

REVISTA CONSERVADORA DEL PENSAMIENTO CENTROAMERICANO

AGOSTO, 1968

O.E.A.

Y

SU NUEVO SECRETARIO GENERAL

¿QUE PIENSA GALO PLAZA?

¿QUE PIENSAN LOS INTERNACIONALISTAS
CENTROAMERICANOS?

ALEJANDRO MONTIEL ARGUELLO - DIEGO MANUEL
CHAMORRO - LUIS PASOS ARGUELLO - LUIS MANUEL
DEBAYLE - HORACIO ARGUELLO BOLAÑOS - JORGE
FIDEL DURON - PEDRO PINEDA MADRID - FERNANDO
FOURNIER - FABIO CARBALLO MONTERO - LEANDRO
MARIN ABAUNZA - DAVID VELA - CARLOS GARCIA
BAUER.

¿QUIEN ES GALO PLAZA?

EL GRAL. LEONIDAS PLAZA EN NICARAGUA

¿SABEMOS LOS CENTROAMERICANOS LO QUE QUEREMOS?

EL LIBRO DEL MES

EL PROGRAMA DE INTEGRACION
ECONOMICA CENTROAMERICANA

F. V. GARCIA-AMADOR

ALBERTO TOLOSA

95

NICARAGUA: 5.00 CORDOBAS
EXTRANJERO: 1.50 DOLAR

Revista

Conservadora
Del Pensamiento Centroamericano

VOL. XIX — Nº 95

AGOSTO, 1968

SEGUNDA EPOCA

S U M A R I O

Página

- 1 A Propósito de la O.E.A. y su nuevo Secretario General
- 2 Hacia una Filosofía de la Educación Centroamericana
- 5 Homenaje al Honorable Galo Plaza, Secretario General de la O.E.A. y Ex-presidente de El Ecuador
- 8 El Gral. Leonidas Plaza en Nicaragua
- 10 El Plaza que nos visita ahora: un Estadista de Relieve Continental
- 13 Ideas del Nuevo Secretario General
- 16 Opiniones de Ilustrados Internacionalistas Centroamericanos a propósito de la O.E.A. y su nuevo Secretario General

Estudio Histórico-Social sobre el Origen y Disolución de la Federación Centroamericana

RODRIGO FACIO

EL LIBRO DEL MES

EL PROGRAMA DE INTEGRACION
ECONOMICA CENTROAMERICANA

F. V. GARCIA-AMADOR
ALBERTO TOLOSA

DIRECTOR

JOAQUIN ZAVALA URTECHO

SESORES

TIURO CRUZ
Económico

JORGE EDUARDO ARELLANO
Literario

FRANCISCO PEREZ ESTRADA
Folklorico

COLABORADORES
DE
ESTE
NUMERO

Matías Romero
Galo Plaza
Alejandro Montiel Argüello
Diego Manuel Chamorro
Luis Pasos Argüello
Luis Manuel Debayle
Horacio Argüello Bolaños
Jorge Fidel Durón
Pedro Pineda Madrid
Fernando Fournier
Fabio Carballo Montero
Leandro Marín Abaunza
Carlos García Bauer
David Vela
Rodrigo Facio
F. V. García Amador
Alberto Tolosa

CREDITOS FOTOGRAFICOS

Archivo de

Revista Conservadora

Prohibida la reproducción
total o parcial, sin autorización
del Director.

EDITADA

POR

Publicidad de Nicaragua

Aptdo. 2108 — Tel. 50-49

en

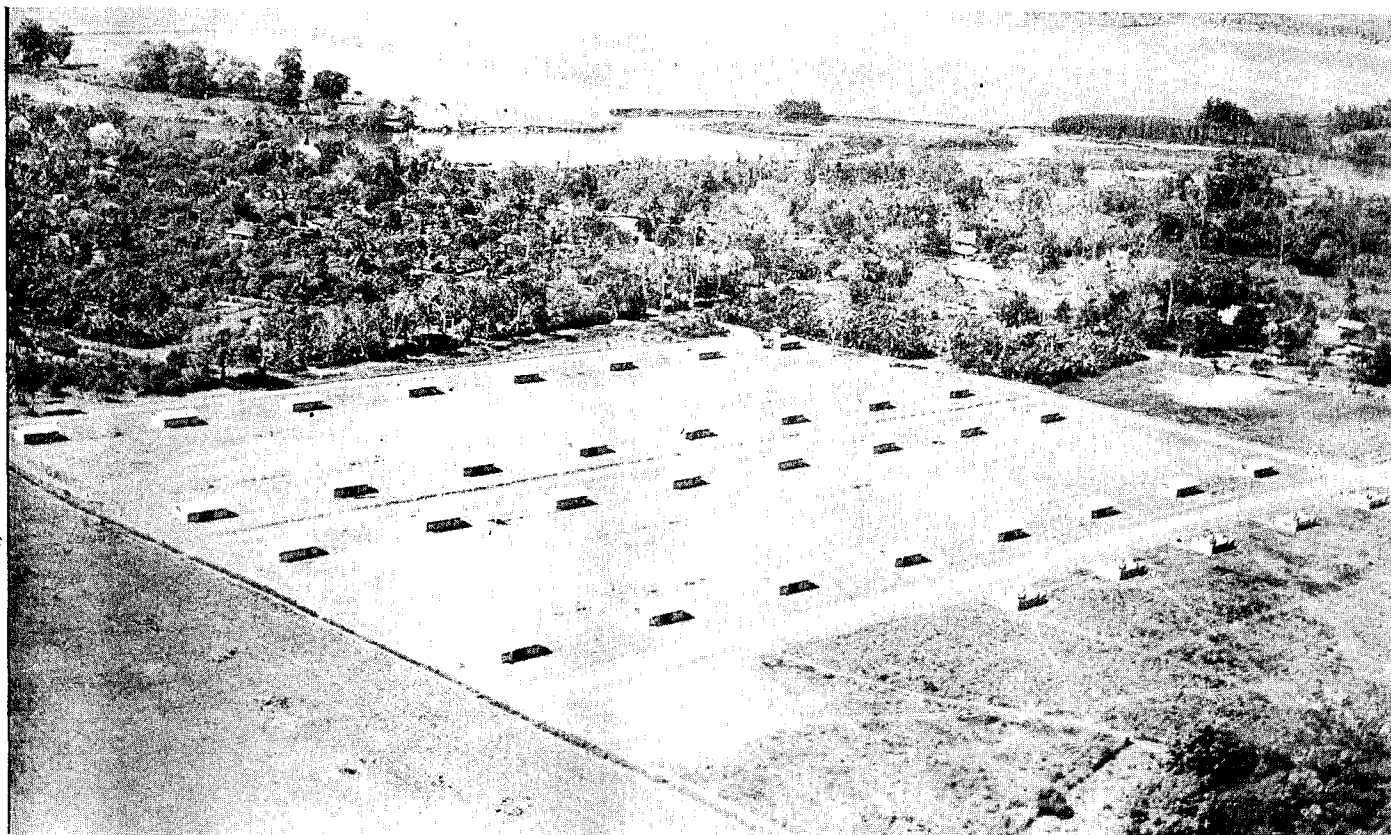
Imprenta Novedades

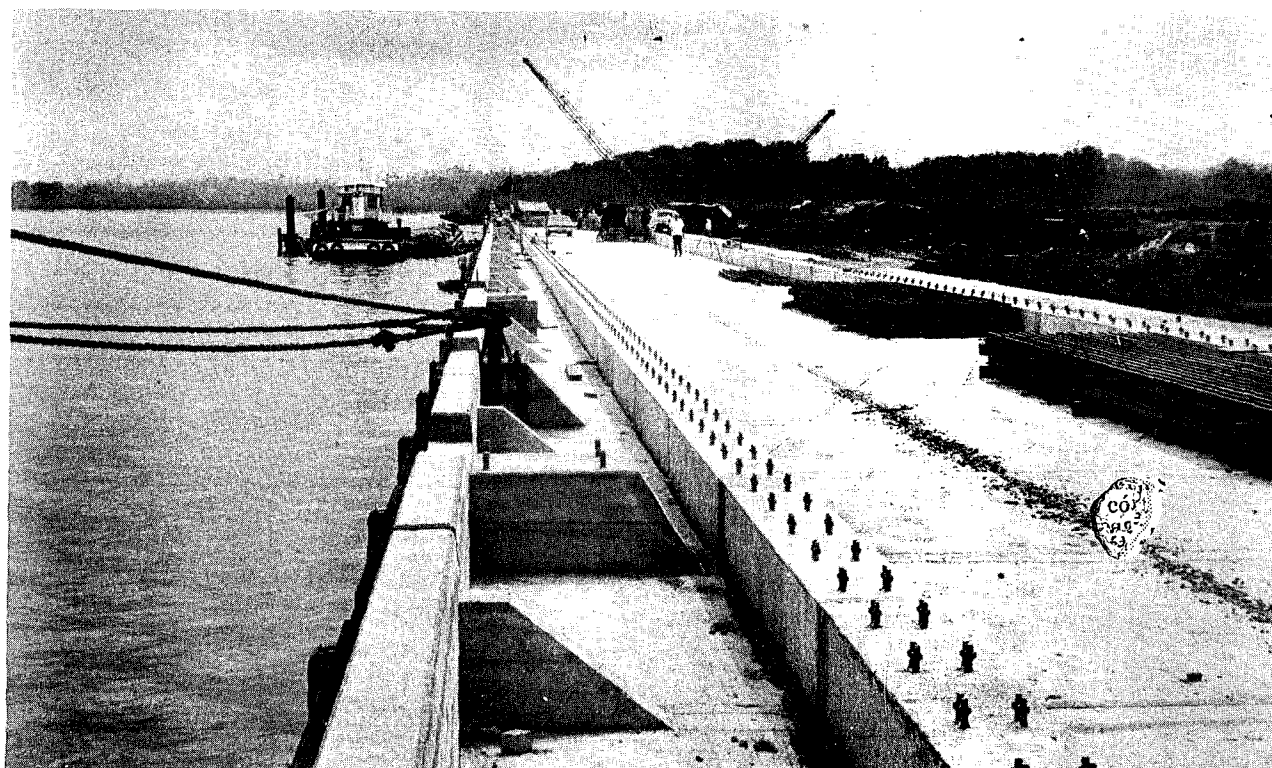
NUEVO SOL ESTA ALUMBRANDO AL PARCELARIO GUATEMALTECO

Desde el punto de vista de la política de transformación agraria, el Gobierno del licenciado Méndez Montenegro ha distribuido 17,519 manzanas de tierra, beneficiándose a 9,090 campesinos, para quienes, después de tantos años de miseria, nuevo sol les está alumbrando, y nueva razón para trabajar con mayor empeño y entusiasmo por sus hijos les inspira.

La transformación agraria, en franco desarrollo en Guatemala, es integral, por cuanto en la ejecución de este programa de trabajo, dirigido desde la intimidad del despacho presidencial, concurren varias instituciones estatales o sean aquellas que tienen a su cargo el fomento de la educación pública, el desarrollo de la agricultura, los servicios de salubridad, construcción de viviendas —que en el área rural han venido a sustituir el tradicional rancho de paja—, etc.

En la gráfica, primer núcleo de viviendas y servicios para parcelarios en "La Blanca", jurisdicción de Ocos, departamento de San Marcos. Es así como se ha iniciado formalmente una nueva política agraria, que dignifica al poseedor de parcelas con nuevo hogar, acorde con el progreso de la familia campesina.





AMPLIACION DEL MUELLE DE MATIAS DE GALVEZ

A un costo de Q.6.320,510.71 el Gobierno del Lic. Julio César Méndez Montenegro lleva a cabo la ampliación de las instalaciones del Puerto Nacional Matías de Gálvez en su segunda etapa.

Los trabajos fueron iniciados el 18 de mayo de 1967 y a la fecha se han invertido Q.5.162,396.74 con un porcentaje ejecutado del 84.6%.

La obra consiste en ampliar en 450 ML más el muelle, en dos bodegas cerradas de 14,000 M2 cada una, un área pavimentada de 74,000 M2 para bodegas abiertas, una grúa móvil a lo largo del nuevo muelle, urbanización de áreas aledañas al Puerto y demás instalaciones de servicio: teléfonos, agua, luz, drenajes y sistema contra incendios.

Estará terminada la obra en Diciembre de 1968.

RELACIONES PUBLICAS

Empresa Portuaria Nacional Matías de Gálvez

SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA

(Parte introductoria del trabajo "PROGRAMA DE SEGURO DE ENFERMEDAD EN GUATEMALA", presentado por el Doctor Ricardo Asturias Valenzuela, Gerente del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en el XVIII Congreso Nacional de Medicina celebrado en Guatemala en noviembre de 1967).

ASPECTOS LEGALES:

La Constitución de la República en su Artículo 141 reconoce el derecho a la Seguridad Social para beneficio de los habitantes de la República. Su régimen se instituye en forma nacional, unitario y obligatorio y lo aplicará una entidad descentralizada con personalidad jurídica y funciones propias de conformidad con su ley y sus reglamentos especiales. El Estado, los patronos y los trabajadores, tienen la obligación de contribuir a financiarlo y a procurar su mejoramiento progresivo.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social fue creado por Decreto del Congreso de la República número 295, con la finalidad de aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala un régimen nacional, unitario y obligatorio de Seguridad Social, de conformidad con el sistema de protección mínima. El Artículo 28 de la Ley Orgánica del Instituto establece que el Régimen de Seguridad Social comprende protección y beneficios en caso de que ocurran los siguientes riesgos de carácter social: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; maternidad; enfermedades generales; invalidez, orfandad; viudedad; vejez; muerte; los demás que los reglamentos determinen.

En Acuerdo Gubernativo número 1149 de fecha 10 de mayo de 1967, se aprobó el Acuerdo número 410 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que contiene el Reglamento sobre Protección Relativa a Enfermedad y Maternidad.

FILOSOFIA:

Todas las personas se encuentran expuestas de un modo u otro a contingencias que disminuyen o terminan sus ingresos cuando deben suspender el trabajo por causa de accidente, de enfermedad o maternidad, cuando por invalidez o edad avanzada ya no pueden trabajar, o bien sufren las consecuencias la familia, viudas e hijos huérfanos, ante el hecho fatal de la muerte. Dichos riesgos son la manifestación constante de la inseguridad del hombre ante la vida, ya que por lo general no cuenta con medios suficientes para hacerles frente individualmente y reparar los daños sufridos en la salud, para mantener los ingresos personales y el bienestar general de la familia.

La sociedad organizada y civilizada no puede ignorar esos problemas, que por otra parte afligen a todos los habitantes

de un país en una forma u otra, en un modo u otro. El hombre espera que el grupo social del cual forma parte, para el cual vive y trabaja, se preocupe y le dé apoyo cuando se presenten estas contingencias que no es posible evitar. La solidaridad social se manifiesta concretamente entonces, cuando el Estado, en representación de esa sociedad organizada y civilizada, estructura un sistema de protección social capaz de dar a todo ciudadano esa seguridad a que legítimamente aspira.

