

CATALOGADO

LA INTEGRACION ECONOMICA DE CENTRO AMERICA Y LOS PROGRAMAS NACIONALES DE DESARROLLO ECONOMICO

Por el Dr. Jorge Sol Castellanos.

Doctor en Derecho Realizó estudios superiores de Economía en Harvard, Estados Unidos Ex-Ministro de Economía Actual Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de El Salvador El ensayo que publicamos fue leído en el Primer Seminario de Integración Económica Centroamericana, reunido en San Salvador el año de 1957, bajo los auspicios de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)

INTRODUCCION

La convocatoria y preparación de este seminario de integración económica centroamericana constituye uno de los más valiosos esfuerzos que ha hecho la Organización de Estados Centroamericanos para contribuir al estudio de los problemas económicos de nuestros países y plantear soluciones que puedan interesar a los pueblos y a los gobiernos de la América Central

Aparte de la organización del seminario mismo, la ODECA ha procedido con especial acierto al requerir que los invitados a esta reunión participen en su carácter personal, como ciudadanos centroamericanos, sin representación de los gobiernos o de las instituciones a que puedan pertenecer

En reuniones internacionales de carácter oficial la actuación de los delegados se encuentra circunscrita por las instrucciones que les son impartidas Muchas veces ocurre—y así ha sucedido a quien esto escribe—que un delegado oficial se ve obligado a transar con actitudes menos decididas y con objetivos menos amplios que los que él personalmente, como simple ciudadano, estaría dispuesto a defender. Este seminario, donde se trata solamente de sembrar ideas, permitirá examinar la integración económica de Centroamérica no sólo dentro del marco de los acuerdos y programas suscritos por los gobiernos, sino también dentro del campo más amplio de las realidades materiales, sociológicas y políticas de nuestros países

En este trabajo me propongo destacar la necesidad de la unión económica de Centroamérica, considerando no sólo los beneficios que la integración traería a los cinco países, sino también la importancia que reviste como base lógica de la unión política de los pueblos centroamericanos.*

* «La Universidad» tiene por norma publicar sólo trabajos meditos La reproducción de este estudio constituye una excepción

Cuando en el curso de este ensayo me permito señalar algunas de las limitaciones que se notan en los alcances del programa actual de integración económica, lo hago sin ánimo de crítica para ninguno, con el único fin de provocar un intercambio de ideas que pudiera contribuir, en modesta medida, a ampliar las proyecciones del programa y a lograr un ritmo más acelerado en su realización.

--- I ---

LA INTEGRACION ECONOMICA DE CENTROAMERICA

I. La dimensión del mercado nacional y el desarrollo económico.

El estudio de los procesos históricos de desarrollo durante los siglos XIX y XX demuestra que las condiciones básicas ideales para el crecimiento económico se encuentran en países dotados de recursos naturales abundantes y de climas propicios para el establecimiento de grupos demográficos urbanos y rurales, que puedan dar origen a un mercado nacional de amplias proporciones, sin trabas ni limitaciones al movimiento de productos o de factores de producción. En estas condiciones es posible crear y desarrollar un conjunto de empresas que van desde la agricultura y la minería hasta una extensa gama de industrias de transformación y de servicios; que dependen las unas de las otras en forma tal que las mercancías producidas, los servicios prestados y los ingresos diseminados por unas empresas sirven de base y estímulo para el establecimiento de otras, y para el crecimiento de todas en conjunto; que producen tanto para el mercado interno como para los mercados exteriores y, en virtud de la extensión de la demanda nacional y extranjera, pueden operar en gran escala y con máxima eficiencia.

Como consecuencia del proceso de desarrollo económico tiene que generarse un aumento creciente del ingreso nacional y, suponiendo que no existan obstáculos que se opongan a una distribución equitativa del mismo, dicho proceso debe reflejarse en un aumento proporcional en la renta y en los niveles de bienestar de los distintos sectores de población, por medio del mejoramiento de las condiciones de vida, de nutrición, de salud y de cultura.

Es cierto que ningún país, por grandes que sean sus recursos potenciales y su población, podría crear las actividades y empresas productivas que necesita para dar vida a su desarrollo sin efectuar cuantiosas inversiones de capital, y ese capital no puede venir sino de

los ahorros nacionales o de fuentes extranjeras. Sin embargo, el requisito fundamental para que el capital nacional o extranjero acuda a financiar las actividades y empresas que demanda el desarrollo económico es que existan incentivos para la inversión, y esos incentivos dependen principalmente de la dimensión del mercado. Si el mercado nacional es pequeño, las inversiones se orientarán, de modo primordial, hacia la producción de mercancías que tengan demanda en los mercados internacionales, y el país tenderá a especializarse para el comercio exterior. Si, por el contrario, existe un mercado nacional amplio, actual o potencialmente, será posible realizar un complejo de inversiones que se apoyan mutuamente, en líneas diferentes de producción, destinadas al consumo interno y a la exportación, y que dan lugar a un proceso de crecimiento diversificado y equilibrado. (1)

Cuando este proceso se observa en países con vastas extensiones territoriales, inmensos recursos materiales y grandes núcleos de población, capaces de integrar un gran mercado nacional de producción y de consumo, es fácil entender por qué los Estados Unidos y la Unión Soviética, a pesar de las importantes diferencias que existen entre sus sistemas políticos y económicos, han podido alcanzar, en el menor tiempo, el mayor crecimiento que registra la historia. Y también es posible entender por qué la India y la China, por medio de sus planes quinquenales de desarrollo, lo mismo que los países de Europa Occidental, por el plan de la "Comunidad Económica Europea", están orientando sus esfuerzos hacia la creación de una amplia estructura de actividades y empresas interdependientes cuya solidez y perspectivas descansan en la organización de un mercado "nacional" o de un mercado "común" de grandes dimensiones.

Aun cuando no todos los países pueden alcanzar la magnitud de los Estados Unidos, la Unión Soviética, Europa occidental o las grandes naciones del Asia, y aun descontando las diferencias que deben hacerse entre país y país, el concepto de dimensión que requiere el desarrollo económico siempre conserva su sentido de validez general.

En su aplicabilidad práctica, este concepto implica: (a) que el desarrollo de un país será tanto más fácil y procederá a un ritmo más acelerado cuanto más factible sea establecer una estructura de producción diversificada y equilibrada, que lleve en sí misma las fuerzas de su propio crecimiento; y (b) que las posibilidades de establecer tal es-

(1) V. Ragnar Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* Oxford University Press New York, 1953. Idem, *International Trade and Development Policy* Roundtable of The International Economic Association Rio de Janeiro august 1957.
Naciones Unidas CEPAL, *Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico* (E/CN.12/221) Nº de Venta: 1952, II C 1

tructura se encuentran estrechamente vinculadas y dependen de la magnitud de los recursos económicos disponibles y de la dimensión del mercado nacional.

La conveniencia del crecimiento económico diversificado y equilibrado no descansa en ideas de autarquía económica ni niega las ventajas del comercio internacional. Antes bien, la experiencia demuestra que una de las consecuencias del crecimiento económico de los países subdesarrollados económicamente es el aumento de su comercio exterior. La Comisión Económica para la América Latina ha hecho notar repetidamente en sus publicaciones que la industrialización de los países subdesarrollados económicamente tiende a reflejarse en un cambio en la composición de sus importaciones, pero nunca en una reducción de su volumen. Por otra parte, las cifras del comercio mundial (2) revelan que las exportaciones de los países industriales subieron de 472 mil millones de dólares en 1955 a 539 mil millones en 1956, o sea un incremento del 14 por ciento, en tanto que las exportaciones de los países no industrializados ascendieron solamente de 349 mil a 368 mil millones de dólares durante el mismo período, lo que representa apenas un alza del 5 por ciento. La verdad es que "los países agrícolas y atrasados, debido a su bajo nivel de productividad, juegan un papel de poca importancia en el comercio mundial y, por lo general, los países grandes, industrializados y adelantados, son para cada uno de ellos, recíprocamente, los mejores clientes". (3)

2. La Desmembración de Centroamérica.

Si analizamos la historia de América a la luz de las ideas actuales sobre desarrollo económico, comprendemos que uno de los acontecimientos más adversos para el destino de los pueblos hispanoamericanos en este continente fue el desmembramiento de la América Española. Las grandes unidades políticas y administrativas que España creó en América, que formaron los Virreinos de Nueva España, de Nueva Granada, del Río de la Plata y del Perú, no lograron sobrevivir a las guerras de independencia. Tras una y otra partición se crearon dieciocho repúblicas que, si bien siguen siendo hispánicas en su idioma y en sus vínculos culturales y espirituales, forman igual número de entidades políticas y otras tantas unidades económicas independientes.

