones en 1959 a \$CA 260 millones en 1968. Al mismo tiempo, se lograron importantes avances en la integración física del área, se crearon instituciones y organismos de tipo regional y se elevó la movilización de recursos externos —en parte, a través del organismo financiero de la integración, el Banco Centroamericano de Integración Económica. En definitiva, el impulso por el desarrollo industrial —resultado, a la vez, de la dimensión ampliada del mercado regional y de la política sustitutiva de importaciones contribuyó en forma significativa a elevar las tasas de expansión económica de las cinco economías. (1)

* Reproducido de Estudios Sociales N° 9 (Mayo, 1973), Guatemala.

- 1) Se han hecho varios Intentos de cuantificar los beneficios de la integración y su impacto sobre la expansión del producto interno bruto. Si bien las metodologías empleadas varían sustancialmente, casi todos los estudios coinciden en el balance positivo del desarrollo integrado. Véanse, entre otros, los siguientes: Comisión Económica para América Latina, *Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica*, (Nueva York: Publicación 66.11.G.O. de las Naciones Unidas, 1966); Donald H. McClelland, *The Common Market Contribution to Central American Growth*, (Guatemala City: Mimeografiado, 1967); Roger Lawrence, *Protection in the Central American Common Market in 1966*, (Nueva York: Columbia University. Mimeografiado, noviembre de 1968); Jeffrey B. Nugent, *A Study of the Effects of the Central American Common Market and of the Potential Benefits of Further Integration*, (Los Angeles University of Southern California, 1969); Walton T. Wilford, *Trade Creation in the Central American Common Market*, (Nueva Orleans, Louisiana State University, abril de 1969); Salvatore Schlavo-Campo, *Import Structure and Import Substitution in the Central American Common Market*, (Boston: University of Massachusetts, junio de 1971).

Sin embargo, el proceso de integración en Centroamérica también entrañaba algunos defectos que tendían a agravarse con el tiempo, y que empezaron a manifestarse con características críticas al debilitarse la fuente tradicional de dinamismo de las economías de la región: el sector externo. En efecto, durante el período 1966/1967, los países pasaron por una de sus crisis periódicas de balanza de pagos, debido a condiciones desfavorables en el mercado internacional de la mayoría de los productos básicos de exportación; crisis que subrayó algunas discrepancias fundamentales entre el patrón tradicional de desarrollo y las nuevas variables introducidas por el desarrollo integrado.

Quizás el principal defecto de la integración en Centroamérica fue que el movimiento se centró prioritariamente —y, como ya se señaló con éxito— en la creación de una zona de libre comercio, desatendiendo la coordinación de políticas en campos tan básicos como el fiscal, el de comercio exterior, y la programación conjunta del desarrollo de las actividades directamente productivas, especialmente las agrícolas y, en menor medida, las industriales. Lo anterior dio origen a problemas fiscales, duplicación de inversiones en el sector fabril, subaprovechamiento de las economías de escala que potencialmente ofrecía el mercado regional, y una concentración geográfica de las nuevas actividades manufactureras en los países de mayor desarrollo relativo.

Lo último —en buena medida, producto de la deficiente coordinación de políticas de desarrollo— dio origen a desequilibrios en el intercambio comercial y a la creciente identificación de dichos desequilibrios con una desigual distribución entre los cinco países de los beneficios atribuibles al proceso de la Integración. De ahí que lejos de acercarse a uno de los objetivos fundamentales de la integración centroamericana —el de lograr reciprocidad y ventaja mutua entre los cinco países—, el problema del “desarrollo equilibrado” se convertía cada vez más en fuente de tensión.

Por otro lado, las instituciones y los instrumentos de la integración centroamericana aparentemente no respondían con la agilidad necesaria a los crecientes problemas que tenía planteado el proceso. Las medidas diseñadas para contrarrestar algunos de los defectos apuntados o no se adoptaban, o se ponían en vigor con extraordinaria lentitud. Dicho fenómeno obedece, en parte, a que la integración en Centroamérica, contraria a la de otros movimientos, no cuenta con órganos genuinamente comunitarios, sino que con órganos intergubernamentales, lo cual propende a la “nacionalización” de los problemas regionales. Asimismo, el proceso de toma de decisión se vio entorpecido por la relativa poca frecuencia con que se reunían dichos órganos, y por el hecho que muchas decisiones requerían sanción legislativa de los cinco países.