OBJETIVOS:

La Seguridad Social se organiza a través de leyes y reglamentos que determinen principalmente el campo de aplicación y los derechos y obligaciones de cada afiliado o beneficiario; funciona utilizando una institución especializada, dotada de la autonomía suficiente para que pueda aplicar la política social que las leyes establecen con el sentido de derecho y no de caridad, velando para ese fin por la solvencia financiera del régimen y el otorgamiento económico de las prestaciones reglamentarias.

PROPOSITOS:

Es indiscutible que las estructuras subdesarrolladas dan a los sistemas de Seguridad Social, características sensiblemente diferentes a las que se tienen en los países desarrollados.

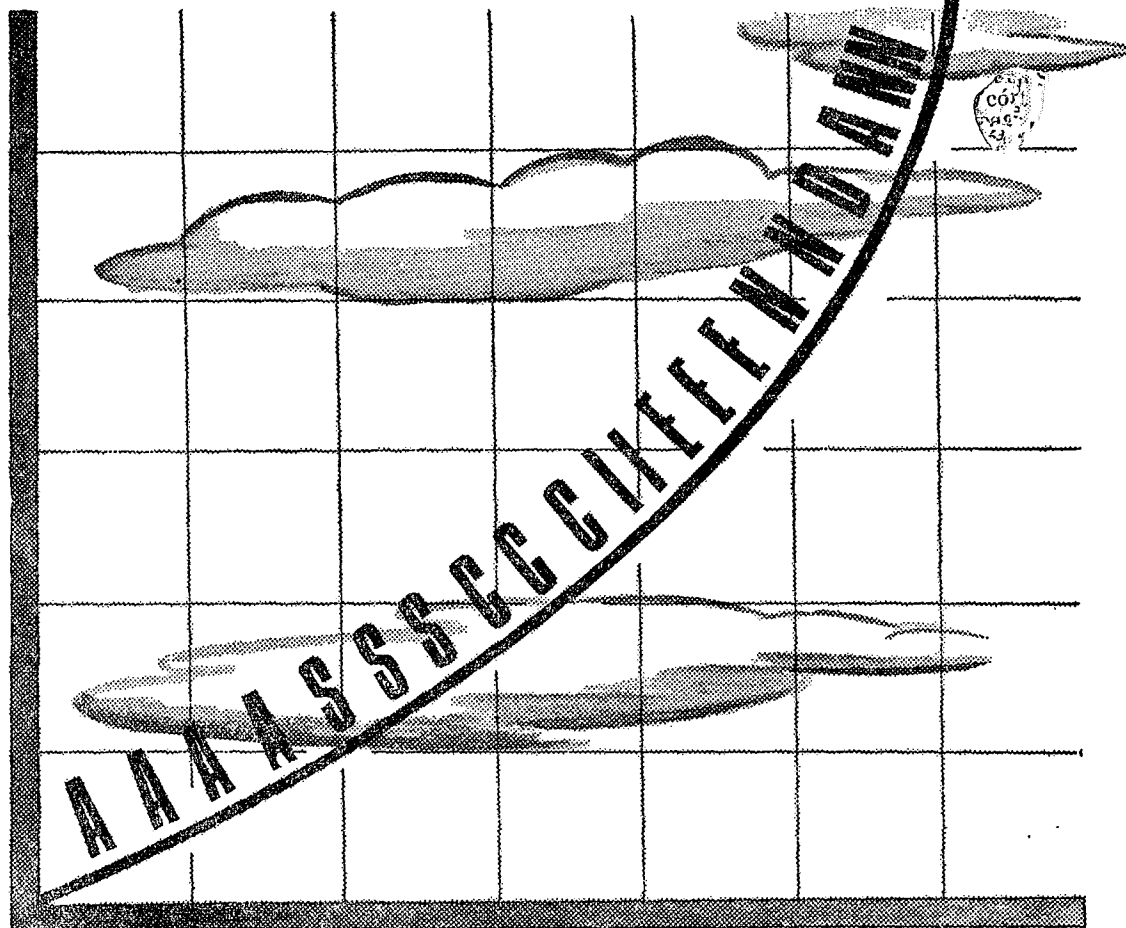
La extensión gradual del Régimen de Seguridad Social presenta las dificultades y problemas que se encuentran en otros campos de actividad en un país en vías de desarrollo. Pero así como se hacen esfuerzos constantes para lograr el desarrollo económico, tienen que hacerse también todos los que sean necesarios para el progreso social, que es al final de cuentas la meta más importante porque se trata de obtener el mayor bienestar y la mayor suma de felicidad para el hombre guatemalteco.

A pesar de las dificultades y problemas encontrados, la Seguridad Social mantiene su dinámica de extensión gradual en cumplimiento de sus principios de solidaridad y protección social, como derecho inalienable reconocido por nuestra Carta Magna a todos los habitantes de la Nación.

INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL

IMPRESO EN TALLERES "EL GRAFICO". GUATEMALA, C. A.

HAZ QUE TUS AHORROS



Con C\$ 10.00 solamente
ABRE TU CUENTA DE AHORRO HOY MISMO
en la Sucursal Más cercana.



BANCO NACIONAL DE NICARAGUA

Revista

Conservadora

del Pensamiento Centroamericano

Se llama Conservadora únicamente en el sentido de que no es antirreligiosa ni anticapitalista. Va en marcha hacia la Integración de Centroamérica y Panamá, por encima de las divisiones partidistas.

A Propósito de la

O. E. A.

Y

**SU NUEVO SECRETARIO GENERAL
GALO PLAZA**

La presencia en Centroamérica del Dr. Galo Plaza, actual Secretario General de la Organización de Estados Americanos, confirma sus propósitos de "una nueva era en las relaciones interamericanas, llena de promisorias realidades".

El Dr. Plaza recorre ahora nuestras cinco Repúblicas con el objeto de conocer personalmente las realidades locales, como base inicial de sus labores, recabando aquí y en los demás países del Continente Americano su respaldo y asesoramiento.

La llegada del prestigiado estadista continental, coincide en este mes de agosto con la fiesta nacional de su patria ecuatoriana que representa en Nicaragua Wilson Vela, un gran Embajador.

Estas circunstancias juntan el material que contiene la presente edición de Revista Conservadora del Pensamiento Centroamericano, dedicando sus páginas a demostrar lo que piensan eminentes centroamericanos en relación con la OEA y a propósito de las ideas expresadas por su nuevo Secretario General, el ecuatoriano Galo Plaza.

Asimismo publicamos el señero ensayo histórico-social de Rodrigo Facio, eminente jurista y diplomático costarricense ya fallecido, sobre el origen y la disolución de la Federación Centroamericana, como también el trabajo sobre EL PROGRAMA DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA preparado por el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales de la misma O.E.A., cedido a nosotros por su director F. V. García-Amador.

HACIA UNA FILOSOFIA DE LA EDUCACION CENTROAMERICANA

MATIAS ROMERO

Profesor y Ensayista Guatemalteco

¿PUEDE EXISTIR UNA FILOSOFIA CENTRO AMERICANA?

Siempre que se ha tratado de adjetivar el sustantivo "filosofía" poniéndole el colorante de lo nacional, de lo regional o de lo sectario, se ha planteado el problema de hasta dónde es posible esa adjetivación, sin que perezca el sustantivo, o por el contrario, hasta qué punto el sustantivo necesita en cada caso de sus respectivos adjetivos, de tal manera que sin ellos no podría tenerse en pie. ¿Fue realmente griega la filosofía hecha por un Sócrates o por un Aristóteles, y realmente germana la que pensó Kant, y realmente inglesa la de Hume, francesa la de Condillac, española la de Suárez o de Balmes, mexicana la de Vasconcelos?

Los anteriores adjetivos, no obstante su uso corriente en los textos e historias de la filosofía, parecen ser un atentado contra el carácter de UNIVERSALIDAD que se ha considerado esencial en la filosofía. Sin embargo, su aceptación o rechazo dependen, lógicamente, del concepto que se establezca de filosofía en la base de la discusión. Los griegos, los escolásticos y los tomistas nos impusieron el imperialismo de lo universal, hasta el grado de que a duras penas explican el conocimiento de lo singular. Los modernos, en cambio, y particularmente los artífices de la filosofía de la existencia, se aferran a lo individual y a lo concreto.

¿A quiénes les vamos a dar la razón? No es éste el momento de decidirlo ni de discutirlo. Nos apartaría demasiado de nuestro propósito inmediato. Por de pronto podemos aplicar a nuestro caso la cuestión y preguntarnos por una filosofía DE LOS CENTROAMERICANOS o hecha por centroamericanos, y dejar para otra ocasión el estudio de si esa filosofía en caso de que exista ya o de que se haga en el futuro, puede o no llamarse "centroamericana".

Si por filosofía entendemos el pensamiento de un pueblo, su actitud mental, su esfuerzo razonador y los caminos lógicos por donde ha dado salida a sus conflictos históricos, es indudablemente que hemos tenido esa filosofía en Centroamérica, desde los tiempos de los mayas, de los chortís, de los lencas y pipiles, hasta los nuestros de convulsión ideológica y euforia científica. Hemos tenido nuestra manera de vivir, nuestra manera de pensar, de sentir y de sufrir. El paisaje, la tierra en que vivimos y hasta

el cielo que nos cobija tienen un color, un amor y

Sin embargo esa filosofía no ha llegado a convertirse, ni siquiera en la pluma de los escritores más completos y coherentes, en un sistema, ni mucho menos en una conciencia que haya inspirado y guiado de manera clara los actos y decisiones de los grupos sociales. Esa "filosofía" ha sido, siempre subterránea, subconsciente, instintiva, inconsciente, incompleta, y no pocas veces cambiante, inconsistente. La labor de quien intentara hacer una filosofía de la historia centroamericana resultaría sumamente difícil. Fácil es que cada escritor escoja arbitrariamente su punto de vista y tinte de su personal color los acontecimientos. Lo difícil es llegar imparcialmente, científicamente, al fondo real de los acontecimientos y descubrir en ellos la energía que los mueve y el color que les da belleza. Seguramente ese motor interno del acontecer centroamericano no será como una fuerza organizada de TRACCIÓN, sino, más bien, como los impulsos telúricos encadenados que se libentan en las erupciones volcánicas, en los terremotos y en las inundaciones. Otros pueblos, más cerebrales y voluntariosos, han sido racionales y calculadores hasta en sus manifestaciones de descontrol y crueldad. Nosotros, hasta en las organizaciones mejor planeadas y en nuestras instituciones permanentes, hemos hecho prevalecer no sé qué elementos irracionales y emotivos de capricho, de arbitrariedades, de inconstancia y de romanticismo enfermizo. Frecuentemente se dice esta frase hueca y abstracta: Los pueblos centroamericanos no han llegado todavía a la meta de sus ideales. Conviene radiografiar esas expresiones, esos anhelos, y preguntarse mejor: pero ¿es que realmente nos hemos propuestos alguna meta? ¿Cuál ha sido, concretamente, esa meta? ¿No hemos llegado ya a la madurez histórica suficiente para proponernos ideales concretos y preciosos? No llegaremos a ninguna parte los centroamericanos, y SI SEREMOS LLEVADOS A CUALQUIER PARTE POR LOS PAISES DOMINADORES, si seguimos siendo víctimas de nuestros propios impulsos subterráneos en vez de dominarlos, de utilizarlos y de hacerlos claros y conscientes para vencer a los enemigos y competir con los amigos.

¿SABEMOS LO QUE QUEREMOS LOS CENTROAMERICANOS?

Los grandes imperios del mundo se han caracterizados por la impresionante fuerza material de sus

ejércitos, por la fabulosa riqueza de su territorio y de sus instituciones comerciales, por la brillante con-

cepción de su destino histórico y por el dinamismo lógico y la rápida continuidad con que han desarrollado su cultura y su acontecer social.

Las historias corrientes que leemos sólo se fijan en las dos primeras características (la fuerza y la riqueza), pero no prestan atención a las dos últimas que son la clara conciencia del destino histórico y la lógica interna del hacer sociopolítico. Por esto se ha creído que sólo los países grandes pueden ser grandes y que los pequeños están condenados a ser irremediablemente pequeños. Nos han impresionado, nos han intimidado la fuerza de las armas y el brillo de la riqueza, pero no son estas fuerzas las que nos han esclavizado. Nos ha esclavizado la ignorancia de nuestro propio nombre. No hemos podido decir ni siquiera qué es lo que queremos. No hemos tenido conciencia de nuestro destino como naciones. Como consecuencia, no hemos sido lógicos y constantes en nuestra política histórica. He aquí el pecado de los países pequeños.

Descendamos un poco de estas especulaciones de filosofía de la historia y veamos los pequeños ejemplos de nuestras pequeñeces en el caso de Centroamérica.

"La región centroamericana, decía con mucha razón el Señor Ministro de Educación de Costa Rica, Licenciado Guillermo Malavassi Vargas, se ha perfilado como un modelo de unión de países dentro del conjunto de las naciones. Pero cuando se trata de participar en congresos internacionales, desaparece el buen espíritu regional, esa unión que da, indudablemente tanta fuerza a nuestros pueblos y se vuelve, para efectos de representación, a la "atomización" en unidades nacionales. Me parece que si nos congregamos porque nos sentimos hermanos porque habitamos en territorio que invita a estrechar lazos, porque tenemos mucho en común, porque la unión hace la fuerza, debíamos buscar la manera de fortalecer ante el mundo esa unidad y no permitir que se debilite". (Discurso inaugural de la Quinta Reunión Ordinaria del Consejo Cultural y Educativo de ODECA, en San José, Costa Rica, del 8 al 13 de febrero de 1968).

Las palabras que decía el Ministro Malavassi se refieren a un hecho o a una multitud de hechos que todos conocemos y lamentamos. Revelan estas palabras que los centroamericanos nos llamamos así, con este nombre pomposo y sonoro, sólo porque suena

bien, pero en la realidad no tenemos todavía clara conciencia de lo que significa.

Desgraciadamente, o mejor dicho, lógicamente, nuestra actuación en las reuniones internacionales es apenas una breve y ocasional manifestación del mal cotidiano y crónico que en casa padecemos.

De la abundancia del corazón habla la boca. De esta triste abundancia que el griego del evangelio llama PERISEUMA TES KARDIAS, (abundancia o inmundicia del corazón), podríamos poner muchos ejemplos. Pero no es necesario. No es necesario que hablemos de las groserías que se cometen a veces en las aduanas de las fronteras. No hace falta que mencionemos las rencillas y mezquidades en los intercambios económicos y aquello de que cada uno quiere "trato preferencial" (casi diríamos "reverencial"), como si la integración centroamericana hubiera de hacerse de todos para uno y no de todos para todos. Pero no, no hablemos de eso, ni tampoco de los pleitos de compadres en las fronteras por un árbol que nace "de acá de este lado" pero que una de sus ramas da con su sombra al otro lado. En estas cosas se gasta tiempo, tinta, papel y, a veces, hasta material humano y carne de cañón.