(2) V International Monetary Fund *Annual Report* 1957 Table I Value of World Trade

(3) Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* Obra citada, pag 21

En la América inglesa las guerras de independencia indujeron el proceso contrario. De trece colonias separadas se formó una sola nación, los Estados Unidos, que en el curso del tiempo llegó a poseer una área de inmensos recursos—en parte a expensas de territorio indio-españoles—y un enorme mercado nacional, que dieron base al extraordinario crecimiento económico de ese país.

El Brasil tuvo la suerte de escapar al proceso de fragmentación de las colonias españolas. Llegó a su independencia pacíficamente, en una transición ordenada, que le dio oportunidad de consolidarse como una nación dotada de enormes riquezas naturales y de un gran mercado potencial dentro de su propio territorio, en condiciones que propios y extraños juzgan precursoras de un proceso de desarrollo económico de proporciones similares al de los Estados Unidos.

Sin embargo, en ninguna parte revistió el fraccionamiento de la América Española caracteres tan graves y lamentables como en Centroamérica. A raíz de las guerras de independencia, la antigua Capitanía General de Guatemala se separó de España y luego del Imperio mexicano (1821-1823) y se constituyó como república federal independiente (1824) con el nombre de "Provincias Unidas de Centro América", integrada por los cinco Estados que hoy forman las repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. La capital se situó en la ciudad de Guatemala, antigua sede del gobierno español, en el Estado que tomó el mismo nombre, en ese entonces el más poblado de los cinco que formaban la unión, al grado que la población del Estado de Guatemala, 661 mil almas, superaba a la de los otros cuatro Estados combinados, cuya población total no excedía de 627 mil habitantes, distribuidos en un territorio tres veces más extenso. El Estado de Guatemala era también el más rico en producción, en comercio y en ingresos fiscales, y el mejor comunicado y organizado. La ciudad de Guatemala tenía la sede de las instituciones de cultura y de fomento económico que organizó el gobierno español—tales como la Universidad de San Carlos, el Colegio de Cristo, la Academia de Ciencias y la Sociedad Económica de Amigos del País y el Consulado de Comercio—y constituía un centro de civilización comparable al que en ese entonces existía en las capitales de los antiguos virreinos. La desigualdad con los demás Estados, cuyas capitales eran poco más que aldeas y cuya vida económica apenas traspasaba la etapa pastoril, no podía ser más pronunciada.

A poco de haberse constituido la Federación de Centroamérica los factores de desintegración se manifestaron en forma extrema y dramática: el desequilibrio entre el centro de gobierno y las áreas gober-

nadas; el aislamiento y el espíritu localista de los Estados; los conflictos políticos entre los que defendían un régimen unitario centralizado en la capital y los que abogaban por un sistema federativo apoyado en fuertes gobiernos locales; las luchas ideológicas y religiosas entre conservadores y liberales; las maniobras divisionistas de las potencias imperialistas, tratando de sentar bases para la construcción de un canal interoceánico. En resumen, la falta de un engranaje de intereses económicos comunes que hubiese proveído la fuerza necesaria para asegurar la unidad que antes mantenía el poder político y militar de la metrópoli.

No cabe en este trabajo relacionar ni examinar en detalle las causas que provocaron la ruptura del pacto federal, ni las circunstancias en las cuales se produjo la desmembración de Centroamérica. Existen además excelentes estudios sobre la materia, que sería muy difícil superar. (4)

Aparte de la historia analítica de la Federación Centroamericana, que siempre es maravillosa lección para el presente, resulta estéril traer a cuentas la memoria y las acciones de los hombres que dieron vida y muerte al pacto federal, resucitando así pasiones olvidadas que en nada contribuyen a resolver los problemas de Centroamérica como son y se sienten en la época actual.

El hecho sobresaliente y trágico es que después de trece años de guerras civiles casi incesantes, la Federación se disolvió (1838) y Centroamérica hizo—en palabras de Sarmiento—“un Estado soberano de cada aldea”, (5) dividiendo lo que fue patria común en las cinco repúblicas en que se encuentra fragmentada.

Destruída la Federación, el imperialismo se lanzó sobre Centroamérica. Inglaterra, posesionada ya del territorio de Belice, ocupó las Islas de la Bahía y la región de la Mosquitia (1841), sentando cabezas de playa para la construcción de un canal marítimo a través de Nicaragua. Los filibusteros norteamericanos se apoderaron del resto del territorio nicaragüense (1854), amenazando la existencia misma de las débiles repúblicas. En un lapso de olvido de sus disensiones, los centroamericanos se juntaron para librar una guerra a muerte contra los invasores—la única recordada por nuestra historia con el nombre de “guerra nacional”—que terminó con la recuperación de Nicaragua (1857). Entre tanto, las potencias rivales, Inglaterra y los Estados

(4) V. Rodrigo Facio, *Trayectoria y Crítica de la Federación de Centroamérica* Imprenta Nacional San José, Costa Rica. 1949. Pedro Joaquín Chamorro, *Historia de la Federación de la América Central* 1823 1840 Ediciones Cultura Hispánica Madrid 1951. Alberto Herrarte, *La Unión de Centroamérica* Editorial del Ministerio de Educación Guatemala 1955.

(5) Citado por Herrarte. Obra mencionada, pag. 137.

Unidos, transaron su disputa por la ruta interoceánica. En virtud del tratado Dallas Claedon (1856), suscrito entre ambas potencias, Inglaterra desocupó las Islas de la Bahía y la Mosquitia hondureña y nicaragüense (1859-1860), reteniendo únicamente el territorio de Belice, que todavía permanece irredento.

3. Consecuencias del Separatismo.

Al terminar el largo período que llenan las guerras federales y la guerra nacional contra los filibusteros (1825-1857), las repúblicas centroamericanas comenzaron a disfrutar de relativa paz, y cada una de ellas buscó su propio camino. Afortunadamente, la América Central, en relación con su tamaño, es una de las regiones más ricas de la tierra, y, al repartirse el territorio de la extinguida Federación a cada república le tocaron suficientes recursos para iniciar aisladamente su desarrollo económico y social.

A falta de la dimensión económica necesaria para un proceso de desarrollo integral, basado en un mercado nacional amplio, las repúblicas centroamericanas tuvieron que estructurar su economía en función de su pequeñez. Así, durante un largo período, que empieza a mediados del siglo XIX, los países centroamericanos se organizaron para la producción especializada y en escala comercial de uno o de muy pocos productos primarios, destinados a los mercados exteriores.

Durante este período, los cinco países abrieron vías de comunicación, caminos o ferrocarriles, desde las áreas de producción hacia los puertos, con vistas al exterior. Ninguno de ellos se preocupó de construir o mantener medios de comunicación con sus vecinos, a menos que se tratara, como en el caso de Guatemala y El Salvador, de vías que permiten a este último país tener acceso al Océano Atlántico. Cada país vivió como si fuese una isla, dependiendo de los transportes marítimos como único medio efectivo de comunicación con el exterior y con las demás repúblicas centroamericanas, ya que las vías terrestres no permitían más que el transporte a lomo de bestias, sobre veredas cortadas a lo largo de selvas y de sierras, expuestas al ataque de salteadores y a toda clase de riesgos.