Por último, el proceso integracionista en Centroamérica ha sido un movimiento “elitista”, en el sentido de que sólo recibía apoyo activo en círculos muy reducidos de técnicos, funcionarios, académicos y empresarios directamente vinculados con el intercambio intrarregional. En cambio, amplios círculos de la sociedad centroamericana desconocían los propósitos, alcances y las características de proceso y lo veían con indiferencia e incluso con hostilidad.

Las dificultades de la integración anotadas —la carencia de coordinación de políticas, la participación desigual de los países en los beneficios de la integración, la rigidez de los instrumentos y las instituciones

del proceso, y la escasa participación de distintos estratos de la sociedad en el movimiento— unidas a un debilitamiento en el sector externo a partir de 1967, se vieron reforzadas y agravadas a mediados de 1969, al surgir un serio conflicto entre El Salvador y Honduras. Si bien se puede señalar que la mera supervivencia del intercambio después de una alteración de esta magnitud es testimonio de la profundidad de las relaciones de interdependencia económica que ya se habían alcanzado hacia finales de los años sesenta, la interrupción en el comercio entre los dos países en conflicto y la suspensión del régimen de normalidad en el funcionamiento de los órganos de la integración causaron serias desviaciones en dicho comercio.

Los problemas de la integración que empezaron a hacer crisis en 1967 y se agudizaron notablemente en 1969 persisten hasta la fecha e incluso se han agravado; primero, con el virtual retiro de Honduras del Mercado Común a finales de 1970 al haber fracasado las negociaciones para adoptar un "**modus operandi**" hasta que se restableciera la normalidad en Centroamérica; (2) luego, con una crisis monetaria-financiera en Costa Rica a mediados de 1972; y, finalmente, a raíz del terremoto que destruyó la ciudad de Managua en diciembre de 1972. En dos ocasiones se han realizado esfuerzos serios para encontrarle una salida a dicha crisis: la primera, en 1970, con las propuestas del "**modus operandi**" antes aludidas; y, la segunda, con la preparación de una propuesta integral y completa por parte de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) para lograr el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común. El resto de esta nota contiene una breve reseña sobre los orígenes, el contenido, y las perspectivas de esta segunda propuesta.

2 Orígenes de la Propuesta

A lo largo del período de crisis antes descrito, ha venido creciendo la convicción, en diversos círculos, que los problemas que tenía planteados el proceso de Integración eran de tal complejidad y envergadura que únicamente una propuesta integral de reestructuración podría hacerse cargo de los mismos. La Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) trató de responder en forma parcial —y, a la postre, insuficiente— a esta necesidad, con los trabajos técnicos que apoyaban el "**modus operandi**". Al fracasar las negociaciones alrededor de esta propuesta, la SIECA se empeñó en formular un planteamiento completo y profundo. Para el efecto, se pidió la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), y se procedió a integrar un grupo de expertos —la gran mayoría centroamericanos y funcionarios de la Secretaría— que se dedicó a tiempo completo a preparar dicha propuesta entre octubre de 1971 y septiembre de 1972. El producto final fue un informe titulado "El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década", que consta de una nota-resumen y doce anexos que cubren distintos campos de actividad. (3) El informe se entregó a los Presidentes de los cinco países centroamericanos en noviembre de 1972.

- 2) Acatando una recomendación de los Cancilleres de Centroamérica, adoptada el 4 de diciembre de 1969, los Ministros de Economía se dedicaron a un intenso período de trabajo y negociaciones durante 1970, conocidas como las negociaciones del "**modus operandi**". Véase el Acta del Quinto Período de Sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, celebrada en Managua, Nicaragua del 17 al 20 de noviembre y en San José, Costa Rica, del 25 de noviembre al 2 de diciembre de 1970 para el contenido y los alcances de dichas negociaciones.