No, no hablemos de lo que abunda. Hablemos de lo que no abunda, es decir, de lo poco pero bueno que ya se viene haciendo en el sentido de la unión. La ODECA, Organización de Estados Centroamericanos, y el CRLT, Centro Regional de Libros de Texto, han venido haciendo una obra enorme, lenta, científica y delicadísima, en medio de una conspiración de silencio o de críticas desaforadas que con saña apuntan a los errores sin fijarse para nada en la obra positiva y sin leer siquiera la abundante documentación noticiosa que envía la Oficina de Relaciones Públicas de la ODECA.

La ODECA y el Centro Regional de Libros de Texto, después de muchos años de ensayos y experiencias, han llegado a la clara convicción de que la unión tiene que comenzar por la educación. Niños y adultos debemos ser educados en la unión y para la unión. Cuando se haya formado la conciencia centroamericana y nuestros pueblos sepan claramente lo que desean en la marcha triunfal de la historia, entonces, aun sin la fuerza y la riqueza de los imperios monstruosos, seremos grandes en el espíritu.

ESPIRITU CENTROAMERICANISTA

El carácter y el perfil espiritual de los pueblos, hemos dicho, deciden no sólo su esencia sino también su consistencia y su perseverancia a través de las vicisitudes de la historia. Los pueblos que no tienen personalidad perecen, son disueltos y asimilados por las armas o por las letras de los pueblos superiores.

Por el contrario, los pueblos aparentemente débiles, por el hecho de ser inferiores en armas, en población o en territorio, pero que tienen una cultura avanzada y su propia concepción del mundo, subsisten heroicamente aun en medio de la humillación y la derrota. No se dejan asimilar. Siguen in-

fluyendo y conquistando espiritualmente a sus vencedores y al mundo. Tal fue el caso de los griegos, vencidos por los romanos pero siempre vencedores de sus vencedores a quienes marcaron con el sello de su literatura, de su arte, de su filosofía y hasta de su fe religiosa. Tal fue el caso de los mayas que incorporaron a su mitología los dioses y creencias de sus vencedores toltecas. Y tal sigue siendo por los siglos de los siglos el ejemplo sin igual del pueblo judío, pueblo extraño en el cual se juntan en indisoluble unidad la raza, la religión y la política.

Centroamérica es también un pueblo en el sentido étnico y cultural de la palabra. Sin embargo, por esos azares que han obstaculizado el normal desarrollo de nuestra edad cultural y política, la verdad es que no hemos logrado formarnos conciencia efectiva de nuestra unidad étnica y hemos vivido, desde los días de la independencia, a merced de voluntades extrañas que han intentado imponernos su modo de pensar, de sentir, de vestir, de creer, de cantar, de trabajar y de divertirse. Véase si teníamos o no razón al preguntarnos, en el capítulo anterior: ¿sabemos lo que queremos los centroamericanos? El que no sabe a ciencia cierta lo que quiere, termina por hacer lo que quieren los demás.

Estas consideraciones no son divagaciones sin fundamento. Señalan una triste realidad y una enfermedad espiritual que urge sanar. Del espíritu centroamericanista, del que tantas veces se ha hablado en sonoros discursos, nosotros queremos decir solamente dos cosas, solamente dos pero muy importantes: Primero, que el espíritu centroamericanista hay que crearlo; y segunda, que ese espíritu nuevo y tierno, como planta débil y extraña, hay que hacerlo crecer, defenderlo y propagarlo; no como se propaga un sonido o una noticia, sino como se comunican la emoción, el entusiasmo, la alegría y el amor.

Las múltiples experiencias de la ODECA y del Centro Regional de Libros de Texto han hecho ver la necesidad de avivar la llama del centroamericanismo y de valerse para ello de hombres escogidos entre los que se distinguen por su espíritu comprensivo, conciliador, atento observador de las cosas que caracterizan a los países y sensibles para apreciar las bellezas y las glorias nacionales de cada uno de ellos. Los individuos de nacionalismo muy acentuado, propensos a la discusión y a la lucha ideológica o política, son los menos indicados para ocupar cargos cuya función primordial es la de estrechar relaciones, acortar distancias y cicatrizar las viejas heridas de las naciones.

El espíritu centroamericano y centroamericanista no se puede improvisar, ni consiste en un vago sentimiento poético, ni en un amor abstracto o en una simpatía natural que se siente por el paisaje, por la historia o por las gentes de Centroamérica. Este espíritu, por el contrario, involucra una serie de principios y convicciones, supone una determinada concepción del mundo y de la historia, y es una acti-

tud ética y jurídica ante los problemas y los anhelos del pueblo centroamericano.

A este respecto es importante consignar aquí que ésta ha sido una de las preocupaciones constantes de la ODECA y del Centro Regional de Libros de Texto. Cuando se pensó en la reestructuración del Centro y en su traslado a San Salvador, en el vecindario de la ODECA, de la cual depende, se pensó también en nombrar a un director centroamericano que poseyera, junto con las otras indispensables cualidades propias del cargo, la de "una comprobada actitud centroamericanista". Igual cosa sucede con los demás funcionarios de la ODECA.

Espíritu centroamericanista recomienda y exige también la Primera Reunión de Ministros de Educación de Centroamérica y Panamá (celebrada en Guatemala, en junio de 1955) cuando dice:

"Los textos de Geografía e Historia ^{de Centro-} américa deben tener contenidos que ^{co-} ^{pro-} ^{duz-} ^{can} al mantenimiento de la paz, de la confraternidad y comprensión internacional centroamericana; por consiguiente, deben abarcar los aspectos fundamentales de la Geografía, Física, Política (humana y económica), las principales realizaciones de la Historia y la vida y obra de los grandes hombres de cada país centroamericano. Los textos de Estudios Sociales no deben tener contenido que pueda contribuir al distanciamiento de los pueblos; y deberán aprovecharse para divulgar el conocimiento de la estructura y obra de las Naciones Unidas y sus organismos especializados en favor de la paz y seguridad internacional, así como el bienestar de los pueblos".

El Convenio Centroamericano sobre Unificación Básica de la Educación se propone "fortalecer los vínculos espirituales de sus pueblos y aprovechar todos los recursos de mutua cooperación en el desenvolvimiento cultural, a fin de lograr la reestructuración de la Patria Grande".

Más adelante, en el artículo 4º del cap. I, habla de que "la educación en Centroamérica debe fortalecer la conciencia nacional y fomentar la conciencia centroamericana". En ese mismo capítulo se defiende el moderno concepto de que "los fondos destinados a la educación tienen calidad de inversiones" y señala luego, entre los fines de la educación, los siguientes:

"Fomentar el espíritu centroamericano y formar conciencia del destino común de los pueblos del istmo".

"Conservar y ampliar la herencia cultural del hombre centroamericano e incorporar a éste el progreso de la técnica moderna".

"Esforzarse por establecer la peculiar fisonomía del hombre centroamericano, a efecto de crear o seleccionar los sistemas educativos que más se adecúen a su idiosincracia".



**DEDICAMOS ESTAS PAGINAS A LA MEMORIA
DEL GRAL. LEONIDAS PLAZA EX-PRESIDENTE
DEL ECUADOR E ILUSTRE PROGENITOR DE
DON GALO, VINCULADO A LA HISTORIA
DE NICARAGUA Y COSTA RICA Y LIGADO CON
NOSOTROS POR RECUERDOS DE FAMILIA.**

**DE ANTIGUOS ALBUNES FAMILIARES
AMPLIAMOS LAS FOTOGRAFIAS QUE
TESTIMONIAN ESOS RECUERDOS.**

**Galo, el mayor de los hermanos Plaza
Lasso. A la derecha: Leonidas, el me-
nor. El otro se llama José María.**

**HOMENAJE
AL HONORABLE
GALO PLAZA
SECRETARIO GENERAL
DE LA OEA
Y
EX-PRESIDENTE
DE EL ECUADOR**



*Foto del Album de la familia Sánchez
con la siguiente dedicatoria:
Para mi simpática amiga
Ernestina Sánchez, su amiguito
LEONIDITAS PLAZA LASSO
New York, 29 de enero de 1908,*

Este es el grupo de exilados que reunidos por única vez, deliberaban la forma de libertar a Nicaragua del régimen de Zelaya. Sentados, de izquierda a derecha: Don Fernando Chamorro; Lic. Don Félix Pérez Pacheco; Don Salvador Chamorro; Don Enrique Solórzano; Doctor Adán Cárdenas, ex-presidente de Nicaragua; General Don Leonidas Plaza, más tarde Presidente de la República del Ecuador, Don Carlos Selva y Don Alejandro Chamorro.

De pies, de izquierda a derecha: Doctor Bernardo Novo, médico cubano; Don Juan José Zavala, hijo del ex-presidente Gral. Joaquín Zavala y padre del director de esta Revista; Gral. Emiliano Chamorro, más tarde Presidente de Nicaragua; Don Diego Manuel Chamorro, más tarde también Presidente de Nicaragua; Don Alejandro Cantón; Don Pedro Joaquín Chamorro; Don Agustín Bolaños Chamorro; Don Miguel Cárdenas; Don Arnoldo Solórzano; y Don Clemente Santos.





De pies, de izquierda a derecha: Don Clemente Santos, Don Alejandro Cantón, Don Pedro José Chamorro, Don Samuel Ruiz, Dr. Bernardo Novo (cubano). Sentados: Don Carlos Selva, Don Diego M. Chamorro, Gral. Leonidas Plaza G. y Don Alejandro Chamorro.

EL GRAL. LEONIDAS PLAZA EN NICARAGUA

El General Leonidas Plaza es una de las figuras más notables de su patria. Consolidó la revolución liberal, junto con sus ministros Vela y Córdoba. El primero de ellos, padre del actual Embajador del Ecuador en nuestro país, Dr. Wilson Vela Hervas, uno de los más brillantes diplomáticos que hemos tenido. Plaza fué Presidente de su patria en dos oportunidades, logrando realizar básicas mejoras administrativas en su gobierno.

Hombre de cultura superior y militar de carrera, vino en carácter de emigrado político. Andaba buscando

apoyo en los gobiernos hispanoamericanos para cambiar el régimen de su patria. Aquí encontró muy buena acogida en los mejores círculos sociales por su calidad de hombre culto. Por sus conocimientos militares, el Presidente Roberto Sacasa, conservador, le hizo Jefe del Ejército nicaraguense. En ese cargo se vió obligado a luchar contra la revolución del propio partido conservador que a la cabeza del ex-Presidente Joaquín Zavala le hicieron los Generales Agustín Avilés, Eduardo Montiel y José Santos Zelaya, al doctor Sacasa que intentó reelegirse. Posteriormente Plaza peleó contra Zelaya, quien enseguida derrocó a los conservadores.

La actuación del General Plaza aquí y después en Costa Rica lo incorpora a la vida nicaragüense en una etapa histórica importante, cuando terminaba el largo período de los conservadores con Zavala y se iniciaba con Zelaya, una dictadura liberal de diez y siete años.

En carta, cuya copia conservamos en nuestros archivos, fechada el 6 de Octubre de 1944, Don Juan José Zavala, hijo del Presidente General Joaquín Zavala, relata a Don Galo la participación de su padre Don Leonidas en la política nicaragüense, con estos términos:

"Le conocí incidentalmente en Managua, por el año 1892. Era yo entonces un joven de apenas 18 años. Al siguiente, en 1893, hubo en este país una revolución contra el Gobierno del Dr. Roberto Sacasa a cuyo servicio estaba su señor padre de Ud., como General en Jefe del Ejército. Esa revolución encabezada por mi padre el General Joaquín Zavala, triunfó llevándolo por segunda vez a la Presidencia de la República. El nuevo Gobierno dió plenas garantías al Sr. Gral. Plaza desahogado de unas cuantas semanas de permanecer asilado en nuestra propia casa, a pedimento de mi señor padre. Allí tuvimos la ocasión de conocer sus bellísimas prendas personales y allí nació la estrecha amistad a que más tarde debí el disfrute de tantos favores y satisfacciones.

"Cuatro años después emigré a la vecina República de Costa Rica. El Gral. Plaza se hallaba a la sazón, al servicio del gobierno de aquel país, como Jefe de Edecanes del Presidente don Rafael Iglesias. El General Plaza me acogió en aquella ocasión como un verdadero padre, me alojó en su propia residencia de San José, y debido a su mediación fui nombrado 2º Administrador de Aduana de Puerto Limón, adonde llegaba él a visitarme cada fin de semana, hasta el momento en que me tocó militar bajo su mando cuando los emigrados nicaragüenses invadimos el territorio de Nicaragua virtualmente apoyados por el ejército de Costa Rica del que el Gral. Plaza fué el segundo Jefe. A él debimos en gran parte ese apoyo. Cuando fué electo Presidente del Ecuador, tuve el honor de recibir su invitación para visitarlo en Guayaquil, lo que no pude hacer por circunstancias de familia".

También el General Emiliano Chamorro, ex-Presidente de Nicaragua, cuenta en su Autobiografía, escrita exclusivamente para esta Revista, su encuentro con Plaza en Costa Rica, de la siguiente manera: "Fui llamado por el Doctor Adán Cárdenas a quien encontré reunido con el Comité Revolucionario Nicaragüense y el General Plaza, representante del Presidente Iglesias".

"Al llegar donde estaban todos reunidos, el Doctor Cárdenas, Jefe del Partido Conservador, me dijo: "Te llamé para informarte que el Presidente Iglesias nos ofrece su decidido apoyo para terminar con la tiranía de Zelaya. A informarnos eso ha venido el General Plaza". Entonces éste, tomando la palabra y dirigiéndose a mí, dijo: "Pero Iglesias quiere que usted vaya como Jefe de la expedición a tomar Granada".

Asimismo, nuestro famoso escritor don Enrique Guzmán tuvo constante comunicación con el General Plaza y nos la refiere en su histórico "Diario Intimo", que se publicó por primera vez en esta misma Revista. Don Enrique nos informa mucho más que el General Chamorro de la amplia participación del General Plaza

en la revolución que derrocó a Zelaya. Dice don Enrique:

"Martes 2. — En la mañana volvieron las tropas de Sacasa a cargar sobre nuestras posiciones de Masaya, pero fueron rechazadas de nuevo, y ahora con grandes pérdidas.

"Se sabe que Leonidas Plaza y Domingo Murillo Galarza mandaban las tropas..."

"Febrero 4. — Escribo al General Leonidas Plaza una esquela que para él me dió Diego Manuel Chamorro, tarjeta en la que éste dice que para todo se entienda conmigo."

"Recibo carta y telegrama de Plaza quien me envía, para que los remita a Nicaragua por el vapor, rollos de la proclama de Cárdenas.

"Según dice Plaza ya se han de estar batiendo en la frontera por el lado de León y en el muelle de Granada..."

"Como Plaza ofreció comunicarme por telégrafo la interrupción de la línea telegráfica entre Honduras y Costa Rica, lo cual sería segura indicación de que se habían roto las hostilidades..."

"Febrero 7. — El 5 me comunicó Plaza que la guarnición de Sapoá se había unido a los revolucionarios sin combatir, noticia que me causó gran regocijo; y ayer 6 me participó: primero que San Juan del Sur fué tomada por nuestra caballería al mando de Alejandro Chamorro y que en el encuentro murió Arturo Elizondo; después, en otra parte, me dice que Emiliano Chamorro atacó a Granada y triunfó y que Paíz está en las alturas de Managua... Tan alegres nuevas nos persuaden de que Zelaya no tardará en caer.