Al par que las economías centroamericanas se especializaban más y más para el comercio exterior, el capital extranjero afluyó a nuestros países, atraído por concesiones gubernamentales extraordinariamente favorables, complementadas muchas veces por generosas exenciones tributarias y cuantiosos subsidios presupuestales, y llegó a con-

trolar casi completamente la producción de bananos, el corte de maderas y la explotación de minas, así como la energía eléctrica, las vías férreas, las instalaciones portuarias, los transportes marítimos y, en algunos países, los bancos de emisión y las instituciones financieras.

Se creó así una marcada disparidad entre el poderío de las empresas extranjeras—muchas de ellas integrantes de grandes consorcios internacionales (6)—y la debilidad de los gobiernos y de las economías centroamericanas. A esta situación se sumó la prepotencia con que los gerentes de las empresas extranjeras solían conducir sus relaciones con los países donde operaban, coaccionando a las autoridades para obtener mayores concesiones y ventajas e imponiendo su voluntad por todas partes, al punto de que en algunos de nuestros países quitaban y ponían gobiernos a su entero capricho. Si Centroamérica no hubiese perdido su unidad, los inversionistas que llegaron y procedieron con mentalidad ochocentista no hubieran podido (o al menos les hubiera sido más difícil) lograr las situaciones de privilegio que aún en nuestros días amargan la actitud colectiva de los centroamericanos con respecto a las empresas extranjeras.

Mientras los países centroamericanos se dedicaron a crear economías enteramente dependientes del exterior, la producción para el consumo interno permanecía atrasada y endeble, representada por cultivos rudimentarios, ganaderías primitivas, manufacturas artesanales y algunas pocas industrias ligeras dedicadas a la producción de mercancías no duraderas. El comercio intercentroamericano nunca apareció en el escenario en medida apreciable, excepto por el escaso tráfico fronterizo entre zonas colindantes y por la explotación limitada de ciertos productos agrícolas o artesanales típicos de ciertos países—tales como especiería y telas indígenas de Guatemala, jarcias de El Salvador, hamacas de Nicaragua—. Ha sido hasta en los últimos años cuando se ha notado una tendencia a la tecnificación y fortalecimiento de las economías internas, y a la expansión del comercio intercentroamericano, obedeciendo a factores nuevos en el panorama económico, que serán objeto de referencia posterior.

Como consecuencia del proceso de especialización para el comercio exterior, el café, el banano y el algodón han llegado a dominar las exportaciones centroamericanas al extremo que, dada la pequeñez de nuestras economías internas, los altibajos de esos productos en los mercados mundiales gobiernan el balance de pagos, el nivel de la ocupación y de la actividad económica y, en resumen, el bienestar material de estos pueblos.

(6) V. Kepner y Soothill, *El Imperio del Banano*. Ediciones del Caribe. México, 1949.

La influencia del café, del banano y del algodón en las exportaciones de las cinco repúblicas centroamericanas puede observarse en las cifras que aparecen a continuación:

CUADRO N° 1.

Exportaciones de Centroamérica.

(en millones de dólares).

	1955	1956	Promedio	Porcentaje del Promedio
Café .	243,4	249,4	246,4	58
Bananos	73,4	84,6	79,0	18
Algodón	40,1	41,3	40,7	10
Subtotal	356,9	375,3	366,1	86
Otros productos	59,6	58,8	59,2	14
Total	416,5	434,1	425,3	100

Fuente. Fondo Monetario Internacional

Si se analizan separadamente las exportaciones por países, conforme aparecen en el cuadro siguiente, puede notarse que en cada uno de ellos solamente dos de los productos indicados, ya sea el café y el banano o bien el café y el algodón, regulan prácticamente el comercio exterior, desde un 94 por ciento en el caso de El Salvador hasta un 72 por ciento en lo que respecta a Honduras.

CUADRO N^o 2.*Importancia relativa de las exportaciones centroamericanas.*

(en millones de dólares).

	<i>Promedio 1955-1956</i>				Porcentaje de las exportaciones totales
	Café	Bananos	Algodón	Suma	
El Salvador ..	89,4	—	13,4	102,8	94
Guatemala ..	83,7	17,2	—	100,9	88
Costa Rica . . .	35,6	29,4	—	65,0	88
Nicaragua	25,6	—	27,3	52,9	82
Honduras .	12,0	32,3	—	44,3	72

Fuente Cálculos basados en cifras del Fondo Monetario Internacional.

No faltan quienes sostienen que al hacer el balance del separatismo, no todo queda en las partidas del pasivo, pues las repúblicas aisladas crearon en el Istmo cinco núcleos de civilización más o menos equilibrados, corrigiendo así la macrocefalia de que adoleció la Federación de Centroamérica. Puede que haya verdad en este argumento, pues, efectivamente, cada uno de los países centroamericanos constituyó un centro demográfico en creciente aumento, como lo indican las cifras de incremento de la población de los cinco países entre 1824 y 1953, que se insertan en los cuadros Nos. 3 y 4. También se puede agregar que cada república desarrolló sus propias actividades económicas y sus propias manifestaciones institucionales y culturales, y que al mejorar la educación logró formar grupos de hombres capaces de sobresalir en los campos de la política, de las letras y de la tecnología.

Hoy día, sin embargo, resulta puramente académico discutir si el incremento de la población y de las actividades económicas y culturales que ha tenido lugar en las repúblicas centroamericanas hubiese ocurrido en mayor o en menor grado si cada una de ellas se hubiese mantenido como Estado dentro de la unión federal. Conjeturas pueden hacerse en uno y otro sentido, pues en América se da tanto el caso de repúblicas deteriorativas, cuyas capitales han absorbido la mayor parte del progreso, como el de uniones de Estados en que todos se benefician

de la asociación. Lo importante es que el separatismo, si alguna vez produjo alguna ventaja, ha llegado al punto de los rendimientos decrecientes—por no decir negativos—y que todos los pueblos centroamericanos ganarían inmensamente en su desarrollo económico, cultural y social, si constituyesen una sola nación, donde cada Estado contribuiría activamente a la unidad y a la fuerza del conjunto.

CUADRO N° 3.

Incremento de la población absoluta de Centroamérica

1824-1953

(En miles de habitantes)

	1824	1953	Múltiplo	Crecimiento neto por millar (1954)
Guatemala	661	3,049	4,6	32,8
El Salvador	213	2,052	9,6	33,1
Honduras	137	1,564	11,4	28,1
Nicaragua	207	1,166	5,6	31,7
Costa Rica	70	881	12,6	38,6
Centroamérica	1,288	8,712	6,8	32,5

Fuentes. 1824: Rodrigo Facio, *Trayectoria y Crítica de la Federación de Centroamérica* Obra citada, pág. 67.

1953: United Nations *Statistical Yearbook*. 1954 *Population Crecimiento neto*. CEPAL *La Integración Económica de Centroamérica*. Naciones Unidas 1956. II. G. 4.

CUADRO N° 4.

Incremento de la población relativa de Centroamérica

1824-1953

	Área en kilóme- tros cuadrados	Habitantes por kilómetro cuadrado	
		1824	1953
Guatemala	108,889	6	28
El Salvador	20,877	10	98
Honduras	112,088	1	14
Nicaragua	148,000	1	8
Costa Rica	51,011	1	17
Centroamérica	440,865	3	20

Fuentes. Área: *United Nations Statistical Yearbook*, 1954
Habitantes. ídem cuadro anterior

4 *Proyecciones de la Unión Económica de Centroamérica*

Al tomar el camino del separatismo, los centroamericanos no tuvimos otra salida sino la de organizarnos en economías coloniales. Nuestros países han llegado a ser el ejemplo perfecto de la especialización para el comercio exterior —con la máxima vulnerabilidad que es posible suponer— y dan la imagen cabal de las “banana republics”, cuyos destinos dependen de los vaivenes comerciales de una fruta o de una fibra.