3. Contenido y Alcance de la Propuesta

La propuesta de SIECA sobre el perfeccionamiento y la reestructuración del proceso de la integración en Centroamérica constituye el planteamiento más completo e integral que se haya preparado para responder a los múltiples problemas que aquejan dicho movimiento, y a la vez preservar y robustecer sus aspectos positivos. Se trata de un conjunto de medidas de política, mecanismos, instrumentos y programas, congruentes entre sí, enmarcados dentro de una estrategia de desarrollo integrado a largo plazo. La tesis central del estudio es que la viabilidad económica de los países centroamericanos, en forma aislada, se ve seriamente limitada por factores internos —la estrechez de sus mercados— y externos. De ahí que se considere que la integración representa una alternativa adecuada para viabilizar el progreso económico y social, a través de una acción mancomunada para resolver o atenuar los principales obstáculos al desarrollo de la región —restricciones de balanza de pago, restricciones de ahorro y una distribución muy desigual del ingreso. Es más, el estudio de la SIECA parte de la premisa que “desarrollo e integración son dos conceptos inseparables, que pertenecen a un ámbito común”.

La meta que se señala en materia de integración es la de llegar a constituir una unión económica, o sea una economía de dimensiones verdaderamente regionales. Ello implica movilidad de factores, y políticas comunes —o por lo menos armonizada— de desarrollo, sobre todo en el campo fiscal, monetario, cambiario, de política comercial externa, y una asignación de recursos a base de las ventajas competitivas que ofrece cada región o sub-región dentro del mercado ampliado de los cinco países. El estudio **no** plantea la integración política, aún cuando se señala que: “la constitución de un sistema económico regional es, en gran medida, incompatible con el mantenimiento del concepto tradicional de soberanía, cuando menos en materia económica”. Desde luego, se pregona llegar a la meta señalada de unión a base de acciones graduales y progresivas.

3.1. La estrategia del desarrollo integrado

Como ya quedó señalado, las propuestas concretas que contiene el estudio de la SIECA se enmarcan dentro de una estrategia de desarrollo integrado, cuyo objetivo central es bastante ortodoxo: crear condiciones que propicien el creciente bienestar de la población centroamericana. Ello requiere un objetivo de expansión económica —se señala como meta un crecimiento real del producto interno bruto regional del 6.5 por ciento anual— y se da un marcado énfasis a las políticas distributivas que asegurarían un adecuado “derrame” de los beneficios del crecimiento económico hacia los estratos de menores ingresos. Forma parte implícita de la estrategia la variable integración ya descrita (llegar a constituir una economía de dimensiones regionales) y se adoptan como objetivos menores

-
- 3) Documento SIECA/72-VII-636, Guatemala, octubre de 1972. Los doce estudios anexos a la nota-resumen cubren los siguientes campos: 1) las grandes variables macro-económicas; 2) el perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano (régimen de libre comercio y arancel común); 3) programa de desarrollo industrial integrado; 4) programa de desarrollo agrícola integrado; 5) programa de integración física; 6) la política social y el desarrollo integrado; 7) programa de Integración monetaria; 8) estrategia de desarrollo de las exportaciones y política comercial externa común; 9) aspectos financieros de la Integración; 10) programa de armonización tributaria; 11) aspectos Institucionales del desarrollo Integrado; y 12) programas prioritarios de cooperación técnica Internacional en apoyo a la integración. En fecha más reciente, el INTAL reprodujo el estudio de una edición especial. Véase: “El Desarrollo Integrado de Centroamérica”, documento SIECA/BID/INTAL.

un aprovechamiento más racional de los recursos humanos de la región, y una reducción de la vulnerabilidad externa de la economía centroamericana. Se hace un esfuerzo por ordenar y jerarquizar los objetivos antes enumerados, y se señalan los siguientes elementos centrales de la estrategia del desarrollo integrado:

- Un rol de creciente importancia del sector público en la promoción del desarrollo integrado y en la consecución de los objetivos de la estrategia;
- El desarrollo de una iniciativa privada cada vez más vigorosa y visionaria, y una asociación de intereses del sector público —en última instancia, representante de todos los estratos de la población— y del sector privado, en el sentido de lograr una orientación común del desarrollo;
- La adopción de una franca política distributiva a manera de que los beneficios del desarrollo integrado reviertan a un estrato cada vez más amplio de la población. Dicha política se apoya en las orientaciones del desarrollo agrícola, la política de tenencia de tierra, la política de empleo, la política fiscal y otros;
- Un aprovechamiento más racional que en el pasado de los recursos abundantes de la región —especialmente los humanos— a manera de abatir los elevados niveles de subempleo y desempleo existentes;
- La adopción de medidas que propendan a una razonable distribución de los costos y beneficios atribuibles a la integración entre países como una de las exigencias primarias de la estrategia;
- Continuar la promoción del desarrollo industrial, pero con algunas nuevas modalidades, incluyendo el establecimiento de una mayor interdependencia entre el sector agrícola y el industrial, el fomento de la producción de productos intermedios y el desarrollo de manufacturas para mercados extrarregionales;
- Por último, forma requisito de la estrategia la adopción de una política comercial y económica externa común, con el objeto de mejorar la capacidad de negociación y participación de Centroamérica como una unidad frente al resto del mundo.

El principal denominador común de los elementos centrales de la estrategia del desarrollo integrado es el requisito de la coordinación de políticas. De ahí que el concepto de la programación conjunta, y el reforzamiento del sistema de planificación —a nivel nacional y regional— es otro de los requisitos básicos para el cumplimiento de la estrategia.

La instrumentación de las ideas generales que forma parte de la estrategia se explicitan y concretan —en algunos casos, con gran nivel de detalle— en los doce tomos que forman parte del estudio de SIECA.

Resulta imposible comprimir 3.000 páginas de propuestas en un pequeño artículo, por lo que el próximo apartado se limita a presentar un bosquejo del contenido de dicho trabajo.

3.2. Plan de acción para el perfeccionamiento y la reestructuración del proceso de integración en Centroamérica.

Todas las propuestas específicas del estudio de la SIECA —mecanismos, instrumentos, políticas, programas, etc.— encuentran su salida

operativa en el planteamiento institucional que constituye el punto de partida de la misma, y que desembocaría eventualmente en la suscripción de un nuevo tratado de integración. Dicho instrumento jurídico tendría las características de un tratado marco, que fijaría las grandes orientaciones del movimiento de integración —en este caso, la constitución de una Comunidad Económica Centroamericana— pero relegaría su aplicación, perfeccionamiento y desarrollo a los órganos del proceso.

Dichos órganos formarían parte de un nuevo sistema institucional que se propone en el estudio, en el cual se pretende que estén adecuadamente representados no sólo los intereses gubernamentales y de los distintos estratos del sector privado, sino también los de la región como un sujeto con personalidad jurídica propia. Los principales componentes de dicho sistema son:

- I) El Consejo de Ministros, como órgano intergubernamental que sería la máxima autoridad de la Comunidad Económica, proporcionaría las grandes orientaciones de política y adoptaría los acuerdos para el adecuado funcionamiento y perfeccionamiento del proceso. Dicho Consejo estaría integrado por los Ministros de Estado a cuyo cargo se encuentren las materias a tratar en cada caso;
- II) La Comisión Permanente, que sería el órgano genuinamente comunitario del esquema —o sea, que no responde a los intereses de los Estados miembros en particular, sino a los de la región como un conjunto— y sería el ejecutor de las disposiciones del Tratado y del Consejo de Ministros. También tendría un importante rol de promoción y de coordinación, con las demás instituciones regionales, y serviría para consultar los intereses de diversos sectores de la población centroamericana. La Comisión quedaría integrada por ocho miembros; cinco nombrados por el Consejo de Ministros y otros tres elegidos por los primeros cinco. Entre estos últimos, estaría el Presidente de la Comisión —quien tendría la representación legal de la Comunidad—. La Comisión dispondría de los servicios técnicos que requeriría para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones;
- III) Organos e instituciones especializadas, que incluirían el Consejo Monetario Centroamericano, el Banco Centroamericano de Integración Económica, institutos especializados —ICAITI, INCAP, ICAP, etc.— y corporaciones regionales de servicios;
- IV) Comités y comisiones de consulta, que permitirían al órgano comunitario recabar comentarios y observaciones de diversos gremios y grupos sobre el avance del proceso y sobre iniciativas concretas, todo con el propósito de ampliar la participación de distintos estratos de la sociedad en las decisiones vinculadas con el proceso de integración, y de promover la asociación de intereses y el consenso a que se aludió anteriormente;
- V) Organismo contralor de la legalidad, que no sería una corte, sino que emitiría juicios, como el nombre lo indica, sobre la legalidad de los conflictos que surjan —entre gobiernos o con particulares— en torno a la aplicación de normas y decisiones de la integración.