Pongo un parte a Plaza en el que le digo que estoy loco de contento y que pienso irme a San Juan del Sur en el próximo vapor..."

"Marzo 5. — Recibo Don Diego Manuel Chamorro telegrama del General Leonidas Plaza en el que éste le dice que el Gral. Juan Pablo Reyes huyó a los Estados Unidos y que Aurelio Estrada es quien manda en la Mosquitia; agrega que a Limón llegaron varios extranjeros de los que estaban con Reyes..."

"Marzo 11. — El General Plaza le escribe a Manuel Amador que solo hay 14 presos por la intención del 25 de Febrero y que a ninguno de ellos se les ha dado palo..."

Tenemos noticia de la existencia de otro importante documento que liga al General Leonidas Plaza con otro personaje nicaragüense, en época posterior a la aludida. Se trata de una carta que no hemos podido obtener pero que se nos asegura escribió el General Plaza, ya en la Presidencia de El Ecuador a Don Fernando Sánchez, que siendo nicaragüense era no obstante, Ministro Plenipotenciario de El Ecuador en Nicaragua, a raíz de haber sido asesinado el ex-Presidente Alfaro. En esa carta refiere las circunstancias en que turbas incontrolables asesinaron al ex-Presidente Alfaro. La carta en cuestión estuvo en los Archivos familiares de Don Eloy Sánchez, a quien su padre Don Fernando llamó también Eloy, por su estrecha amistad con Don Eloy Alfaro.

EL PLAZA QUE NOS VISITA AHORA UN ESTADISTA DE RELIEVE CONTINENTAL

Galo Plaza nació el 17 de Febrero en Nueva York, cuando era Ministro del Ecuador en los Estados Unidos de América su padre el General Leonidas Plaza Gutiérrez, quien fué Presidente del Ecuador en dos períodos constitucionales (1901-1905 y 1912-1916); su madre, la señora doña Avelina Lasso de Plaza, biznietas de los próceres de la independencia Ascázubi y Salinas, es descendiente directa del Capitán Diego de Sandoval, uno de los fundadores de Quito en 1534.

SUS ESTUDIOS EN QUITO

Hizo sus estudios primarios y secundarios en Quito. Ya en esa época él y sus dos hermanos eran destacados deportistas, afición que debía acompañarle permanentemente. Su pasión por el fútbol sigue siendo intensa; hasta en la primera magistratura del Ecuador casi nunca dejó de asistir a los más importantes encuentros dominicales.

SUS ESTUDIOS EN ESTADOS UNIDOS

En los Estados Unidos de América estudió agricultura y economía en las Universidades de California y Maryland. Hizo estudios de diplomacia en la Universidad de Georgetown y se inició en la carrera diplomática como agregado civil de la Legación del Ecuador en Washington en 1929-1930.

VENDEDOR DE MANZANAS Y SOBRECARGO DE BARCOS

Por razones de la política su familia había vivido algunos años en el exterior, pero en 1931 su padre el General, encontró que la preparación de su hijo mayor se había completado no solamente en las aulas sino en la vida misma, pues ya se había buscado medios de subsistencia vendiendo manzanas en los años de la depresión en las calles de Nueva York y como sobrecargo de barcos de la Grace Line, que la habían hecho figura popular por atlético y jovial en casi todos los puertos del pacífico suramericano.

INNOVADOR GANADERO

En 1931 volvió al Ecuador para manejar las propiedades agrícolas de su familia y se dedicó de lleno a una serie de innovaciones en los cultivos, en la ganadería y en las industrias agrícolas que fueron aplaudidas e imitadas por buen número de agricultores progresistas hasta convertirse pronto en práctica generalizada. En 1933 contrajo matrimonio con doña Rosario Pallares Zaldumbide. Tiene seis hijos, Elsa, Luz, Galo, Rosario, Marcela y Margarita.

ACTIVIDADES EN QUITO

En 1937 fué electo concejal del Municipio de Qui-

to y Presidente del Cabildo o Alcalde en 1937-1938, habiendo realizado muchas innovaciones de beneficio social y, sobre todo, en el saneamiento de las finanzas municipales. Por entonces presidió la delegación ecuatoriana de varios centenares de deportistas a la Primera Olimpiada Bolivariana en Bogotá. A fines de 1938 fué nombrado Ministro de Defensa en el Gobierno del Presidente Dr. Mosquera Narváez hasta 1940. Mantuvo entonces muy cercana relación con los jefes, oficiales y soldados, fomentando los trabajos técnicos, la vitalidad y los deportes en el Ejército. En 1940 organizó con un grupo de personalidades de la capital una cooperativa privada que fundó en Quito el Colegio Americano, de enseñanza bilingüe primaria y secundaria.

EMBAJADOR EN WASHINGTON

En 1944 fue nombrado Embajador en Washington y se dedicó entusiasta a una intensa labor diplomática. Integró la delegación ecuatoriana a la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz en Chapultepec, en México, y a la Conferencia sobre Organización Internacional en San Francisco, en 1945, y fué uno de los firmantes de la Carta de las Naciones Unidas. Datan de entonces sus múltiples relaciones con las más destacadas figuras de las naciones latinoamericanas y de los Estados Unidos. En 1946 renunció a la Embajada y volvió a la vida privada, continuando con sus programas de mecanización agrícola y de fomento de la ganadería, especialmente lechera, que ha contribuido también al mejoramiento de la ganadería nacional.

En demostración de espíritu cívico y con sentido práctico de organización, cuando se presentó una plaga de langostas en la provincia Larena de Loja, Plaza asumió con energía en 1947 la dirección de esa campaña, habiendo logrado detener el flagelo.

SENADOR Y CANDIDATO A LA PRESIDENCIA

No pudo substraerse a la política y aceptó por entonces la candidatura de Senador por la Provincia de Pichincha en 1947, ante el llamamiento de una gran corriente popular ecuatoriana de clase media y de robustecimiento de instituciones republicanas denominada el Movimiento Cívico Democrático Nacional que obtuvo gran mayoría. Siendo Senador fué candidato por el mismo grupo a la Presidencia de la República y triunfó en las elecciones del 6 de junio de 1958, habiendo asumido el Mando Presidencial en septiembre del mismo año.

EN LA PRESIDENCIA A LOS 42 AÑOS

En la presidencia de su país, Plaza, a los 42 años, con un grupo de colaboradores jóvenes, se consagró a modernizarlo, a fomentar la producción y sentar las bases de un desarrollo continuado dentro de un estilo democrático y de paz social. Enemigo de las improvisaciones y con un sentido práctico que aplica a sus actividades en lo privado, empezó por hacer un balance técnico de las necesidades y posibilidades nacionales buscando para ello amplia cooperación internacional que apenas comenzaba por entonces a ofrecerse por parte de los organismos multilaterales. Veinte años más tarde, en un balance de la labor realizada en el Ecuador, las Naciones Unidas habían de señalar que esa cooperación se había dado y aprovechado intensamente por parte de los gobiernos ecuatorianos desde entonces en todos los campos principales de asesoramiento internacional que sentaron las bases para llegar al actual plan de desarrollo económico de 12 años, incluyendo las labores sectoriales de utilización de recursos naturales, agricultura, pesca, minería, forestación, electrificación, recursos hídricos, desarrollo de la comunidad, planificación del desarrollo de las finanzas, alfabetización, enseñanza superior y técnica y saneamiento ambiental.

Plaza buscó grupos de especialistas en suelos, agromonía, construcciones, salubridad, riego, ganadería, cuestiones fiscales, cambiarias, etc. Comenzó por las labores de evaluación de recursos naturales y realizó el censo nacional de 1950, todo ello bajo una consigna que se describía como "más producción y menos política".

En esta forma se fomentó técnicamente la producción tropical ecuatoriana sobre todo del arroz, cacao, café y algodón y se promovió el cultivo del banano, que había de llevar al país al primer lugar que ocupa hoy entre los exportadores mundiales. Fomentó además el turismo, apoyó la campaña de alfabetización y fomentó la educación sobre todo rural. Fue un defensor de las garantías constitucionales y de la libertad de prensa.

En su período presidencial hizo visitas oficiales a Colombia, Estados Unidos de América, México y Venezuela, y recibió a importantes Jefes de Gobierno en su país. Al cumplir su período de cuatro años presidió un torneo electoral, tan libre como el de su propia elección, y entregó el poder al candidato popular sucesor.

EN EL SERVICIO INTERNACIONAL

La vida internacional había sin embargo de llamar a nuevas obligaciones al ex-Presidente Plaza; en 1958 y 1959 presidió el Comité Especial de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) que, reunido en Santiago y México, sentó base para el establecimiento del Mercado Común Latinoamericano.

EN LIBANO CON LAS NACIONES UNIDAS

El Secretario General de las Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld, le nombró su Representante de la crisis del medio Oriente por lo cual se trasladó al Líbano

en 1958. Su actitud tan imparcial como enérgica y diplomática, pese a la explosiva situación del ambiente, contribuyó a la reducción de las tensiones y a la solución de los problemas urgentes en esa área.

EN EL CONGO

Nuevamente las Naciones Unidas requirieron su concurso en 1960 y fue al Congo a actuar en el Comité Básico de la ONU en medidas concretas inherentes a la iniciación del nuevo Estado y al retiro de elementos de la antigua nación metropolitana.

EN CHIPRE

El nuevo Secretario General de las Naciones Unidas U Thant, recurrió a su concurso. Optimista y animoso actuó en la difícil tarea manteniendo las mejores relaciones con el Arzobispo Makarios y sirviendo según las instalaciones de los órganos de las Naciones Unidas. En 1965 fue designado mediador de la organización mundial en Chipre y, como tal, presentó su informe y consideró terminada su tarea.

En reconocimiento de su labor por la paz y la cultura le han otorgado doctorados HONORIS CAUSA las universidades de Maryland, New School of Social Research, Columbia, Harvard, Washington University en Saint Louis y la Universidad de Nuevo México. Recibió también un galardón de ex alumno distinguido de la Universidad de California en 1967.

ACCION CONCRETA EN LA TIERRA

Una vez más se reintegró a la vida en el campo en su país. Allí le volvió a reclamar el servicio público, esta vez al frente del Banco Nacional de Fomento en el Ecuador, habiendo logrado apartarlo de toda interferencia política y orientándolo al más amplio financiamiento y a los incentivos de la producción agrícola, especialmente para beneficio de los pequeños agricultores.

Su actividad privada continuó, simultáneamente. Sus programas ya de muchos años de promoción del ganado ovino progresaron en el propósito de reimplantar los grandes rebaños que en siglos pasados se mantuvieron en los altos Andes del Ecuador a más de 3.500 metros sobre el mar. Sus programas de mejoramiento ganadero han sido considerados como modelo de colaboración del sector privado con el sector público en cuanto al fomento de la producción, y al rendimiento y al mejoramiento de razas y variedades no solamente con la importancia de animales sino con otros modernos métodos.

CANDIDATO PERDIDOSO EN 1960

Por la insistencia de un gran grupo de conciudadanos y en especial de profesionales, agricultores y estudiantes, participó nuevamente en las elecciones presidenciales de 1960 y lealmente fue el primero en reconocer el triunfo de otro de los candidatos. Parecía entonces que podría dedicarse totalmente a sus actividades privadas y sus aficiones intelectuales y deportivas, pero nuevamente el mundo internacional le ha llamado a la OEA a raíz de la elección que tuvo lugar el 13 de febrero de 1968.

AL ASUMIR SUS FUNCIONES IDEAS

DEL NUEVO SECRETARIO GENERAL

GALO PLAZA

Es necesario un cambio de rumbo fundamental para que se devuelva a la OEA la autoridad que requiere para influir en las relaciones interamericanas. Esta función esencial resulta indispensable junto a las que tradicionalmente ha tenido

NECESIDAD DE ACCION INMEDIATA

El mecanismo interamericano de la OEA tiene que adaptarse a las necesidades de acción inmediata. Se puede hablar de lineamientos generales, pero para hacerlos concretos, hay que escuchar antes la opinión de los gobiernos, los órganos de opinión pública, los voceros de la familia de organismos interamericanos y mundiales que tienen que ver con la región.

UN MUNDO EN PLENA REVOLUCION

A los 20 años de establecida la OEA, centro de esperanza de los pueblos latinoamericanos, vivimos un mundo de plena revolución política, tecnológica y social, el de la física nuclear, la cibernética, la insurgencia de nuevas naciones, los organismos internacionales, la tolerancia religiosa y política, la visita interplanetaria. Nuestro mundo americano tiene que afrontar problemas y soluciones históricas insospechadas.

En esta hora de tanta trascendencia, al iniciar mis labores, considero que debo enunciar, con la mayor claridad, cómo entiendo la filosofía y cuál debe ser la acción de la OEA en el campo de lo político, lo económico y lo social, y qué es lo que me corresponde hacer en lo administrativo para lograr un cuerpo ejecutivo ágil, dinámico y capaz.

IGUALES TODOS EN DERECHO

La OEA es un foro de iguales en derecho, que refleja en primer lugar puntos de vista compartidos. Para ello tiene que facilitar el que una América Latina solidaria negocie con los Estados Unidos los altos problemas de interés común antes que los asuntos de interés de determinada nación. La realidad del tercer mundo, en el cual están las naciones latinoamericanas, reclama de ellas la búsqueda de nuevos ordenamientos colectivos para enfocar la ecuación del equilibrio mundial.

EVOLUCION EN DEMOCRACIA

La OEA orienta su evolución en la democracia; que ese sentido sea dinámico, creador, y tendiente a fortalecer las instituciones democráticas es esencial para su respetabilidad y para la observancia de los derechos humanos, con miras hacia una modernización y un progreso nutridos en el concepto de la libertad en los términos definidos por los compromisos interamericanos.

NO INTERVENCION

El principio de la no intervención es base fundamental de la OEA y de las Naciones Unidas, junto al de la creciente responsabilidad solidaria de los países que vigoriza al derecho internacional. En este proceso los organismos internacionales existen para la adopción de medidas colectivas que reflejen la clara voluntad de los pueblos. Toda la intervención política unilateral es contraria a la noción misma de la Organización y de los sistemas jurídicos establecidos.

SERVIR A LAS MASAS

Porque la OEA no ha de ser solamente lo que los gobiernos prefieran sino lo que los pueblos que están detrás de ellos quieren que sea. La Organización debe ponerse en contacto con las masas humanas del Continente a las cuales está destinada a servir.

INVENTARIAR Y EVALUAR

Para conocer la capacidad de acción de la OEA y de la familia de sus organismos asociados, hay que empezar por un inventario de sus actividades y su evaluación. Tal evaluación se hará con la cooperación de técnicos del Continente y de organismos mundiales que tienen métodos aplicados en situaciones análogas, y con alentadores resultados.