Entre los pueblos de la América Latina no somos los centroamericanos los únicos que nos vimos obligados a estructurarnos como colonias económicas de las naciones avanzadas e industrializadas. Otros países latinoamericanos más grandes y de mayores recursos han evolucionado paralelamente y han cosechado los mismos resultados. Sin embargo, en buen número de ellos —Brasil, México, Argentina, Co-

lombia, Perú y Chile, para citar al menos seis— existe la dimensión geográfica y económica para crear una estructura sólida y menos vulnerable, y en cambio, son muy pocos los países de América donde la estrechez del mercado nacional marca tan graves limitaciones al desarrollo de una economía diversificada y equilibrada como en las repúblicas centroamericanas. Es más, en los países que se han mencionado, a la par del sector de exportación de productos primarios, se está formando una economía interna que se amplía y robustece a ritmo acelerado, como aún superficialmente puede observarse en la expansión de la industria, de los centros urbanos y de los demás elementos característicos de una estructura que crece a base del estímulo que le proporciona la demanda interna.

Con objeto de disipar espejismos, cabe aquí hacer una digresión. En algunos ambientes centroamericanos se hacen a veces comparaciones peregrinas entre la situación de muchos países latinoamericanos—que se encuentran en activo proceso de industrialización— y la de nuestras propias economías. Se señalan las dificultades de balance de pagos que en el pasado, y aún en el presente, sufren algunos de esos países, lo mismo que las medidas de devaluación monetaria o de control de cambios que se han visto obligados a tomar, en tanto que las monedas centroamericanas, en su mayoría, se sostienen estables en sus cotizaciones y gozan de libre convertibilidad. Muchos ven en ello un signo de debilidad económica en aquellos países y de fortaleza en los nuestros. Muy deseable es que todos los países latinoamericanos tengan libertad y estabilidad en sus cambios, pero de allí a concluir que el sistema cambiario es el barómetro de una economía, hay mucha diferencia.

Desde la quebra de las ideas mercantilistas en el siglo XVIII, la ciencia económica ha aclarado que el dinero como tal no es riqueza, sino instrumento de intercambio de bienes y servicios. (7) Son ellos los que constituyen la verdadera riqueza de una colectividad. Es por muchos conceptos útil y provechoso para un país disfrutar de estabilidad monetaria—tener una moneda estable en cuanto a su poder adquisitivo interno y su convertibilidad externa—, porque con ello se facilita el comercio, el ahorro y la inversión. Los fenómenos de inflación o deflación monetaria, aparte de otros efectos adversos, perjudican principalmente a los sectores de población que dependen de sueldos y salarios, sea porque en un caso el alza del costo de la vida les quita parte

(7) V. Joan Robinson, *The Accumulation of Capital* MacMillan, London 1956 *The Quantity Theory of Money*, pag. 403

del fruto de su trabajo, o sea porque, en el otro, el empobrecimiento disminuye sus oportunidades de ocupación y de subsistencia. Sin embargo, la estabilidad cambiaria no es necesariamente para ningún país índice del bienestar económico de sus habitantes. Puede un pueblo rico tener una moneda fluctuante o inconvertible y un pueblo miserable mantener un cambio fijo y libre de restricciones. Es más, si la opinión pública de un país se viese en el caso de tener que escoger entre bienestar y progreso con inestabilidad cambiaria, o entre pobreza y estancamiento con cambios estables, sin duda que se decidiría por lo primero. Afortunadamente, los países centroamericanos no se encuentran frente a esa dura alternativa y, mientras las condiciones del comercio exterior lo permitan, pueden a la vez desarrollarse y mantener la estabilidad externa de sus monedas. Pero no es éste el punto esencial, sino el hecho de que la solidez de algunas monedas centroamericanas no prueba que nuestros países sean prósperos, ni desmiente la escasa productividad y el bajo nivel de vida de nuestra población.

Volviendo al argumento, en los cuadros del N° 5 al N° 9 se comparan algunos indicadores de la economía de los seis países mencionados: Brasil, México, Argentina, Colombia, Perú y Chile, con los que corresponderían a Centroamérica considerada como unidad—sumando o promediando las cifras de los cinco países. Luego se insertan los datos relativos a cada una de las repúblicas centroamericanas tomadas en forma aislada.

Las cifras de esos cuadros, tomadas en su mayor parte de un libro que fue escrito precisamente con el fin de mostrar a los inversionistas y a los comerciantes la capacidad de las economías latinoamericanas, indican no sólo la ínfima dimensión de los mercados centroamericanos, comparados con los de los países más grandes y poblados de la América Latina, sino también el hecho de que, aun sumando los medios económicos de los cinco países, apenas alcanzamos, en ciertos aspectos, la magnitud de algunos de los tres últimos: Colombia, el Perú o Chile.

CUADRO N° 5.

Indicadores Económicos. — Area y Población.

	Area (K ²)	Total (miles)	Población		Población en centros urbanos de más de 10,000 habitantes	
			1953		1950	
			Urbana (miles)	%	Número	Miles de habitantes
			1/			
Brasil	8 513,844	55,772	19,500	35	223	12,420
México	1.969,367	28,053	12,100	43	144	4,875
Argentina	2 808,602	18,393	11,200	61	99	8,376
Colombia	1 138,355	12,033	4,300	36	57	2,960
Perú	1.311,030	9,035	3,200	35	25	1,691
Chile	741,767	6,072	3,600	59	39	2,738
Centroamérica . .	440,865	8,712	2,904	33	31	1,157
Guatemala . . .	108,889	3,049	975	32	5	350
El Salvador . .	20,877	2,052	739	36	9	321
Honduras . . .	112,088	1,564	482	31	5	135
Nicaragua . . .	148,000	1,166	408	35	6	201
Costa Rica . . .	51,011	881	300	34	6	150

1/ Derivada conforme coeficientes del censo de 1950

Fuentes. Area y población 1953. *United Nations Yearbook*. Población urbana, *Latin American Markets*. J. Walter Thompson Co. New York. 1956.

CUADRO N^o 6.*Producción y Comercio Exterior.*

— 1 9 5 3 —

	Producto Nacional Bruto		Comercio Exterior		
	Total	<i>per capita</i>	Exportaciones	Importaciones	Suma
	Millones de dólares	Dólares	(millones de dólares)		
Brasil . . .	12,508	224	1,539	1,319	2,858
México .	5,800	207	536	811	1,347
Argentina	8,459	460	1,148	862	2,010
Colombia	2,722	223	596	547	1,143
Perú . . .	1,166	184	218	294	512
Chile . . .	1,900	312	409	335	744
Centroamérica	1,433	162	371	339	710
Guatemala	526	173	89	80	169
El Salvador	379	185	89	72	161
Honduras .	210 1/	114 1/	67	62	129
Nicaragua	150 2/	140 2/	46	51	97
Costa Rica .	168 3/	198 3/	80	74	154

1/ 1952—Ingreso Nacional

2/ 1950—Ingreso Nacional

3/ 1950—Ingreso Nacional.

Fuente. *Latin American Markets*. Obra citada

CUADRO N^o 7.

Transportes.

— 1 9 5 3 —

	Longitud de vías férreas (kilómetros)	Longitud de caminos permanentes	Número de automóviles autobuses y camiones	Mano mercante (toneladas)
Brasil	35,673	71,922	650,000	754,000
México	24,000	48,270	428,000	154,000
Argentina	43,926	31,858	416,100	913,000
Colombia	2,972	13,355	101,000	37,000
Perú	3,821	12,872	77,000	73,000
Chile	9,913	19,308	87,000	183,000
Centroamérica	4,477	16,979	496,000	8,000
Guatemala	1,184	10,893	17,900	3,000
El Salvador	603	1,931	12,400	—
Honduras	1,480	1,236	4,800	—1/
Nicaragua	405	1,319	4,800	5,000
Costa Rica	805	1,600	9,700	—1/

1/ No se incluye el tonelaje que aparece abanderado, en supuesto de que se trata de barcos pertenecientes a individuos o compañías domiciliados en el exterior

Fuente. *Latin American Markets.*

CUADRO N° 8.

E n e r g í a.