La novedad de este esquema estriba en dos hechos, que tratan de corregir fallas fundamentales del esquema vigente. En primer lugar, un Tratado-Marco permitiría la toma de decisiones sin la necesidad de acudir a sanciones legislativas, ya que se le daría amplias facultades al Consejo

de Ministros. En segundo lugar, se establece un órgano genuinamente comunitario, cuya responsabilidad es ante la comunidad como un todo. Debe señalarse que no se trata de un esquema de supranacionalidad, ya que el órgano intergubernamental —el Consejo de Ministros— siempre tendría una especie de “veto” sobre las decisiones de la Comisión. Más bien, la estructura institucional sugerida está concebida de manera que ambos órganos actúen conjuntamente en la adopción de las decisiones regionales, tal como ocurre en la Comunidad Económica Europea. A la comisión le corresponderían las tareas de ejecución y, por regla general, de iniciativa; el Consejo de Ministros se reservaría el poder de decisión política.

La celeridad con que los países logren poner en vigor y avanzar con las demás propuestas que contiene el estudio queda librada, en buena medida, a las decisiones de los órganos descritos, aún cuando el proyectado Tratado-Marco contendría una serie de disposiciones que darían lineamientos y orientaciones en cada uno de los campos cubiertos por el estudio.

En materia de perfeccionamiento de la zona de libre comercio, por ejemplo, se proponen medidas concretas que propenden a facilitar el libre intercambio de productos originarios, para luego pasar a las etapas de unión aduanera y unión económica. Dichas medidas irían acompañadas por la revisión del arancel común centroamericano de acuerdo con criterios propuestos en el estudio, la gradual sustitución de la Nomenclatura vigente (NAUCA) por una nueva (Bruselas modificada), la adopción de un mecanismo para modificar los aranceles en forma flexible, y la modificación de la base de cálculo de los aranceles para que la mayoría de los gravámenes se cobren sobre el valor CIF de las mercancías, en vez de cobrar con base al peso.

En materia de desarrollo industrial, se redefinen los objetivos del mismo para la próxima década, y se proponen una serie de mecanismos e instrumentos para la consecución de dichos objetivos. Entre aquéllos, el más importante es un esquema de programación industrial conjunta con distintos grados de intensidad, que tienen carácter obligatorio para los países para las llamadas industrias básicas y carácter indicativo para otras industrias o ramas de actividad, con posiciones intermedias para las industrias de ensamble y determinadas ramas industriales que exigen una programación de tipo regional. Otros instrumentos básicos de desarrollo industrial son la propia política arancelaria, una política mucho más selectiva que en el pasado en materia de incentivos fiscales (se propone un esquema totalmente revisado en el estudio), acuerdos de complementación con otros países o regiones en vías de desarrollo, y los aspectos institucionales y financieros en apoyo a las políticas esbozadas por los órganos de la integración.

El desarrollo agrícola integrado también requiere diferentes instrumentos y acciones concretas esbozadas en el estudio, sobre todo en los campos de la tecnología, la comercialización, reformas al régimen de tenencia de tierra, el desarrollo de los recursos humanos en el sector agrícola, el desarrollo de los recursos naturales, y los aspectos financieros e institucionales.