NO VA A AVERIGUAR, SINO EJECUTAR

Sería pretencioso ponerse a investigar un programa. Este existe: es la Alianza para el Progreso declarada en Punta del Este, revisada y retirada por los Jefes de los Estados miembros. Ya no se trata de averiguar lo que necesiten nuestros países, todos los sabemos; se trata de acelerar en forma práctica la ejecución de los principales proyectos que, en opinión de los gobiernos, tienen que responder de inmediato a la impaciencia de los pueblos que exigen acción y resultados.

DADIVA NO. INVERSION SI.

La Alianza es el instrumento de la revolución pacífica para lograr el desarrollo. Hay que actuar ante los países latinoamericanos para que se reitere la noción de la responsabilidad del compromiso de acción contraída por ellos, que en gran parte están cumpliendo, de planificar, establecer prioridades, hacer cambios estructurales; es decir, la parte más difícil. Hay que poner de relieve ante los Estados Unidos el compromiso de la parte relativamente más fácil para ellos y es de esperar que su Congreso restituya los fondos de ayuda ex-

terna en este hemisferio. La imagen de la Alianza continuará desfigurada si prevalece la falacia de que es una acción bilateral. Hay que destruir, por dignidad, el concepto de dádiva y extirparlo del Continente. La ayuda debe suministrarse severamente, como una inversión de estabilidad, a través de las agencias multinacionales que para eso se crearon. El éxito de la Alianza depende de su creciente carácter multilateral. El Banco Interamericano de Desarrollo con la acción financiera y el CIAP, el brazo ejecutivo de la OEA en promover y evaluar el esfuerzo, son dos mecanismos fundamentales de este propósito. Ha sido significativa también la labor de la CEPAL y la tarea de ALALC, entidades a cuya cooperación recurriremos.

COOPERACION

Deben cooperar las otras organizaciones internacionales, reconociendo las características y los esfuerzos en que se halla empeñada la región. Deben cooperar también las naciones más desarrolladas del mundo que comercian con América Latina o que tienen viejas relaciones culturales, étnicas, de afinidad histórica o política con responsabilidad solidaria en el destino de la humanidad.

REVITALIZAR LA ALIANZA

Sólo el desarrollo económico y social puede servir de base verdadera y firme para la unidad continental. Para ello hay que revitalizar la Alianza admitiendo con franqueza sus fallas iniciales. Los propios países latinoamericanos podrían hacer en muchos casos una nueva labor en este sentido y organizar sus cuadros nacionales para una acción imaginativa y dinámica en lo internacional.

PUEBLOS AUTORES NO EXPECTADORES

Es de esperar que con tales medidas se logre reafirmar una imagen de la OEA vigorosa, optimista, dispuesta a reflejar nuevas inquietudes y problemas, pero también las nuevas posibilidades de acción de los pueblos que no son expectadores sino actores de un gran destino, al cual tienen que contribuir con soluciones dignas de su capacidad.

Es verdad que declina el rendimiento de aumento del ingreso en América Latina; es verdad que no se han logrado las metas de la Alianza en el ámbito americano. Pero la década del 60 y el 70 y, en los dos años que quedan de acción preliminar de los 60, lograr la máxima acción concreta y afinar elementos para el ataque conjunto a los males del desarrollo.

RECUPERAR CONFIANZA

La OEA debe recuperar la confianza latinoamericana como el instrumento para la relación entre los países, basada en la justa satisfacción de sus respectivos intereses. Para ello es necesario rectificar las desventajosas relaciones económicas en comercio y financiamiento. El esfuerzo desarrollado ha sido considerable, pero es necesario hacer más; hay un margen de superación en la actuación latinoamericana que se puede lograr.

ESFUERZO INTEGRACIONISTA

La OEA debe jugar un papel decisivo en el esfuerzo integracionista que responde a profundas

raíces históricas, políticas y sociales del Continente y promover como consecuencia de la acción técnica preinversional las inversiones y acciones necesarias en telecomunicaciones, transporte, cuencas hidrográficas, tecnología, educación, sistemas empresariales, etc., para el mejoramiento económico y social de las mayorías, a pesar de que vivimos en una época en que la técnica que ha de transferirse y el capital son más y más caros. Es altamente significativo en la historia de nuestra evolución lo que el Banco Interamericano de Desarrollo ha logrado hacer en estos campos en un lapso de pocos años.

MEJOR USO DE CADA CENTAVO

En nuestra América no solamente falta dinero sino coordinación, tan importante lo uno como lo otro para el mejor uso de cada centavo invertido en el empeño de la superación. Pero América Latina tiene que vigorizar el concepto de la acción común de sus diversas regiones para el beneficio conjunto. Todo país tiene algo que enseñar y algo que aprender; así todos los latinoamericanos tenemos que intervenir en este reto de nuestro destino. Por ello la financiación del desarrollo es responsabilidad conjunta del Hemisferio; la integración, en cuanto es esfuerzo, tiene que ser hecha por latinoamericanos para beneficio de latinoamericanos; entre ellos los maestros y educadores, los inversionistas, trabajadores y empresarios tienen un papel propio, independiente y solidario a la vez, en la gran responsabilidad de dimensión regional que les corresponde. Es alentadora la promesa de cooperación de los Estados Unidos para promover la integración, según la Declaración de los Presidentes de Punta del Este.

INVERSION Y AHORRO

Hay que intensificar la inversión que es tan alarmantemente baja en nuestros países junto con el ahorro nacional que tiene que surgir del mejor ingreso. Por otra parte los obstáculos que se oponen a la inversión son la falta de conocimiento de recursos naturales, la falta de personal preparado y la deficiente investigación científica y tecnológica. Hay una saturación de estudios y ya sabemos lo que queremos, pero es necesario acentuar la acción; es la hora de las medidas prácticas de los créditos inmediatos, por cierto siempre manejados por la técnica.

MAYOR INCORPORACION CONTINENTAL

La imagen de la OEA tiene que proyectarse hacia otras regiones económicas, pero también debe incorporarse más cabalmente el Continente en que vivimos. El contacto con el Canadá, con Jamaica y otros estados nuevos será constante e íntimo en la cooperación necesaria, en la consulta sobre labores a emprender y medidas a adoptar, en anticipación de cualquier relación de tipo más formal que esos países lleguen a establecer, pero dentro de la innegable relación geográfica e histórica que les une a los demás países de la región.

LO CIENTIFICO. LO TECNOLÓGICO

Es fundamental la responsabilidad de la OEA en momentos en que el descubrimiento científico

y la aplicación tecnológica ahondan la brecha existente entre los países desarrollados y los menos desarrollados. La OEA tiene que constituirse en el instrumento de la transferencia de la tecnología para que nuestros países recuperen el ritmo perdido y las nuevas generaciones estén mejor equipadas para luchar por el sitio que deberían tener sus países en el mundo de los adelantos científicos y el bienestar, propios de nuestro tiempo. La responsabilidad de los centros de educación superior, de investigación científica y de adiestramiento tecnológico, es fundamental en este sentido y debe responder a la nueva dimensión del patriotismo inherente al destino de la región.

LO EDUCATIVO

Por eso la OEA, después de la reunión de Maracay, se dispone a formular, siguiendo las iniciativas de los gobiernos, y con amplio uso de su Departamento de Asuntos Educativos y del de Asuntos Científicos, un gran programa de educación, de formación técnica y tecnológica, con miras a lograr los máximos resultados prácticos con el mínimo de burocracia.

Los programas de Maracay responden a las necesidades más urgentes de América Latina: el desarrollo educativo y el de desarrollo científico y tecnológico. Desde el punto de vista de la Secretaría General, estos programas muy necesarios, tienen que llevarse a la práctica después de consultar a los gobiernos por vía directa sobre los alcances de la burocracia y de consultar a los demás organismos internacionales, especialmente a las Naciones Unidas y a la UNESCO a fin de que se logre una acción concertada y simplificada a la vez para el mejor beneficio de los países.

LAS BECAS

Tal como anotaron los ministros de educación el programa de becas requiere ser revitalizado y definido en los términos que dicten los gobiernos y las consultas técnicas que se hagan al respecto así como los demás programas que se cumplen en la región. La formación del personal es urgente y debe responder a las necesidades de desarrollo mejores proyectos concretos a fin de que el personal formado en becas llegue a sustituir a los técnicos extranjeros en cada país, una vez obtenido el beneficio de observación en centros de educación y en experiencias diferentes.

EL CAMPESINO

Por propia experiencia conozco que el campesino latinoamericano es la gran realidad humana de la historia de nuestros pueblos; él merece la atención preferente de la organización internacional y de las acciones nacionales. La OEA deberá estar al servicio de los programas de modernización de la vida rural en términos de justicia, de técnica, de mejoramiento económico y de educación, para la más equitativa redistribución del ingreso y la mejor dinámica tanto en la producción nacional como en el beneficio de las comunidades.

En todo ello han de seguirse los lineamientos que dicte la filosofía de la integración que va desde la incorporación de los elementos postergados dentro de cada país al desarrollo de las subregiones y de la región misma en el mundo en que vivimos.

LA SALUD

La salud es mandato fundamental de los documentos de Punta del Este. La Oficina Sanitaria Panamericana por sí misma, como parte del Sistema Interamericano y como órgano regional de la Organización Mundial de la Salud, debería omitir esfuerzos ante el fin de que logre la mayor coherencia el desarrollo económico y social con la inclusión del factor salud en cuantos empeños participe en la América Latina y para que también contribuyan a ello en la medida en que lo desean los gobiernos, las Naciones Unidas como agencias tales como UNESCO, la OMS, UNICEF y otras.

LA ADMINISTRACION

El mecanismo ha crecido esporádicamente según añadiduras ocasionales. Hay que lograr un reajuste institucional que haga posible el cumplimiento de nuevos objetivos a los organismos del sistema.

Una Secretaría eficiente tiene que estar animada de la mística de la responsabilidad ante el Continente que implica el privilegio de servir en su más alto organismo internacional. El personal de nuestros países; tiene que estar ligada a los debe estar inspirado en los fines de progreso continental y animado de un espíritu de sacrificio, de constancia y de superación para que la OEA pueda cumplir su destino histórico.

La reorientación de la Secretaría, junto con la evaluación de su servicio y capacidades, requiere un análisis desapasionado, técnico y frío acerca de su funcionamiento y rendimiento, de acuerdo con las normas ya experimentadas en más vastos organismos internacionales en cuanto a organización y rendimiento del personal. En momento oportuno daré los pasos necesarios para cumplir mejor con la responsabilidad que me corresponde en la materia.

Tan pronto se haga la evaluación, y antes si es posible, en relación con los programas y soluciones de los gobiernos, sería preferible enviar un mayor número de personas a trabajar en el terreno en lugar de tenerlas concentradas en la sede. Más que oficinas, para ellos remotas, los países quieren ver lo efectivo de la ayuda en sus propios territorios.

En la acción de selección del personal, el Secretario General habrá de seguir el espíritu de los propósitos expresados oficialmente por los gobiernos para el desarrollo de la OEA, por encima de limitaciones circunstanciales de orden burocrático o personal. De ese modo los gobiernos podrán contribuir, como expresión de su confianza en el Secretario General, a que la Organización sea realmente lo que ellos quieren que sea.

OPINIONES DE ILUSTRADOS INTERNACIONALISTAS CENTROAMERICANOS

A PROPOSITO DE LA OEA Y SU NUEVO SECRETARIO GENERAL

ALEJANDRO MONTIEL ARGUELLO

Ex-Ministro de Relaciones Exteriores, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

Cuando ocurren en algún país americano cambios violentos de Gobierno, elecciones amañadas o violaciones de los Derechos Humanos, y aún cuando tiene lugar un grave deterioro de la situación económica, con frecuencia se alzan voces que responsabilizan a la OEA por no actuar como un super-Estado vigilando la legitimidad de todos los Gobiernos, manteniendo la pureza de las elecciones, garantizando los derechos humanos o estabilizando la situación económica. La respuesta a estas críticas es que la OEA no puede actuar como un super-Estado por la sencilla razón de que no es un super-Estado. La OEA es una organización internacional y no supranacional.

Mas todavía cabe preguntar: ¿Por qué es ésto así? ¿Qué impide que la OEA se transforme en una organización supranacional si éstas pueden actuar con mayor eficacia que las simplemente internacionales?

Es indudable que la tendencia de la comunidad internacional moderna es hacia el reconocimiento de la interdependencia de todos sus miembros, una de cuyas manifestaciones es la proliferación de las organizaciones internacionales que hacen necesario el uso de un diccionario para la identificación de sus siglas.

Por regla general, las organizaciones internacionales tienen por finalidad únicamente facilitar la cooperación entre los Estados miembros, sin tomar decisiones que restrinjan las prerrogativas soberanas de ellos.

Sin embargo, a dos organizaciones tan antiguas como la Comisión Europea del Danubio creada por el Tratado de París de 1856 y que duró hasta 1938, y a la Unión Postal Universal creada por el convenio de Berna de 1874, les fueron asignadas funciones administrativas en cierto modo independientes. La razón de esta independencia radica en la naturaleza esen-ambas organizaciones, sin relación alguna con la política y la ideología.

De las numerosas organizaciones nacidas después de la Segunda Guerra Mundial, la Organización Mundial de la Salud (OMS, WHO) y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI, ICAO) tienen ver-

daderas facultades ejecutivas y legislativas, aún cuando estas últimas no sean ciertamente absolutas. Igual que en el caso anterior, la razón de la concesión de estas facultades radica en el predominio de los aspectos técnicos con que laboran ambas organizaciones, sobre los políticos e ideológicos. No debe confundirse la delegación de soberanía con la concesión de autonomía como en el caso de las instituciones financieras: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); el Fondo Monetario Internacional (FMI); la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID); la Corporación Financiera Internacional (CFI); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), etc. Estas instituciones financieras son autónomas y ejercen indirectamente ciertas funciones reguladoras mediante la concesión de créditos. Algunas de ellas se independizan cada día más de la aportación de fondos por parte de los Gobiernos por medio del a colocación de sus bonos en el Mercado Mundial.

En reorganizaciones a las que pertenece un número limitado de países, generalmente con estrechas relaciones amistosas y sin intereses contrapuestos, es más factible la delegación de mayores facultades. Así la Comisión Mixta Internacional creada por el Tratado de aguas limítrofes entre Canadá y Estados Unidos, tiene facultades técnicas, judiciales y administrativas, y sólo el consentimiento de los dos países podría anular una decisión tomada por mayoría de votos.

Pero donde verdaderamente se encuentra una importante delegación de soberanía que restringe las prerrogativas ejecutivas, legislativas y judiciales de los Estados miembros, es en las comunidades europeas que más que organizaciones internacionales vienen a ser verdaderamente supranacionales.

Los órganos ejecutivos de ellas toman sus decisiones por mayoría de votos, y las de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) son claramente obligatorias para los Gobiernos de los Estados miembros. La asamblea de las tres comunidades, —además de la CECA la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEa)—,

aunque no tiene facultades legislativas ejerce control parlamentario sobre los órganos ejecutivos, y el Tribunal de Justicia tiene jurisdicción obligatoria para juicios entablados por los gobiernos o por los intereses privados afectados. En cuanto a financiamiento, la CECA es totalmente autónoma mediante la imposición de contribuciones al carbón y al acero.