— 1 9 5 3 —

	Energía Eléctrica Capacidad instalada	Producción millones	Consumo de Energía total <i>per capita</i>
	(KW)	(KWH)	1/
Brasil	2.104,000	10,341	0,31
México	1.701,000	5,703	0,64
Argentina	1.862,000	4,927	0,80
Colombia	424,000	962	0,33
Perú	33,200	324	0,30
Chile	822,000	3,302 3/	0,91
Centroamérica	165,200	570	0,14
Guatemala	36,300	90	0,12 3/
El Salvador	39,800 4/	125	0,11 3/
Honduras	12,000	55 2/	0,17
Nicaragua	27,300	96	0,10 3/
Costa Rica	49,800	204	0,27 3/

1/ Expresado en el equivalente a toneladas métricas de carbón El promedio latinoamericano es 0.49 toneladas anuales *per capita*

2/ 1951. 3/ 1958 4/ 1954

Fuente: *Latin American Markets.*

CUADRO N^o 9.

Comunicaciones.

	Número de teléfonos	Número de radio receptores	Circulación de periódicos diarios
	1 9 5 4	1 9 5 4	1 9 5 2
Brasil	679,540	4 500,000	5.750,000
México	330,221	2.500,000	1 300,000
Argentina	1.001,158	2.900,000 2/	1.800,000
Colombia	128,970	600,000	650,000
Perú	58,017	300,300	350,000
Chile	145,139	700,000	465,000
Centroamérica	42,528	197,000	291,000
Guatemala	6,428 2/	75,000	57,000
El Salvador	15,000	46,000	70,000
Honduras	7,000	19,300	30,000
Nicaragua	3,500	24,200	56,000
Costa Rica	10,600	32,500 1/	78,000

1/ 1952. 2/ 1953.

Fuente: *Latin American Markets.*

“México —dice el Director de la Comisión Económica para América Latina— ofrece un fecundo ejemplo de cómo los países latinoamericanos están aprendiendo a crecer hacia adentro. Hay que vencer grandes resistencias y no hay que subestimar los impedimentos de carácter mental, que distan mucho de haberse desvanecido. En efecto, son muy peculiares ciertas formas de supervivencia ideológica que siguen influyendo todavía en las grandes decisiones de la política económica, a pesar de las radicales transformaciones experimentadas en la realidad de que en otros tiempos surgieron. El objetivo de producir primeras materias para el mercado internacional requería otras fórmulas, tenía otras exigencias que las que se imponen cuando ese objetivo ha dejado de ser objetivo en sí mismo, para convertirse en uno de los instrumentos —y de gran importancia, ciertamente— para conseguir el desarrollo interno de las fuerzas económicas a fin de cumplir aquel otro objetivo primordial: la elevación del nivel de vida de vastas capas de la población latinoamericana.”⁽⁸⁾

En Centroamérica hay quienes argumentan —especialmente entre los pocos círculos que tienen intereses vinculados al separatismo— que el libre comercio y la integración económica no tienen objetivo práctico ni ofrecen ventajas materiales en el Istmo, porque las economías centroamericanas son competitivas y no complementarias. Se alega en apoyo de esta tesis que, a excepción de El Salvador, donde existe en cierta medida la necesidad de importar productos de los países vecinos, los recursos naturales y las estructuras económicas de las repúblicas centroamericanas son más o menos iguales y dejan poco campo a un intercambio o a una integración de mutuo beneficio.

Aun cuando los recursos físicos del Istmo fuesen todos de igual naturaleza y calidad —cosa que no es cierta— el argumento aludido carece de toda sustentación. El caso de la unión económica de Centroamérica no descansa sólo en los beneficios del libre comercio de mercancías que unos países pueden y otros no pueden producir, con ventaja absoluta o comparativa, sino principalmente en el aumento de la dimensión del mercado y en la dinámica de crecimiento económico que la nueva dimensión inducía en los cinco países.

En relación con el gastado argumento de que los países centroamericanos no son complementarios, vienen al caso las atinadas observaciones de Joan Robinson, cuando expresa que “mucho más importante que las economías que se obtienen en la industria fabril, mediante la operación en gran escala, son las que resultan de la posesión

(8) V. Raúl Prebisch, CEPAL. Discurso de apertura del VII período de sesiones. La Paz, Bolivia, 15 de mayo de 1957. Documento Informativo N° 5.

de un gran territorio. En realidad, la tierra no es nunca uniforme en su adaptabilidad para distintas formas de utilización, y hay muchas economías que pueden conseguirse al especializar diferentes áreas en distintas clases de producción. Una economía pequeña y aislada, en un espacio también pequeño, debe proveerse de alimentos, bebidas, fibras textiles y materiales de construcción, obtenidos de su propio suelo en las proporciones en que necesita esos productos y no en las que su territorio está mejor adaptado para producir. A medida que la extensión geográfica se amplíe y se desarrollen medios de transporte, y aun cuando las tierras nuevas sean iguales a las anteriores, se obtendrán grandes economías al especializar la producción. Las necesidades básicas de la economía pueden entonces satisfacerse en formas que cuestan menos trabajo". (9)

Un mercado centroamericano unificado agregaría, en su aspecto de producción, los recursos naturales de un territorio de 441 mil kilómetros cuadrados, con la variedad de climas, de suelos, de bosques, de minerales y de recursos hidráulicos que existen en los cinco países, y, en su aspecto de consumo, sumaría el poder adquisitivo de una población que hoy día asciende a casi 10 millones de habitantes y que en los próximos diez años, hacia 1967, alcanzaría alrededor de 14 millones de personas, con base en las tasas actuales de crecimiento demográfico. Solamente estas consideraciones son suficientes para imaginar la transformación que se operaría en Centroamérica si se estableciese una estructura de producción, de consumo y de distribución proyectada sobre una economía interna de estas dimensiones.

Bastan las magnitudes apuntadas para mostrar el precio que los centroamericanos hemos pagado por la "ridícula danza de las soberanías" de que hablaba el capitán general Gerardo Barrios, y la necesidad de destruir las barreras que tanto empequeñecen nuestra posición en América y que tanto limitan nuestras posibilidades de bienestar y de progreso nacional.

(9) V. Joan Robinson, *The Accumulation of Capital* Obra citada pag. 340

... II ...

PROGRAMAS NACIONALES DE DESARROLLO ECONOMICO

1. Preocupación mundial por el desarrollo económico.

La filosofía del liberalismo, de la revolución norteamericana y de la revolución francesa, unida a los grandes cambios que sufrió el mundo

europeo a fines del siglo XVIII y principios del XIX, tuvieron en América Latina una fuerte repercusión, que se manifestó en los movimientos de independencia y en la estructura política de los nuevos estados emancipados. Así, también, la revolución de las ideas económicas y sociales, que ha ocurrido en este siglo XX, y las grandes transformaciones que ha experimentado el mundo entero desde la primera guerra mundial, han ejercido una influencia poderosa en moldear los problemas, las ideas y las aspiraciones de nuestros tiempos.

Myrdal señala que la integración económica del mundo anterior a la primera guerra no tenía la generalidad que se le ha atribuido, sino un carácter parcial, puesto que no comprendía a los grandes pueblos de razas de color, a los territorios coloniales ni en general a los países atrasados. Explica que las migraciones humanas, los movimientos de capital y el comercio internacional operaron de manera eficaz entre un pequeño grupo de países avanzados, o entre ellos y pequeños núcleos extraídos y enclavados dentro de un mundo que yacía sumergido alrededor de ellos. En sus propias palabras, “el mundo de 1913 fue, como Atenas en los días de Pericles, una civilización modelo por muchos conceptos, si uno se olvida que la mayor parte de la humanidad estaba excluida de sus beneficios”. (10)

El mundo de 1913 ha pasado a la historia, aniquilado por dos guerras mundiales, por la gran depresión económica, por la disolución de los grandes imperios coloniales, por el surgimiento de multitud de naciones a la vida independiente y, en último término, por “la rebelión de las masas”—de que hablaba Ortega y Gasset—o la actitud de millones de hombres que ya no se resignan a aceptar como destino fatal una vida de miseria y de ignorancia, que se empeñan por lograr una existencia digna de seres humanos.