Otros campos que se abordan en el estudio, y para los cuales se proponen programas concretos de acción, son los siguientes:

- Se detalla la próxima etapa del programa de integración física, que abarca carreteras, puertos, telecomunicaciones, transporte ferroviario, transporte aéreo, interconexión eléctrica, política energética, usos de

recursos hidráulicos, servicio postal, desarrollo urbano y la creación de empresas de transporte multinacionales centroamericanas;

- El estudio contiene lineamientos de una estrategia de desarrollo de las exportaciones no tradicionales, que cubren aspectos de producción, comercialización, infraestructura, financiamiento, promoción y desarrollo de los recursos humanos.
- Asimismo, se proponen lineamientos de una política comercial externa común, que tiendan a proyectar a Centroamérica como una unidad frente al resto del mundo. Lo anterior tendría ventajas especiales dentro del seno de determinados convenios de productos básicos, y en foros como UNCTAD, GATT y CECON, y facilitaría el proceso de convergencia con otras regiones o subregiones para ampliar el radio de la integración;
- Se propone un conjunto de medidas que configurarían una política común sobre tratamiento a la inversión extranjera directa, cuyo elemento central es la evaluación de proyectos financiados con capital foráneo, caso por caso. En general, se trata de optimizar las ventajas inherentes a la inversión extranjera directa y minimizar los posibles problemas y conflictos con las políticas regionales de desarrollo;
- Se presenta un programa detallado de armonización fiscal, que, a la vez de mejorar las estructuras de los sistemas impositivos centroamericanos, resulta compatible con el proceso de integración y consistente con la política distributiva que forma parte de la estrategia. La metodología empleada fue la de diseñar un modelo tributario "idealizado" hacia el cual podrían ir convergiendo, sobre una base gradual y progresiva, los modelos de cada país;
- La propuesta de integración monetaria es consistente con los avances que se plantean en la integración económica y la coordinación de políticas fiscales y financieras, y se detalla un programa de acciones a realizar hasta alcanzar la unión monetaria;
- Muy vinculada con el punto anterior está la propuesta de libre movilidad de capitales, que aún se ve restringida por disposiciones cambiarias, legales e institucionales. Se presenta un esquema para establecer un mercado de capitales a nivel regional;
- Se señala la necesidad de liberalizar la movilidad de la mano de obra, nuevamente sobre una base gradual y progresiva, y se sugiere un programa de acción que abarca, entre otros, la armonización de políticas salariales y de prestaciones y de políticas educativas, la creación de instituciones comunes de formación y capacitación, y la liberalización de los desplazamientos hasta alcanzar la movilidad irrestricta del factor trabajo;
- Se plantean consideraciones y propuestas dirigidas a alentar la participación de distintas agrupaciones y sectores en decisiones vinculadas con la integración y con el desarrollo de los países;
- Se presenta un programa de acción específico para el organismo financiero de la integración —el BCIE— para que éste cumpla los múltiples objetivos que le impondría la estrategia del desarrollo integrado y para que actúe en función de las grandes directrices que emanen de los órganos de la Comunidad;

- Se propone un mecanismo de financiamiento automático y continuo de todo el complejo institucional, incluyendo la capitalización del BCIE. En una primera etapa, se trata de un recargo cambiario, mientras que en una segunda etapa estaría vinculado con la recaudación de ingresos aduaneros a nivel regional dentro de un esquema de unión aduanera;
- Se presenta un programa prioritario de cooperación técnica internacional que se requeriría en caso de adoptarse la estrategia de desarrollo integrado; y,
- Por último, se propone un conjunto de medidas y acciones específicas tendientes a asegurar una participación razonablemente equitativa de todos los países en los beneficios del desarrollo integrado, con lo cual se pretende superar uno de los principales obstáculos que ha tenido planteado el proceso de integración en Centroamérica durante la década de 1960.

Todas las medidas, acciones, mecanismos e instrumentos propuestos en los diversos campos descritos tratan de apoyarse mutuamente, y, en general, la propuesta de SIECA logra un elevado nivel de coherencia en ese sentido. Por otro lado, se tomó especial cuidado de estructurar la propuesta en forma tal que cada país de la región encuentre en ella una respuesta efectiva a sus principales problemas económicos y sociales.