El caso de la OEA es completamente diferente. Se trata de una organización cuyas funciones no son técnicas sino políticas y de cooperación entre los Estados miembros. El número de sus miembros en la actualidad es de veintitrés y entre ellos existen enormes diferencias respecto a poder, riqueza, cultura, extensión, población, etc. En tales circunstancias, por lo menos en la etapa contemporánea del desarrollo internacional no cabe pensar en la delegación de facultades soberanas a dicha organización.

A lo que debemos aspirar es a un mejoramiento de la estructura de la OEA y a un apoyo más firme de parte de los Estados miembros.

Para lo primero ya contamos con un instrumento consistente en la reforma de la Carta constitutiva de la OEA, que, aún cuando todavía no ha entrado en vigor por no haberse reunido el número de ratificaciones necesarias, se espera que lo estará dentro de corto tiempo.

La extensión de este artículo no permite entrar al análisis de esa reforma, por lo cual basta con señalar, fuera de importantes cambios en el programa de la Organización, la concesión de facultades aunque limitadas al Consejo para la solución pacífica de controversias, la inclusión de normas económicas y sociales y la incorporación en la Carta de la Comisión de Derechos Humanos.

No puede decirse que la reforma sea revolucionaria, pero en esta materia el progreso no puede conseguirse por medio de revoluciones.

En todo caso ella representa un paso hacia adelante en la verdadera dirección.

Es uno de los fenómenos más interesantes del Siglo XX, dentro del marco de las relaciones interamericanas, esa notable evolución de la diplomacia puramente política, a lo que se ha dado en llamar diplomacia del desarrollo.

Y resulta pertinente abordar este apasionante tema, cuando los países americanos han tomado plena conciencia de que la diplomacia continental no puede continuar discurriendo por los cauces de los moldes estrictamente protocolarios o convencionales del pasado, sino que debe orientarse hacia horizontes más amplios que le permitan avocarse con los grandes problemas económicos y sociales de nuestros pueblos en la hora presente.

Si/ nuestros pueblos. Porque el énfasis actual de la problemática interamericana, está aplicado primordialmente hacia la superación y bienestar del hombre americano en una escala internacional. En el pasa-

No se ha tratado de rever los principios angulares de la Organización y en particular el principio de no intervención tan querido al corazón de los latinoamericanos en la forma absoluta en que actualmente se encuentra consignado en la Carta. No quiere esto decir que tales principios sean considerados como absolutamente inmutables e incapaces de ser desarrollados o precisados. El mismo principio de no intervención, en su origen estaba orientado principalmente en contra de los Estados Unidos y destinado a proteger a los países débiles, pero no a aislar a cada país de los demás y permitir a su Gobierno actuar conforme su capricho sin tomar en cuenta los intereses del Continente y aún los deseos de su propio pueblo, como en el caso flagrante de Cuba. Mas ese desarrollo y precisión de los principios angulares no puede ser hecho con rapidez. Es indispensable que de previo se forme una conciencia —favorable, no sólo entre los juristas y estadistas, sino en todo el pueblo de América.

En cuanto a la obtención del apoyo más firme y decidido de parte de los Estados miembros, no se trata de una labor sólo de los Gobiernos sino también de los pueblos a quienes ellos representan y de la organización misma. Esta debe proyectar su imagen hacia las grandes masas, haciendo conocer sus realizaciones al mismo tiempo que sus limitaciones.

Tanto desde este punto de vista, como del de las observaciones que podrá indudablemente hacer personalmente y de las informaciones que recogerá de primera mano, es indudablemente beneficioso el viaje que en la actualidad realiza por todo el continente el ilustre Secretario General de la OEA señor Galo Plaza.

Es seguro que los frutos de ese viaje se dejarán ver en un futuro cercano y que, bajo la acertada dirección de tan eminente estadista, la OEA recibirá la confianza de todos los Estados miembros y un mayor apoyo en la consecución de sus nobles propósitos.

LEANDRO MARIN ABAUNZA

Vice Ministro de Relaciones Exteriores
Catedrático de la Universidad Centroamericana de Nicaragua

do, este nobilísimo e inaplazable empeño, estaba prácticamente limitado a la política nacional que cada país, recibiendo mayor o menor grado de cooperación internacional, desarrollaba casi aisladamente.

Los fenómenos históricos, nunca suceden de pronto y porque sí. Requieren un proceso lógico y gradual, de causas y efectos, así como de hechos sucesivos que se relacionan. Por ello, si las circunstancias históricas del siglo pasado y de comienzos de este Siglo, aconsejaban para los países americanos, la práctica de una diplomacia política, los imperativos de nuestros tiempos no dejan otra alternativa que la aplicación de la diplomacia del desarrollo.

La Organización de los Estados Americanos, tal como se llama oficialmente, hoy en día, es el más antiguo de los Organismos regionales. Ello le da por sí constituiría, suficiente elemento de juicio para evaluar la profunda raigambre que históricamente tiene

nuestra Organización.

Pero en un sentido más amplio, la longevidad no representa, ni mucho menos, el máximo título que acredite su importancia. Porque la OEA, como ningún otro organismo de su género, ha experimentado una notable evolución que la ha proyectado, en relación con cada momento histórico, hacia los más variados campos de actividades en su proceso de desarrollo y fortalecimiento.

En los albores de la Independencia Americana, fue precisamente la salvaguarda de la independencia misma, la principal preocupación de nuestros próceres. El interamericanismo aparece casi contemporáneamente con el fenómeno de nuestra emancipación y su principal iniciativa va encaminada a la creación de una confederación para la defensa y consolidación de la libertad e independencia de los nuevos Estados.

El Congreso de Panamá de 1826, fue el punto de partida. El Libertador Bolívar su indiscutible mentor y apóstol. Los países americanos, en unanimidad de sentimientos e ideales, sus devotos y constantes protagonistas.

A partir de 1826, las reuniones o Congresos Interamericanos se suceden repetidamente. Todos ellos responden no solamente a la satisfacción de un anhelo a la consecución de un ideal, sino que también persiguen finalidades concretas, directamente relacionadas con los eventos de la agitada historia del Siglo XIX.

En todas estas reuniones, tanto en Lima en 1847-48, como en Santiago y en Washington en 1856, como nuevamente en Lima, en 1864-65, aparece la constante preocupación de los Estados Americanos por la preservación de su existencia, ante las constantes amenazas de reconquista.

Es pues, un fenómeno fundamentalmente externo, lo que concentró la actividad diplomática americana en los albores del interamericanismo. Luego, una vez afianzada la independencia, son los problemas de las relaciones mutuas entre los Estados americanos, los que deben ocupar el orden de las prioridades.

La primera convocatoria para la Conferencia Internacional Americana, nos sugiere la clase de problemas que debían confrontarse: "considerar y discutir los métodos de prevenir las guerras entre los países de América". Y si bien, dicha importante Conferencia, que finalmente llegó a celebrarse en Washington en 1889, varios años después de su primera Convocatoria, abordó y aprobó temas relacionados con el comercio interamericano, es evidente que su principal objetivo fué eminentemente político.

El propósito del presente artículo, no es el de reseñar una cronología histórica de todas las Conferencias y Reuniones Interamericanas y es por ello que evitaremos referirnos a cada una de ellas. Por esta razón, nos limitamos a anotar las características más sobresalientes de cada período histórico y la influencia que las mismas ejercieron sobre las orientaciones del interamericanismo.

El Siglo XX es más vertiginoso. Todo se sucede

más rápida y más intensamente. Las relaciones interamericanas sufren un período de crisis en la era del intervencionismo, que logra superarse, gracias a la tenaz perseverancia en los ideales de solidaridad continental que nos legara Bolívar y a la clarividente y justiciera Política de Buena Vecindad que proclamara el Presidente Franklin D. Roosevelt en 1933.

Durante este período, el Sistema Interamericano evoluciona grandemente, hasta llegar a erigirse en todo un edificio de normas jurídicas consagradas que, como las de deberes y derechos de los Estados, el de la igualdad jurídica de los Estados, el Asilo Diplomático y el Principio de No intervención, entre otros, son piedras angulares del Interamericanismo y constituyen lo que con justa propiedad se considera como todo un Derecho regional.

Bien podríamos decir, no obstante, que dicho período se caracterizó fundamentalmente por un fenómeno más o menos constante: la salvaguarda y afianzamiento del concepto de soberanía, que es también, como la defensa de la independencia y la prevención de las guerras intestinas, un problema esencialmente político.

Esto que venimos llamando diplomacia política interamericanista, se tiene que extender necesariamente a los años que antecedieron, o coincidieron, o inmediatamente sucedieron a la II Guerra Mundial, pues la amenaza de agresión armada subversiva, de parte de potencias extra-continetales, planteó innumerables problemas políticos que imperiosamente se debían confrontar.

Pero con el advenimiento y consolidación de la Paz, se presenta la oportunidad de orientar el pensamiento americano hacia otro tipo de preocupaciones. Podría decirse, que en los principales problemas abordados en casi todas las reuniones americanas anteriores a la celebrada en Bogotá en 1948, no solamente predominó el aspecto político, sino que se referían más bien a los Estados que a los Pueblos.

Así tenía que ser entonces y la notable estructura jurídica cimentada a lo largo de todo ese período, tiene una elevada y noble jerarquía por derecho muy propio.

Cuando los problemas de la Paz comienzan a apremiar a los estadistas del Continente, se toma conciencia de las grandes urgencias económicas, culturales y sociales de los pueblos y se procede a una estructuración jurídica regional que contemple y cree los instrumentos y organismos para resolver esas necesidades.

La Carta de la OEA, suscrita en Bogotá en 1948, comienza a dar respuesta a estos problemas y constituye en la actualidad el documento jurídico, todavía vigente, que regula el funcionamiento, sienta las bases y establece los principios del Sistema Interamericano.

El excelente articulado de la Carta, contempla extensivamente los aspectos económicos, sociales y culturales y crea los organismos encargados de avocarse con los problemas relativos a los mismos.

La Carta de Bogotá, es sin duda, un instrumento

notable que merece no sólo la admiración sino también el elogio de los estudiosos de las disciplinas jurídicas internacionales. Pero como el interamericanismo es una fuerza dinámica que no puede permanecer estática ante los imperativos de los pueblos, con el tiempo se fué observando que la Carta necesitaba actualizarse.

Hubo aún momentos, en que ciertos sectores de la opinión continental llegaron a poner en duda la operancia del Sistema Interamericano. Parecía que los explosivos problemas de la Segunda mitad del Siglo XX acabarían por agobiar la capacidad de adaptación de la OEA a la problemática del presente, y que esta corría el riesgo de convertirse en un ente absoluto.

En 1965, los Cancilleres Americanos se reunieron en Río de Janeiro para estudiar esta situación. En dicho cónclave se acordó que "era imprescindible imprimir al sistema interamericano un nuevo dinamismo, e imperativo modificar la estructura funcional de la OEA, así como consignar en la Carta nuevos objetivos y normas para promover el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos del Continente y para acelerar el proceso de integración económica".

En Río se acordó convocar a la III Conferencia Interamericana Extraordinaria con el objeto de reformar la Carta de la OEA. De las finalidades enunciadas en Río, en lo que atañe a los objetivos de dichas Reformas, como de las Reformas mismas adoptadas, se desprende que una nueva filosofía inspira actualmente los principios y objetivos de la OEA.

Una nueva filosofía que pone más énfasis en los pueblos de América que en los Estados miembros del sistema; una nueva filosofía que se preocupa esencialmente por aspectos evidentemente más humanos, como son los problemas económicos, culturales y sociales; una filosofía que ha llevado a revolucionar el concepto de la diplomacia fundamentalmente política del pasado, hacia lo que atinadamente se ha dado en llamar diplomacia del desarrollo.

Esta diplomacia del desarrollo ha florecido también dentro de un ámbito más familiar para nosotros los nicaragüenses: el de la Organización de los Estados Centroamericanos.

También dentro de este marco regional más limitado, la vieja aspiración de los pueblos del Istmo de llegar a reconstruir la Patria Grande, nos llevó a constituir una Organización que, con la participación de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, se estructuró inicialmente con una orientación eminentemente política.

Así también, los imperativos de la realidad, llevaron a nuestros pueblos a constituirse en un Mercado Común y a iniciar un proceso de Integración Económica, que representa, dentro del marco de la ODECA, el hecho más trascendental registrado dentro del marco de su funcionamiento.

Ello representa para Centroamérica una verdadera revolución que ha producido cambios radicales, no solamente en las estructuras económicas, sino también en la diplomacia regional de nuestros países.

Como muy bien lo definiera el Señor Presidente

de la República de Nicaragua, General de División Don Anastasio Somoza Debayle, en su discurso pronunciado en la III Conferencia Ordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centro América, celebrada en Managua hace algunos meses, "la década de los 1950, nos llevó al trascendental proceso de la Integración Económica, que está revolucionando pacíficamente a Centroamérica. Desde que se independizó, este fenómeno constituye, en sí mismo, el hecho político, social y económico más importante de Centroamérica".

Es indudable que eran muchos los obstáculos y dificultades para llegar a esta etapa histórica centroamericana, en la que se enfatiza la política del desarrollo y no el desarrollo de la perniciosa política que antaño distanció a nuestros pueblos.

"Fué así que Centroamérica —expresó el Presidente Somoza Debayle en el mismo discurso arriba aludido— en lugar de detenerse a pensar en consideraciones de orden legalista; con claridad de visión y madurez, escogió el camino que señalaba la realidad de las cosas y se lanzó sin reservas a la gran aventura centroamericana de la integración económica... Hoy señores, actuamos en centroamericano, planeamos en centroamericano, hablamos en centroamericano y pensamos y sentimos en centroamericano".

Palabras estas de un profundo sentido realista y de una cabal comprensión del significado histórico del momento que vive Centroamérica. Palabras que conllevan no sólo el fervor centroamericanista de un pueblo, manifestado por medio de su Mandatario, sino también una conciencia clara del proceso económico-político más importante de los países centroamericanos.

Por ello la reciente Reunión de Presidente de Centroamérica y de los Estados Unidos, celebrada recientemente en San Salvador, no podía sino que avocarse esencialmente con los trascendentales problemas de la integración.

El Presidente de Nicaragua, concurrió a ella con el espíritu de profunda fé centroamericanista, que ha animado siempre a los nicaragüenses, pero llevó también consigo el sentir de nuestro pueblo en relación con problemas concretos que atañen a la integración.

Desde este punto de vista, el Presidente Somoza Debayle, practicó en la Reunión cumbre de San Salvador, una diplomacia moderna y de actualidad palpitante; una diplomacia del desarrollo que responde a los imperativos de los pueblos.

Por ello es interesante consignar que la contribución de Nicaragua, en la Reunión de San Salvador, está llamada a ejercer una proyección profunda en el Mercado Común y la Integración Económica Centroamericana. Y no podría ser de otra manera, por cuanto el planteamiento del Presidente Somoza Debayle, tocó dos aspectos medulares desde el punto de vista económico y desde el punto de vista social en Centroamérica: la equiparación de lo agrícola a lo industrial dentro del marco de la integración y del Mercado Común, y la concesión para todos los trabajadores cen-

troamericanos, de las mismas prestaciones sociales de Nicaragua, que son las más altas de toda Centroamérica”.