El mundo se encuentra dividido en dos campos políticos e ideológicos hostiles, empeñados en una intensa lucha por su propia supervivencia y por ganar las mentes de los hombres. La esencia del conflicto no consiste en dar o negar a los pueblos un mejor nivel de vida. Se trata simplemente de si habrá pan con libertad o sin ella.

Tanto en los Estados Unidos, (11) como en los demás países occidentales industrializados, los viejos principios del gobierno abstencionista y del *laissez-faire* han sido substituidos por el concepto de que el Estado tiene la responsabilidad de promover y mantener condiciones que aseguren la ocupación plena y el bienestar económico y social de

(10) V. Gunnar Myrdal, *An International Economy* Harper New York 1956 Chp I “A Broad Vista” En español. *Solidaridad o desintegración* Fondo de Cultura Económica México

(11) V. Arthur Schlesinger, *The Crisis of the Old Order*

la población. Otro tanto puede decirse de los países insuficientemente desarrollados, agregando que, en el caso de ellos, la preocupación del Estado se manifiesta primordialmente en un esfuerzo continuo por acelerar el proceso de desarrollo económico.

El hecho es que en ninguno de los países capitalistas puede decirse que exista hoy día una economía enteramente privada, de estructura conforme a la doctrina del *laissez-faire*. Lo que hay son economías mixtas “que combinan un sector económico público con un sector de carácter privado, en proporciones que son el resultado de ideas y actitudes nacionales sobre la intervención del Estado en la vida económica, no tanto como cuestión de principios, sino más bien como un asunto pragmático, de medida y de grado”. (12)

Cierto es que en los distintos países queda un pesado resabio de las ideas del liberalismo manchesteriano y que en casi todas partes se oyen voces poderosas condenando toda forma de intervención del Estado en la vida económica. Ocurrió, sin embargo, que en esos mismos países—muchas veces a resultas de la actuación pública de los mismos hombres que teóricamente defienden el *laissez-faire*—se ha creado a lo largo de los años un amplio sector de actividades económicas gubernamentales, que da un mentís a la validez del abstencionismo del Estado como principio orgánico de la economía.

La tónica de nuestros tiempos, para gobiernos y pueblos, la marca el hecho de que dos tercios de los seres humanos viven en condiciones de pobreza, desnutrición y enfermedad, y que la única solución de estos males la proporciona el desarrollo económico.

“En las áreas subdesarrolladas—dice un conocido líder político norteamericano—los pueblos saben del contraste que hay entre la productividad de los países no industrializados y la de las naciones occidentales. . . Muchos de ellos son analfabetos y no leen periódicos ni escuchan aparatos de radio, pero la idea ha corrido, la han oído y la conocen. Ellos también desean industrializarse, utilizar sus primeras materias para su propio beneficio y crear empleos para la multitud de trabajadores desocupados o sub-ocupados que viven en sociedades agrarias, superpobladas y estáticas. Son ellos los que quieren modificar un mundo que durante siglos no ha cambiado, y quieren hacerlo recuperando el tiempo que han perdido”. (13)

(12) V. J. Tinbergen, *The Design of Development* Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento 1956 En mimeografo

(13) V. Adlai Stevenson, *Call to Greatness* Harper New York 1954 Págs 44 y 45

2. *Acontecimientos y tendencias recientes en la economía centroamericana.*

La trayectoria económica de Centroamérica en los últimos años no es sino reflejo de los acontecimientos ocurridos en el mundo y en el Continente, especialmente la gran depresión económica (1929-1938) y la segunda guerra mundial (1939-1945).

La crisis económica de 1929 trajo consigo un descenso general de la demanda internacional de nuestros productos, que se vendían a precios cada vez menores. Los ingresos de divisas provenientes de las exportaciones bajaron en forma espectacular y se inició el proceso depresivo. Con la baja de las exportaciones vino el desequilibrio en los balances de pagos, la pérdida de reservas internacionales, el abandono del patrón oro y el desastre de las monedas. La consiguiente deflación provocó la caída de los precios internos, la declinación de las actividades económicas, la mora o quiebra de la mayoría de deudores, el desempleo de multitud de trabajadores y el empobrecimiento general. La falta de trabajo provocó en El Salvador (el país más densamente poblado y el más dependiente de un solo producto) un levantamiento de millares de campesinos, que a su vez determinó una cruenta represión. Amenazado como estaba el orden social, los países centroamericanos, a excepción de Costa Rica, cayeron bajo regímenes que borran toda semblanza de vida democrática.

Apenas se recuperaban las exportaciones de Centroamérica (58,2 millones de dólares en 1938) cuando empezó la segunda guerra mundial y con ello vino el paro del comercio con Europa. Luego, a raíz de la entrada de los Estados Unidos a la guerra vino la requisición de los barcos norteamericanos y el comercio internacional se vio sujeto a condiciones en extremo difíciles. Las exportaciones de café se realizaban como se podía, a precios limitados por los precios máximos establecidos en los Estados Unidos, y la salida de bananos quedó prácticamente paralizada. El algodón no representaba en ese entonces magnitud de consecuencia para la exportación. Mientras tanto, las importaciones de bienes de capital y de consumo se redujeron al mínimo, por falta de provisión y de transporte.

Como consecuencia de las bajas importaciones, los países empezaron a acumular reservas de oro y dólares, que se reflejaron en un cuantioso incremento de los medios de pago en circulación. Dadas la escasez de mercancías extranjeras y la pequeña capacidad de la econo-

mía interna para incrementar la producción nacional, abundó la moneda, faltaron las mercancías y subieron los precios, con lo cual empezó el proceso inflacionario que llega hasta nuestros días.

En el período de postguerra, sueltos los controles norteamericanos que limitaban los precios de nuestros productos, las exportaciones centroamericanas iniciaron un período de auge, no porque haya aumentado sensiblemente el volumen físico de las mercancías exportadas (excepto en el caso del algodón), sino porque mejoraron sus precios. Al terminar la guerra se abrieron nuevamente las oportunidades de importación y, aun cuando los artículos extranjeros también subieron de precio, su incremento no fue tan alto como el que alcanzaron nuestras exportaciones. En otras palabras, mejoraron los términos de intercambio y ese mejoramiento permitió a los países centroamericanos aumentar la importación de bienes de capital y de consumo, tanto en cantidad como en valor. El auge del comercio exterior se extendió a otros sectores de la economía y dio lugar a un proceso de tecnificación e incremento de ciertas líneas de producción, no sólo para la exportación (algodón), sino especialmente para el consumo interno. Así hemos visto, en las actividades agropecuarias, la introducción de métodos más modernos y de equipos que aumentan la productividad del trabajador, y en el campo industrial, la mejoría de las plantas existentes y el establecimiento de muchas nuevas fábricas, todas ellas funcionando para satisfacer principalmente la demanda interna. Así, en lo minúsculo de cada país, el auge ocasionado por el comercio exterior nos ha demostrado lo que puede hacer el aumento de la demanda interna en favor de la diversificación y ampliación de las actividades económicas.

La bonanza de las exportaciones y la mejoría de los términos de intercambio pueden observarse en las cifras relativas a las exportaciones e importaciones (por volumen y valor), a las reservas internacionales, a los índices del medio circulante y a los movimientos de los precios al por mayor.

Infelizmente, el año de 1957 parece estar marcando a Centroamérica una nueva vuelta, ya que los principales productos de exportación muestran cada día señales de debilidad en los mercados del exterior. Dependiendo tanto de esos productos, no es difícil imaginar las repercusiones adversas que tendría la caída de sus precios sobre las actividades económicas de nuestros débiles países, y el serio golpe que recibirían los programas y las esperanzas de desarrollo económico.

3. *Las instituciones y la política de desarrollo económico en los países centroamericanos.*

El período que se inicia con la gran depresión, registra importantes cambios en el panorama político, económico y social de los países centroamericanos.