Acaso se trata de un planteamiento excesivamente ambicioso, por cuanto su puesta en marcha requiere cambios de actitud, tanto a nivel de sector público como de sector privado. El proceso de coordinación de políticas requiere cierta disciplina, y la decisión misma de profundizar el marco de la integración entraña compromisos nuevos y más hondos por parte de los Estados. Sin embargo, de ninguna manera se trata de un planteamiento irrealizable; todo lo contrario, la adopción de medidas menos audaces podría resultar insuficiente o inadecuado ante la magnitud y el alcance de la crisis en que se ha desarrollado la integración centroamericana durante los últimos cuatro años. Por eso se señala en el estudio de la SIECA que: "el gran desafío para los centroamericanos durante los años setenta será mostrarse dispuestos a adoptar las decisiones requeridas para hacer frente en forma mancomunada a los principales problemas de su subdesarrollo".

4. Perspectivas de la Propuesta

El 1º y 2 de diciembre de 1972, se reunieron en la ciudad de Guatemala los Ministros de Economía, Ministros de Finanzas y los Presidentes de los Bancos Centrales de los cinco países centroamericanos, con el propósito de iniciar las tareas vinculadas con el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano. (4). Durante dicha reunión, la mayoría de las delegaciones se expresaron favorablemente sobre el estudio preparado por la Secretaría, y acordaron que las negociaciones de la reestructuración deberían iniciarse con un examen a fondo de la misma. Para el efecto, se establecieron dos foros: una Comisión de Alto Nivel, integrada por un representante personal del Presidente de cada país centroamericano; y la reunión "tripartita" (Ministros de Economía, Ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales). Se acordó que la comisión de alto nivel sesionaría en forma permanente para analizar la propuesta de la secretaría y negociar un reordenamiento de las

4) Véase el Acta de la Primera Reunión sobre el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, 1º y 2 de diciembre de 1972.

disposiciones que actualmente rigen la integración en Centroamérica, y que la reunión "tripartita" se reuniría periódicamente para tomar decisiones finales. Se acordó, asimismo, que los gobiernos nombrarían sus representantes a la Comisión de Alto Nivel durante el mes de diciembre, y que ésta iniciaría sus tareas en enero de 1973. Sin embargo, esta decisión no se cumplió debido —por lo menos en parte— al desastre natural que ocurrió en la ciudad de Managua el 23 de diciembre de 1972, y el cual vino a alterar en forma abrupta las prioridades regionales. De ahí que la Comisión aludida aún no se había integrado totalmente a mediados de mayo de 1973, y aún no se tenía una indicación clara sobre cuándo ésta podría comenzar a sesionar.

Por otro lado, durante 1973 el sector exportador tradicional en Centroamérica pasaba por un período de relativo auge debido a condiciones favorables en el mercado internacional del café, algodón, azúcar y carne, lo cual contribuyó a un período de relativa expansión económica, restando cierto sentido de urgencia a la reestructuración del Mercado Común. Si a todo lo anterior se agrega que aún no se ha resuelto el conflicto político entre El Salvador y Honduras, y que Guatemala y Costa Rica se enfrentan a períodos pre-electorales —lo cual dificulta la toma de decisiones que comprometen a gobiernos futuros—, no se tiene mucho motivo para pensar que los Estados se aboquen a corto plazo a una negociación seria y de fondo de la propuesta formulada por la SIECA.

Sin embargo, a plazo más mediano, los países centroamericanos no podrán ignorar que entre las pocas opciones que tienen para superar los principales obstáculos a su desarrollo, la integración constituye un instrumento indispensable, siempre y cuando se logre dinamizar dicho proceso y corregir las principales fallas que surgieron durante los años sesenta. Ello obligará, tarde o temprano, a un examen concienzudo por parte de los gobiernos de la propuesta preparada por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA); no necesariamente para aceptarla o rechazarla, sino que para aprovecharla como punto de partida en las negociaciones que tiendan a profundizar el proceso en el futuro.