El presente ensayo, ha esbozado apenas algunos de los aspectos más salientes que han enfatizado los dos más importantes sistemas regionales del Continente y a los cuales pertenece Nicaragua: La Organización de los Estados Americanos y la Organización de los Estados Centroamericanos. Hemos tratado con ello, de presentar anotaciones claramente distintivas, que nos ayuden a identificar las corrientes de la diplomacia continental en relación con las diferentes etapas de nuestra independencia.

La hora que vivimos plantea problemas explosivos cuya urgencia no permite posposiciones. Es por ello que la diplomacia política del pasado ha dado lugar a la diplomacia del desarrollo del presente, y los Organismos internacionales como la OEA y la ODECA se

enfentan resueltamente a los problemas económicos, culturales y sociales de nuestros pueblos.

Desde los comienzos de la historia, la humanidad ha trasegado en un constante peregrinar en busca de la Paz. Los Organismos regionales que como la OEA y la ODECA, se ha preocupado siempre por los problemas de la Paz, hoy se avocan también con los problemas del desarrollo. Hay en ello una halagadora esperanza que coincide con el pensamiento de quien representa en la tierra a quien trajo Paz a los hombres de buena voluntad: El Papa Paulo VI, a quien el Presidente del Perú, ese gran americano que es el Arquitecto Fernando Belaúnde Terry, al analizar los problemas de los pueblos de América en la Reunión de Presidente de Montevideo citó en la siguiente frase feliz: “El desarrollo es el nuevo nombre de la Paz”.

LUIS PASOS ARGUELLO

Catedrático de Derecho Internacional de Nicaragua.

Requerido por mi fino y distinguido amigo don Joaquín Zavala Urtecho, Director de “Revista Conservadora del Pensamiento Centroamericano”, publicación que honra a Nicaragua y a los otros Estados de la América Central, para escribir mi criterio sobre la “Organización de los Estados Americanos” con ocasión de la llegada a estas Naciones Centroamericanas de su nuevo Secretario General doctor Galo Plaza, aún desde mi lecho de enfermo, no puedo negarme a exponer algunas ideas y pensamientos sobre esta materia que considero de vital importancia no solamente para las Naciones de América sino para todas las relaciones internacionales universales.

En el mes de Julio de 1965 publiqué en esta misma “Revista Conservadora del Pensamiento Centroamericano”, un estudio que condensaba varias conferencias que he dictado en Nicaragua y en Costa Rica sobre la esencia, las atribuciones y el futuro de la “Organización de los Estados Americanos”. No sería posible reproducir en este artículo toda la exposición contenida en ese estudio, a la que remito a quienes se interesen en profundizar más sobre esta materia y en averiguar las causas por las cuales no ha sido lo suficientemente operante esta llamada “Organización de los Estados Americanos”.

Debo comenzar por exponer que siempre me ha llamado mucho la atención que en los documentos oficiales de los Gobiernos y en los mismos de la Organización de los Estados Americanos se hable de Embajadores o Representantes de las Repúblicas Americanas ANTE la “Organización de los Estados Americanos”, imitando el lenguaje tradicional de los Representantes Diplomáticos de una nación acreditados ANTE el Gobierno de otra.

No cabe la menor duda que la preposición ANTE cabe perfectamente, y es la lógica y apropiada, cuando se trata de enunciar o de mencionar el cargo que ejerce un Representante Diplomático de un Estado ANTE el Gobierno de OTRO Estado. Se trata de

dos Estados diferentes y el Gobierno ANTE el cual representa el Diplomático a su Nación es una entidad internacional separada, aparte y distinta de la Nación que representa, entidad que le es extraña, y en la cual no participa en manera alguna en ninguna de sus atribuciones.

Caso sustancialmente distinto es el que se realiza cuando un Estado Americano designa su Representante, para que éste integre cualquiera de los órganos funcionales de la “Organización de los Estados Americanos”, por ejemplo, el Consejo; tome parte en sus atribuciones, funciones y deliberaciones, se inmiscuya en ese Organismo, como parte del mismo, como uno de sus miembros. Estas funciones, en léxico clásico castellano, no pueden denominarse ANTE, sino que apropiadamente, los Representantes de las Naciones Americanas en el Consejo son Representantes EN la Organización de los Estados Americanos.

Esta distinción o diferenciación entre la preposición ANTE y la preposición EN, no es solamente una disquisición sutil, una cuestión de semántica o una menudencia de lenguaje: tiene una profunda significación, la trascendencia, de raíz vital, que precisamente repercute en la idea y en el verdadero concepto esencial de lo que es y debe ser la “Organización de los Estados Americanos”.

La primera confusión mental que se produce con relación a este Organismo proviene precisamente desde el principio, del cambio de esa preposición, porque ya al usar la preposición ANTE, al designar a sus representantes integrantes en el Consejo, similar a la acostumbrada en las relaciones diplomáticas interestatales, ya se enuncia, se sitúa y conforma a la “Organización de los Estados Americanos” como una entidad aparte y separada de las mismas Naciones Americanas. En realidad no es así. Basta, como un ejemplo objetivo, entre tantas otras razones, que el Presidente y Vice-Presidente de esa Organización se elige, por ellos mismos, dentro del seno de los mismos Representantes que la integran.

La "Organización de los Estados Americanos", mal llamada ORGANIZACION, según copia nada feliz de la "Organización de las Naciones Unidas", no es realmente una Organización propiamente dicha, sino que avanza más y es un verdadero ORGANISMO, se debería llamar: ORGANISMO DE ESTADOS AMERICANOS. No es igual la vinculación jurídica que existe entre las Naciones Unidas, entre sí, que la vinculación orgánica que existe entre los Estados Americanos. Las Naciones Unidas están ligadas solamente por Convenciones y Tratados, mediante lazos y relaciones, a nivel internacional, que pueden romperse. Los Estados Americanos tienen una estructura jurídica especial, están sujetos a principios americanos, que obligan a una norma uniforme de conducta americana, con unidad y convivencia orgánica, basada en la geografía, de la cual unidad y convivencia orgánica, al igual que en la geografía, no puede separarse un Estado Americano. La diferencia entre una y otra estructuración estriba en que los Estados Americanos están de tal manera vinculados entre sí, por las ligas orgánicas de su estructura, por sus mecanismos funcionales, que han llegado a formar y tener obligación de acatar una "Constitución Política de América", una "Carta Magna de América", una "Ley Constitucional de América", con principios cuya observancia encierra no solamente obligaciones internacionales, sino que constituyen deberes internos de repercusión internacional: ESTA ES LA CARACTERÍSTICA DEL ORGANISMO AMERICANO. El veto de las Grandes Potencias, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, viene a evidenciar esta diferencia entre una Organización Mundial y un Organismo Americano.

La estructura de la OEA no constituye ciertamente un Super-Estado, no es ni siquiera una Federación: es un Organismo que ni siquiera puede llamarse propiamente supranacional, es un Organismo formado e integrado por todas las Naciones Americanas: no es distinto de cada una de ellas, sino que todas las Naciones Americanas están incrustadas dentro de ese Organismo, como miembros de un Conjunto Orgánico. El verdadero concepto de la OEA avanza más allá de TODO Y PARTE: es la estructuración de un Organismo Funcional, por medio de sus propios miembros, en un Conjunto Orgánico, real y verdaderamente representativo de todas las Naciones de América.

Partiendo de la diferenciación que debe existir entre las dos preposiciones ANTE y EN, al enunciar el cargo de sus Representantes, pasando por el verdadero concepto de Organismo y no de Organización, se llega, como consecuencia lógica, a la manera de actuar de este Organismo: entre lo que es y sus atribuciones existe un vínculo que lo sujeta a su propia naturaleza. Por eso es que en ese estudio mencionado, publicado en esta Revista en 1965, he sostenido, y ahora continúo sosteniendo con mayor convicción, que las funciones o atribuciones que ejerce la OEA consisten en una ACCION COLECTIVA de ese Organismo, acción colectiva que es un término de diferencia

entre intervención prohibida y el abuso de no intervención. La OEA no puede esencialmente, ni por una parte, intervenir, ni por otra parte, abusar de no tomar parte en asuntos o materias que interesen vitalmente a las Naciones Americanas. Y también hay que hacer una diferencia sustancial entre el principio de la autodeterminación de los pueblos y el principio de no intervención, que ambos principios son sólidos, eficaces y no hay ningún conflicto entre ellos. La autodeterminación de los pueblos significa que las Naciones de América tienen derecho a la libertad, libertad que debe expresarse por medio de la voluntad popular, que tienen derecho a su bienestar y a su pleno desarrollo; pero esta libertad no llega hasta el abuso, no abarca hasta la tolerancia o la impunidad del rompimiento del orden constitucional de América. No tener libertad para el abuso, no tener libertad para la violación de un deber, no significa en manera alguna mengua de la libertad. Se trata de limitaciones, no abrogaciones, limitaciones contraídas voluntariamente por cada Nación Americana, en el uso mismo de su soberanía. Y así como se condena el abuso o la violación del principio de No Intervención, de igual manera se sanciona o debe de sancionarse el abuso y la violación del principio de Autodeterminación de los pueblos. Ambos principios, en vez de estar en conflicto, se completan y complementan mutuamente; porque las Naciones de América nos debemos unas a otras con un sentido de unidad basado en la reciprocidad entre derechos y obligaciones solidarias. La solución se encuentra en otro principio americano: la Interdependencia de las Naciones Americanas.

La doctrina de la ACCION COLECTIVA, como función de la OEA, ha sido enunciada por mí en varias Conferencias de la Federación Interamericana de Abogados; la que se celebró en Mayo de 1965 en San Juan de Puerto Rico, y la que se celebró en Abril de 1967 en San José de Costa Rica. En ambas Conferencias ha habido pronunciamiento sobre esta ACCION COLECTIVA, acogiéndola como doctrina de Derecho Internacional. Las Resoluciones 9 y 10 del Tema 3 de las Resoluciones de la XIV Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados (San Juan, Puerto Rico, Mayo 1965) así lo establecen. Estas dos Resoluciones dicen así:

Nº 9:

CONSIDERANDO:

1. "Que de conformidad con el artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas, los miembros que sean partes en los acuerdos regionales, o que constituyan los organismos regionales "harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos, antes de someterlas al Consejo de Seguridad";
2. Que la Organización de los Estados Americanos es el organismo regional competente para ACCION COLECTIVA en el caso de la República Dominicana, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos, 5 inc. (d), 19, 25, 39, 43, 52 y otros concordantes, de la Carta de la

OEA y como tal, está actualmente tomando ACCION COLECTIVA;

3. Que la Organización de los Estados Americanos no ha dado por terminada su misión conciliatoria para asegurar el arreglo pacífico del actual conflicto de la República Dominicana, ni ha sometido el caso a la consideración del Consejo de Seguridad (Arto. 52, párrafo 2, in fine Carta N. U.).

DECLARA

Que siendo de competencia primaria de la Organización de los Estados Americanos el caso presente de la República Dominicana y no habiendo agotado los esfuerzos para lograr un arreglo pacífico del conflicto, ningún otro organismo internacional tiene competencia para interferir en el caso, hasta tanto la propia OEA lo someta al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

(La Delegación de Chile se abstuvo de votar en esta Resolución).

Nº 10

RECOMIENDA

Presentar a la Organización de los Estados Americanos la siguiente Doctrina:

- ARTO. 1. El reconocimiento o la abstención de reconocimiento de los Gobiernos de los Estados Americanos no es una materia política que corresponda juzgar a cada Estado Americano, separadamente, según su propio criterio y conveniencia.
- ARTO. 2. Los cambios de Gobierno que no rompan el orden constitucional americano del sistema republicano de los tres poderes equilibrados de gobierno no son materia de ACCION COLECTIVA de reconocimiento ni de ruptura de relaciones diplomáticas.
- ARTO. 3. Cualquier Estado Americano que en su organización política interna rompa esa estructura jurídica regional, con violación de la Constitución Americana, apartándose del sistema uniforme de la democracia representativa, aunque sea transitoria o temporalmente, queda fuera del organismo continental y de la comunidad americana.
- ARTO. 4. Corresponde a la Organización de los Estados Americanos, según una apreciación estrictamente jurídica y no política, juzgar si un cambio de gobierno en un Estado Americano se ha salido o no de las normas obligatorias de la Constitución Americana".

Y la importantísima Resolución de la XV Conferencia de la misma Federación Interamericana de Abogados (San José, Costa Rica, Abril 1967) proveniente de una ponencia presentada por mí, con enmiendas de redacción de los doctores Carlos Dunshee de Abranches (Brasil), Roberto Molina Pasquel (México) y Dr. Guillermo Lousteau Huguí, (Argentina), dice literalmente:

Sección B. — Naciones Unidas y Organizaciones Hemisféricas.

7

Tema 2.

DECLARA

1. Que las Repúblicas Americanas que pertenecen a la Organización de los Estados Americanos están obligadas a cumplir sus compromisos internacionales no solamente en orden a sus relaciones externas, sino también en cuanto a los deberes internos cuya infracción tenga repercusión nociva en el Continente, con el objeto de mantener la solidaridad y cooperación interamericana, conviviendo dentro de una comunidad regional basada en una organización jurídica.
2. Que la Carta de la Organización de los Estados Americanos y una red de tratados interamericanos han adoptado principios que constituyen realmente una estructura jurídica interamericana, con base en que: a) la organización política interna de los Estados Americanos debe ser regida mediante el ejercicio efectivo de la democracia representativa; b) la democracia representativa no se resume en el mero hecho electoral; c) la ACCION COLECTIVA es legítima dentro de los tratados presentes o futuros, tanto para mantener la seguridad del Continente, como en defensa del principio del ejercicio efectivo de la democracia representativa.
3. Que cualquier Estado Americano que en su organización política interna rompa esa estructura jurídica regional, apartándose de sus obligaciones convencionales, está sujeto a la jurisdicción de la Organización de los Estados Americanos para aplicación de las medidas apropiadas, de conformidad con los tratados interamericanos".

Afortunadamente esa nueva doctrina de la ACCION COLECTIVA ha echado su germen en la misma Organización de los Estados Americanos, pues el Comité Jurídico Interamericano, órgano del Consejo Interamericano de Jurisconsultos de Río Janeiro de la OEA, ya ha comenzado a estudiar esta nueva doctrina y en Diciembre de 1965 ha publicado un folleto sobre tan importante materia denominado "DIFERENCIAS ENTRE INTERVENCION Y ACCION COLECTIVA".

Todos los problemas que se han suscitado en la OEA, todos los desacuerdos que han tenido lugar en sus deliberaciones, todas las críticas sobre su operancia se deben fundamentalmente a que existe una confusión sobre el verdadero concepto de lo que es este Organismo. Una vez aclarado el concepto verdadero de lo que significa esta entidad orgánica, fácilmente se concluye cómo deben ser sus actuaciones, sus acciones colectivas, sus orientaciones en el desarrollo para lograr su objetivo, que es la Unidad Americana.