En lo político, el período se inicia con la instauración de regímenes dictatoriales en todos los países centroamericanos—a excepción de Costa Rica—, seguido de una serie de movimientos revolucionarios tendientes por lo general a lograr el establecimiento de una organización democrática y el respeto a los derechos humanos, como formas superiores de convivencia.

En lo económico y social se ha manifestado la aspiración universal de los pueblos insuficientemente desarrollados, económicamente por diversificar y ampliar sus economías y por elevar el nivel de vida de la mayoría de la población.

Los cinco países centroamericanos han adoptado o se encuentran en proceso de adoptar nuevas constituciones políticas que recogen estas aspiraciones y que asignan al Estado en varias formas y por distintos medios la responsabilidad de promover el desarrollo económico y de procurar una distribución equitativa del ingreso nacional.

Durante el período mencionado también se han hecho notables avances en el orden económico institucional. Los cinco gobiernos redimieron y centralizaron la potestad de emisión monetaria y organizaron bancos centrales que en el curso del tiempo han sido dotados, en mayor o menor grado, de las facultades adecuadas para regular el medio circulante.

Se han creado además instituciones oficiales o semioficiales para extender los servicios de crédito que los bancos privados no están en condiciones o no se encuentran dispuestos a proveer. En el caso de Costa Rica, tanto el Banco Central como los antiguos bancos privados, han sido incorporados en un sistema de banca estatal.

En finanzas públicas se ha mejorado la estructura tributaria y se han adoptado métodos más eficientes en cuanto a la presentación, el manejo y el control del presupuesto.

Con respecto al desarrollo económico propiamente dicho, cada gobierno ha ido instituyendo, en los últimos años, una serie de organismos de dirección o planificación, lo mismo que entidades encargadas de proyectos o actividades específicas. En todos ellos existe un ministerio

o *secretaría de Estado* que tiene a su cargo los problemas del desarrollo, ya sea exclusivamente en su aspecto económico—como sucede en Guatemala, El Salvador y Nicaragua—o bien en combinación con la administración hacendaria—en los casos de Honduras y Costa Rica.

Para los fines de este trabajo no es necesario hacer una relación detallada de las instituciones o de los proyectos de desarrollo de cada país. Los datos sobre este particular se encuentran fácilmente en las publicaciones de la CEPAL y de los gobiernos centroamericanos. Lo único necesario es considerar la política general de desarrollo que sigue cada país a efecto de evaluarla dentro del concepto de la integración económica de Centroamérica.

En tres de los países centroamericanos—Guatemala, Honduras y Nicaragua—existe, además del ministerio del ramo, un organismo de planificación y coordinación de las actividades estatales de desarrollo económico, (14) que funciona como cuerpo auxiliar de la Presidencia de la República, con representación interministerial. En esos tres países, los organismos de planificación han preparado, en forma preliminar o definitiva, un programa global de desarrollo que debe servir de base para orientar las inversiones públicas dentro de un período más o menos largo. Los programas han sido a veces preparados con la cooperación de expertos proporcionados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y otros organismos internacionales, y recogen los resultados de diversos estudios realizados por expertos nacionales y extranjeros.

En los otros dos países—El Salvador y Costa Rica—no hay organismos centrales de planificación, pero los gobiernos nacionales y, en especial, los Ministerios de Economía, cuentan con numerosos estudios generales y especiales de fomento, y están llevando a la práctica una serie de actividades y proyectos que formarían los elementos de un programa, aun cuando no esté formulado ni presentado como tal.

En los cinco países se han creado institutos y bancos de fomento, estatales o mixtos, que cooperan con los Ministerios de Economía y con los organismos de planificación—donde los hay—en aspectos relacionados con la preparación de proyectos o actividades de desarrollo, igual que en el financiamiento y supervisión de empresas y servicios de tal naturaleza. (15)

(14) En Guatemala: Consejo Nacional de Planificación Económica. En Honduras: Consejo Nacional de Economía. En Nicaragua: Consejo Nacional de Economía.

(15) En Guatemala: Instituto de Fomento de la Producción. Crédito Hipotecario Nacional. Banco del Agro. En El Salvador: Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción. Banco Hipotecario. Federación de Cajas de Crédito. En Honduras: Banco Nacional de Fomento. En Nicaragua: Instituto Nacional de Fomento. En Costa Rica: Banco Nacional. Consejo Nacional de Producción.

Los programas de desarrollo de los cinco países prevén importantes inversiones públicas en transportes, puertos, telecomunicaciones y energía eléctrica, lo mismo que erogaciones de distinta cuantía en el mejoramiento de los servicios de educación y salubridad. En algunos de los países hay además provisiones para vivienda y colonización. Todos los programas están desde luego inspirados en el excelente propósito de aumentar la productividad y mejorar el nivel de vida de la población.

Sin embargo, al analizar los distintos proyectos que componen los programas nacionales de desarrollo se nota que la integración económica de los países no figura más que en dos aspectos de importancia. (1) la construcción de carreteras, que empalman en un punto fronterizo entre dos países, v. g., las carreteras guatemaltecas y hondureñas que conectarían con vías salvadoreñas; y (2) el aprovechamiento de aguas limítrofes, en el lago de Güija, para la generación de energía eléctrica que serviría a las zonas oriental de Guatemala y occidental de El Salvador.

Aparte de estos proyectos, los programas de desarrollo pasan por alto las numerosas posibilidades de inversiones conjuntas en obras y empresas que podrían realizarse con economía y ventaja recíproca para dos o más países, tales como la ejecución combinada de planes eléctricos en Guatemala, El Salvador y Honduras; el desarrollo de un puerto común y de una zona franca en el Golfo de Fonseca, que serviría a Honduras, El Salvador y Nicaragua; la organización de la pesca y del transporte de cabotaje en el litoral del Pacífico, que interesa a los cinco países, y otras tantas más que la CEPAL ha sugerido o que acuden a la imaginación de quienquiera que tenga la división de Centroamérica como unidad.

La falta de proyección centroamericanista en los planes nacionales de desarrollo puede obedecer en parte a las diferencias políticas que a veces han distanciado a algunos gobiernos, pero el carácter general de esa situación sugiere la búsqueda de otras causas, relacionadas con el planteamiento mismo del programa de integración.

--- III ---

REALIZACIONES Y PERSPECTIVA DEL PROGRAMA DE INTEGRACION

El año de 1951 marca dos acontecimientos relevantes en la historia de las relaciones entre los pueblos centroamericanos.

En el mes de junio, los gobiernos de Centroamérica propusieron a la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), en el período de sesiones celebrado en la ciudad de México, una resolución que fue aprobada por la Comisión el día 16, dando vida a un programa encaminado a “desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte de sus respectivos países, en forma que promueva la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios, mediante el intercambio de sus productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o algunos de tales países tengan interés”. (Resolución 9 (IV). E/CN. 12/275).

En el mes de octubre de ese mismo año se firmó la Carta de San Salvador, que creó la Organización de Estados Centroamericanos, con el objeto de “fortalecer los vínculos que los unen; consultarse mutuamente para afianzar y mantener la convivencia fraterna en esta región del Continente, prevenir y conjurar toda desavenencia y asegurar la solución pacífica de cualquier conflicto que pudiera surgir entre ellos; auxiliarse entre sí; buscar solución conjunta a sus problemas comunes y promover su desarrollo económico, social y cultural, mediante la acción cooperativa y solidaria”.

Desde hace más de seis años el programa de integración marcha a paso firme, ampliando gradualmente sus alcances, a pesar de las vicisitudes que en ese mismo tiempo ha sufrido el panorama político centroamericano y de los muchos cambios que ha habido en los hombres que componen los gobiernos y los organismos dirigentes de la política económica.

Los buenos resultados obtenidos se deben en gran parte a la cooperación prestada por las Naciones Unidas en la preparación y financiamiento de estudios y proyectos, en particular al entusiasmo y devoción con que los funcionarios de la CEPAL, en México y en Santiago, han atendido los distintos aspectos del programa. La cooperación de las Naciones Unidas ha permitido organizar la investigación y análisis de los problemas de estos países, en el plano internacional y al nivel interno, en forma ordenada y sistemática, enfocando a Centroamérica con un criterio de unidad. Nunca ha habido una información tan amplia y de tanta calidad sobre la economía centroamericana como la que existe en la actualidad. (16)

(16) V en especial. *Informe Preliminar sobre la Electrificación en América Central; El Transporte en el Istmo Centroamericano; La Política Tributaria y el Desarrollo Económico en Centroamérica; Problemas de Financiamiento del Desarrollo Económico y la Integración Económica en Centroamérica*. Además estudios industriales sobre: “Recursos forestales, papel y celulosa”, *Industria Ganadera y Lechera* y otros

Al establecerse en 1955 el Secretariado de la ODECA, se agregó al programa la valiosa ayuda de otro grupo de funcionarios, que han dedicado sus mejores empeños al éxito del programa, especialmente en el campo de las negociaciones políticas y diplomáticas que envuelve la realización de los distintos proyectos de integración.

Sin embargo, la firmeza del programa descansa principalmente en la fuerza de sus objetivos; en la convicción cada vez más arraigada de que el desarrollo y el destino futuro de estos países, se encuentran seriamente limitados por la estrechez de sus economías; en la esperanza de que el programa de integración pueda servir de base a la unidad económica y, como consecuencia lógica, a la unificación política de Centroamérica.

El estado actual del programa de integración se encuentra muy bien descrito en los documentos que la CEPAL ha publicado sobre la materia y no cabe aquí hacer una simple repetición de sus conceptos (17) Interesa sí hacer referencia a las principales realizaciones logradas hasta ahora, con el fin de evaluarlas no sólo en sí mismas, sino especialmente en cuanto contribuyen o puedan contribuir en el futuro a unificar la economía centroamericana.

Cabe advertir que el objetivo que inspiró la resolución iniciadora del programa no fue el de la unificación global de la economía centroamericana, sino más bien el de la integración parcial y limitada a determinadas actividades económicas. Dado este punto de partida no parecía lógico aplicar a las realizaciones del programa un criterio de valoración basado en un objetivo más amplio que el incorporado en la resolución de México.

Me atrevo, sin embargo, a aplicar al programa un criterio de análisis fundamentado en la unificación global de la economía centroamericana, porque habiendo intervenido personalmente en los primeros capítulos del programa he podido observar que la timidez de los objetivos señalados en México—que obedeció a circunstancias políticas del momento—ha sido superada en las resoluciones posteriores adoptadas por los Ministros de Economía. Así puede observarse en la Resolución I de Tegucigalpa, en cuanto recomienda a los gobiernos “que al formular su política económica tomen en cuenta la necesidad de integrar sus economías y de desarrollar planes conducentes a tal finalidad”; y en la Resolución 23 de Managua, que ordena preparar “un proyecto de tratado de libre comercio e integración económica, que pueda servir de base al desarrollo futuro del libre intercambio comercial en toda la región”.

(17) CEPAL *La Integración Económica Centroamericana* 1956 II G 1

Aun cuando así no fuese, mi concepción personal del problema económico centroamericano me obliga a evaluar sus realizaciones y perspectivas con base en la idea de que los proyectos parciales de integración pueden ciertamente tener ventajas en sí mismos, pero no adquieren su verdadero significado sino cuando sirven de punto de apoyo para otros u otros proyectos de igual o mayor amplitud, de modo que todos combinados vayan expandiendo la interdependencia de los países centroamericanos y contribuyan a crear una estructura económica común.

Aparte de los estudios generales a que antes se ha hecho referencia, las principales realizaciones del programa de integración pueden clasificarse en los siguientes grupos: (1) la creación de un organismo encargado de dirigir el programa en su aspecto general, el Comité de Cooperación Económica del Istmo, lo mismo que de entidades encargadas de aspectos especiales, tales como el Comité de Comercio, el Comité de Coordinación Estadística y la Comisión de Iniciativas Industriales; (2) el establecimiento de instituciones encargadas de actividades de enseñanza e investigación, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAPAC) y el Instituto Centroamericano de Investigación Tecnológica Industrial (ICAITI), y la iniciación de programas similares en los campos de la capacitación técnico-industrial y agropecuaria; (3) la preparación de una Nomenclatura Arancelaria Uniforme (NAUCA) y de una serie de estudios y proyectos que pueden servir de base a la unificación de las tarifas aduaneras de los cinco países, en su forma y en su fondo; (4) la formulación de un Proyecto de Tratado Multilateral de Comercio Centroamericano y de un Proyecto de Régimen de Industrias de Integración.

No quiero referirme a las realizaciones mencionadas con los puntos del (1) al (3), más que en términos del más caluroso elogio, por razones obvias, que han movido a propios y extraños a apreciarlas como piedras angulares de la integración.

Deseo únicamente hacer algunos comentarios a los Proyectos de Tratado Multilateral de Comercio y de Régimen de Industrias de Integración, no porque los considere mal concebidos o defectuosos, sino por creerlos diminutos, en el sentido de que, como instrumentos de integración, se quedan cortos frente a la meta.

El Proyecto de Tratado Multilateral de Comercio está basado en listas de mercancías que excluyen muchísimas líneas de producción que tendrían enormes alcances para la integración económica. La experiencia de los tratados bilaterales de libre comercio ha puesto en evi-

dencia las dificultades que sobrevienen para la ampliación de las listas de mercancías de comercio libre e irrestricto, y esas dificultades serán tanto más grandes al enfocar el problema en el concierto de los cinco países. No es que un tratado multilateral a base de listas sea inconveniente. Antes bien ofrece ventajas, pues hay algunos productos que de una vez pueden hacerse objeto de libre intercambio. Sin embargo, ese tipo de tratado debería, a mi juicio, situarse dentro de un marco más amplio que, en forma razonable y por etapas y plazos convenidos de antemano, asegure un día la eliminación de todas las barreras al comercio entre los cinco países centroamericanos. Este es el concepto que ha inspirado el Convenio Constitutivo de la Unión Económica Europea y que, por la amplitud misma de sus alcances, obliga a los gobernantes y a los hombres de negocios de todos los países afiliados a pensar diariamente en términos de la unidad económica y a conformar su conducta y sus planes de inversión a la realidad gradual de esa unidad.

Un razonamiento similar puede aplicarse al Proyecto de Régimen de Industrias de Integración, el cual habrá de amparar únicamente empresas relativamente grandes, comunes a los cinco países centroamericanos. El Proyecto de Régimen deja necesariamente muchos campos de industrialización a la iniciativa local, sea porque se trata de empresas de menor cuantía o porque los gobiernos no convengan en los términos de la concesión. Tampoco estoy en desacuerdo con este planteamiento, pues las industrias de integración pueden constituir un poderoso factor de unidad, tal como lo ha demostrado la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Pero debemos tomar en cuenta que al continuar cada país promoviendo industrias pequeñas, escasamente capitalizadas y altamente protegidas, se van multiplicando los intereses vinculados al separatismo y la integración global se volverá cada vez más difícil.

La conclusión de este trabajo es puntualizar la necesidad y utilidad de que el programa de integración sea objeto de una fórmula global encaminada a dar unidad a la economía centroamericana en todos sus aspectos. Esa fórmula podría incluir, como en Europa, la planificación de etapas que cubrirían sucesivamente: la unión aduanera integral, mediante el establecimiento de un arancel común y del libre intercambio de mercancías entre los cinco países; la unión monetaria, coordinando primero la política de los bancos centrales y creando después unidades que tengan paridad común con las monedas extranjeras; y la organización de un organismo centroamericano de fomento que se preocupe de financiar inversiones que aseguren a todos los

países la reciprocidad de beneficios. Si un programa de integración de tales alcances pudiera llevarse a la práctica, inspirado por las ideas que prevalecen en Centroamérica sobre convivencia democrática, desarrollo económico y justicia social, la reconstrucción de la patria común sería una realidad.