Esa es la misión que tiene por delante el nuevo Secretario General doctor Galo Plaza, para perpetrar su nombre en el desenvolvimiento, progreso y eficacia del interamericanismo.

Yo asistí al nacimiento de la O.E.A., pues fui delegado a la Novena Conferencia Internacional Americana, que es donde fué constituida al aprobarse su Carta Constitutiva, llamada por nuestra exagerada imaginación latina, la Constitución Americana. Pero la verdad es que, en el fondo, no tiene nada de Carta Magna que sirva de fundamento a un instrumento que tenga bases inconvencibles en el sentido de su aplicación estricta e ineludible a menos que al llamarla así se haga usando el pomposo lenguaje que se estiló en algunos regímenes americanos cuando ciertos Jefes de Estado hablan de los sistemas constitucionales que rigen a sus respectivos países, tan sólo en la letra, llenos de grandes principios y de fundamentales garantías, pero que en la práctica no tienen ninguna aplicación cuando así conviene a los intereses políticos y aún puramente personales de tales Jefes de Estado.

Digo esto refiriéndome a la Carta de la OEA porque en mi opinión la OEA nació con parálisis infantil y no tendrá remedio para hacerla funcionar con simples paliativos, a menos que los gobiernos comprendan que para salvarla, no sólo del desprestigio a que ha llegado ante los pueblos americanos, sino de su muerte o disolución definitiva por consumición, gracias a su absoluta inoperancia, fuera, prácticamente, de las cuestiones puramente burocráticas.

Desde el comienzo de la IX Conferencia, celebrada en Bogotá en 1948, en la trágica ocasión del llamado Bogotazo, que si bien destruyó gran parte del centro de la ciudad y dejó sin vida a millares de personas, no logró poner fin a la Conferencia que permaneció en derruida sede hasta que culminó en la firma de la Carta en la Quinta de Bolívar. Desde el comienzo de la Conferencia, repito, se notó, la reticencia de los delegados de la mayoría de los países, especialmente los más importantes países hispanoamericanos, a constituir un organismo con verdadera cohesión y lazo de una auténtica solidaridad. La misma cuestión del nombre del organismo fué motivo de muy serios debates y de muy extensas conversaciones y delicadas negociaciones. La mayoría daba una importancia capital al nombre por lo que podría tener de implicancia en la cuestión de soberanía que todos se mostraban extremadamente celosos por conservar intangible. Así fueron desechados uno por uno los conceptos de Federación, Unión, no obstante el nombre de Unión Panamericana del organismo antecesor que fué conservado en la Carta como Secretariado de la nueva organización, Confederación, etc., hasta que después de tan largas discusiones y meditaciones sobre la materia que de suyo parecía tan simple, se encontró el concepto mágico que no tenía ni la más remota implicancia que rozara con la soberanía. Ese concepto fué el de Organización y así nació la Carta de la OEA con el nombre de ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS que dio origen a la sigla, tantas veces mencionadas, con que comunmente se conoce el sistema.

Otro problema de mayor trascendencia aún, fué

el de la no intervención que fué adoptado en la forma propuesta, desde en la Conferencia de La Habana, en 1928 por el Delegado de El Salvador, el famoso jurista internacional Dr. J. Gustavo Guerrero que murió siendo Juez de la Corte Internacional de Justicia de La Haya. El sistema adoptado fué el de que "Ningún Estado podía intervenir en los Asuntos Internos ni Externos de otros Estados". El aspecto de no intervención en los asuntos externos es, ciertamente, un concepto novedoso y hasta cierto punto ilógico, porque escasamente puede haber vida de relación entre las naciones sin que necesariamente se intervengan recíprocamente de la misma manera que fuera de su casa, cuando salen a la calle, no pueden dejar de tener contacto más estrechos los individuos, interviniéndose mutuamente por el recíproco intercambio de palabras en que a veces uno de los interlocutores se ve obligado a renunciar a sus propósitos para complacer, quizá, una demasiada insistente invitación del otro.

Pero aquí quiero hacer notar una cuestión fundamental que en cierto modo crea una especie de contraposición al principio, también fundamental, de la no intervención. Esa cuestión es la contenida en el acápite d) del Artículo 5, Capítulo II, que dice textualmente: "La Solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa".

Estos dos principios básicos son, a mi ver, y así lo he dicho en otra ocasión, las dos ruedas del sistema, sin una de las cuales éste queda irremediablemente desquiciado. Estas dos ruedas son el principio de la solidaridad, definido con tanta precisión como el ejercicio efectivo de la democracia representativa, internacionalmente exigible desde que fué pactado voluntariamente, y la otra rueda, es el principio de la no intervención. Pero como sólo este último principio funciona y el otro ha quedado en la práctica, como letra muerta, el sistema interamericano está ineludiblemente desquiciado porque la solidaridad, principio fundamental, y en el fondo moral y políticamente más elevado, puesto que la Organización existe para eso, es decir, para vivir en solidaridad, no tiene aplicación en absoluto.

Este desquiciamiento que pudiéramos llamar congénito, es el que fundamentalmente impide funcionar al sistema, porque, en la práctica casi todos los conflictos si no proceden de los gobiernos de fuerza, por lo menos, difícilmente pueden convivir dos clases de regímenes tan diferentes. Habría que buscar, en tales condiciones, no un imposible sistema de solidaridad sino un sistema de coexistencia pacífica como la que se ha procurado establecer entre los dos sistemas diametralmente contrapuestos por las dos naciones más poderosas de la tierra: la Unión Soviética y los Estados Unidos.

El prevalecimiento absoluto, en el sistema interamericano, sobre todo otro principio de manera que pa-

reciera que este solo se rige por la no intervención como único fundamento y todo lo demás de la carta sale sobrando, excepto lo que no es más que desarrollo o complemento del mismo, ha tenido por principal efecto el renacimiento de los regímenes de fuerza, porque quienes tratan de ejercer siquiera débiles y tímidas influencias para lograr, aunque sea un mínimo de democracia y de respeto a los derechos humanos se hacen acreedores a las más duras acusaciones de estar atentando contra la libre determinación de los pueblos, cuando no se pide que se les declare agresores por pretender atentar contra el principio de no intervención. Por supuesto que la libre determinación incluiría hasta el derecho de degollar a los niños inocentes como en los tiempos de Herodes, debiendo todos los demás pueblos quedarse impasibles ante tamañas atrocidades, como las que ocurren, si bien no tan exageradas sino bastantes similares, en algunos de nuestros pueblos que siguen siendo, no obstante, solidarios con los en nuestra Carta de la OEA. El espíritu humano puede difícilmente dejar de vomitar de su boca, como decía Nuestro Señor Jesucristo, hablando de los fríos, a quienes continúan impasibles ante las mencionadas atrocidades de frecuente ocurrencia, en el propio seno de nuestro Continente llamado por antonomasia, Continente de la Libertad y de la Nueva Civilización, donde los ardientes defensores del derecho de Libre determinación acaban inmovilizando hasta la más leve acción moral en favor de las víctimas de verdaderos actos de barbarie para los que infortunadamente no hay otro término más suave a fin de no dar la impresión de ser un desalmado inventor, a quienes se atreven a denunciarlos.

La descordinación de esos dos principios esenciales para que el sistema interamericano pueda funcionar es lo que mantiene paralizada a la Organización. Ya desde hace más de diez años lo hizo notar el Ex-Secretario de la OEA, Dr. José A. Mora, cuando en su carácter de Embajador del Uruguay, presidió la Comisión que investigó la situación del Caribe en su primera crisis. En su notable informe publicado en la revista *Anales* atribuye toda la tensión de ese agitado mar desde los tiempos más remotos cuando era señoreado por los piratas, al prevalecimiento exclusivo del principio paralelo de la solidaridad tan precisamente definido, como se ha visto, lo que mantenía fuera de sus respectivos Estados, regidos por gobiernos de fuerzas que no respetaban ni los más elementales derechos humanos, a grandes cantidades de emigrados que mantenían a la región en grave estado de tensión política por medio de la conspiración, ya que no les quedaba otra alternativa ante la imposibilidad de hacer efectiva la democracia representativa, como está definido el principio de solidaridad, y que el solo prevalecimiento del de no intervención impedía a los demás países presionar y exigir, en cumplimiento de la Carta, libremente pactada por todos los Estados miembros, su cumplimiento obligatorio, perfectamente exigible en estricto derecho internacional como todos los principios de la Carta. Igual ocurre con el respeto de los derechos humanos que la esperanzadora Comisión establecida al efecto, ha sido impotente para

llenar su cometido ante el inexpugnable valladar de los no intervención hasta el grado de producirse la estrepitosa renuncia de su Presidente, el prestigiado intelectual y eminente ex-Presidente de Venezuela, Rómulo Gallegos, ante la plena justificación de todos los pueblos americanos.

Cuando comenzó a producirse la segunda y más grave crisis del Caribe, escribí desde Holanda, donde me encontraba defendiendo los intereses de mi país en la Corte Internacional de Justicia, en "La Prensa" un artículo titulado con esta interrogación: "Será el Caribe la Tumba de la No Intervención?" La tesis allí sostenida era la siguiente: Si los países hispanoamericanos no cumplen con sus obligaciones de solidaridad ante la agresión cubana los Estados Unidos acabarán defendiendo ellos solos su propia seguridad amenazada por el Comunismo Internacional desde su base de Cuba, y entonces el sistema de solidaridad americano habría terminado su papel sin pena ni gloria ya que ante la falta de cumplimiento del Pacto de Río Janeiro de Asistencia Recíproca, y convertirse así en inoperante, no se podría, ni en derecho ni en justicia, pedir a los Estados Unidos que se ataran también las manos y no defendieran por su propia cuenta su seguridad interna. Precisamente, si el principio de no intervención fué sustentado a través de muchos años por los países latinoamericanos por un justificado temor a la intervención unilateral de nuestro poderoso vecino, la sola alternativa contra esa temida intervención, no era otro que asumir todos, conjuntamente, la defensa continental en vez de dejar ese ineludible deber solo a la gran Nación del Norte. En mi expresado artículo planteaba el dilema de que había que adoptar el sistema, como cuestión impostergable ante el hecho ya notorio de la intervención y amenaza real del comunismo, de intervención colectiva o volver a la intervención unilateral de los Estados Unidos, pues ya no se podía dejar desguarnecida la defensa del Hemisferio.

Los hechos que se sucedieron en forma tan peligrosa, al descubrirse la existencia de bases lanzadoras de cohetes atómicos soviéticos en Cuba, pusieron en evidencia el realismo del dilema planteado, pues el Presidente Kennedy no podía esperar las engorrosas y tardadas Consultas de nuestro lento sistema, y se enfrentó inmediatamente a la Unión Soviética, con un ultimatum que tenía todo el aspecto de no ser un simple bluff, y al mismo tiempo que actuaba con la rapidez que el caso requería convocó a una reunión de consultas del Consejo de la OEA que se vió precisado a declarar su solidaridad sin la acostumbrada tardanza. Posteriormente, el Presidente Kennedy, en un mensaje a su propia nación, que podía considerarse como extensivo a todo el Continente, hacía la advertencia, de manera enérgica e inequívoca, de la disposición en que estaba de que si los países del Hemisferio, en cumplimiento de sus obligaciones pactadas, no concurrían con la presteza necesaria a la defensa del Hemisferio, o de cualquier país americano amenazado, como en el caso, los Estados Unidos, ellos lo harían por sí solos actuando fuera de la Organización que en esa forma,

a mi juicio, quedaría por ese solo hecho prácticamente disuelta.

Ahora que se está procediendo a reformar la Carta de la OEA, no hay que equivocarse. Esa reforma tiene necesariamente que ser básica si el sistema quiere sobrevivir. Los simple paliativos no serían suficientes para preservarla. Hay que resolverse de una vez a abandonar el principio de soberanía absoluta y de no intervención en su forma tan radical, si realmente se desea que la OEA sobreviva y opere con pronta eficacia. De lo contrario acabaría por disolverse y las consecuencias serían trágicas para los países latinoamericanos, pues solo agrupados dentro de un sistema común podrán los Estados Unidos estar impedidos de ejercer toda la fuerza de su poderío. Sería trágico equivocarse a ese respecto.

Sin embargo, no obstante esa realidad innegable, según el proyecto de reforma elaborado en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de Buenos Aires para proyectar las reformas a la Carta de la OEA, no parece ir lo suficientemente hondo para ser eficaz y se queda a medio camino de los paliativos que no llegaran a satisfacer a los pueblos americanos que deseen una OEA eficaz y poderosa, capaz de sustituir al poderío solitario de los Estados Unidos. Los pueblos de América no parecen dispuestos a seguir sosteniendo a una OEA que al fin de cuentas no es más que una burocracia excesivamente costosa.

Un ligero examen del proyecto de reforma, para terminar, nos demostrará si las reformas planeadas mejoran sustancialmente la Organización según lo requieren las circunstancias o si quedaría siempre con la misma inoperancia.

El Plan comienza por considerar como la reforma sustancial las de carácter económico y social, sin ocurrir a los proyectistas de la reforma que el mal congénito de la OEA es esencial y puramente político, y así incorporan a la Carta las metas fundamentales de la Alianza para el Progreso cuyas normas fueron establecidas en la Carta de Punta del Este. Luego se propone promover las Ciencias y la tecnología, propósitos contenidos en un protocolo titulado: "Normas sobre Educación, Ciencia y Cultura". A continuación se proponen cambios en la estructura ju-

ridica o mejor dicho burocrática, tales como la sustitución de las Conferencias por una Asamblea General que se reunirá cada año en vez de los cinco años en que se reunían las Conferencias, es decir, adaptar el sistema de las Naciones Unidas. La Reunión de Consultas, integrado como se sabe por los Ministros de Relaciones Exteriores pasaría a ser el órgano Ejecutivo y el Consejo, en vez de Órgano provisional de Consultas, adquiere funciones propias, no definidas. El Comité Jurídico Interamericano, con ese nuevo nombre sube de categoría al convertirse en Órgano de la Organización, en vez su menguada función de organismo del Consejo con el título de Consejo Interamericano de Jurisconsultos, dotándose de funciones consultivas de tipo jurídico. Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, asciende en categoría al convertirse en uno de los Órganos de la Organización pero su estructura, competencia y procedimientos serán determinados por una futura Convención, y mientras tanto funcionará lo mismo que ahora, o mejor dicho, no funcionará. El Secretario General tendrá mayor categoría porque reemplazará a la Unión Panamericana que desaparece como Secretariado. Es lo más probable que esa Convención no se celebre y en todo caso no otorgaría poderes efectivos a la Comisión porque el espectro de la no intervención siempre continuaría interponiéndose para impedirle funcionar. En fin, todos los cambios son de naturaleza funcional.

Sobre la reforma política que sería la realmente necesaria, ni una palabra.

Con más visión el Presidente Johnson, no obstante de que en la reunión de San Salvador se trataba de cuestiones puramente económicas, expresó el concepto de que el Mercado Común no podría avanzar, ni el progreso económico no podría lograrse sin establecer de previo, como cuestión fundamental, la Democracia Política efectiva.

Con mayor razón si la OEA no avanza hacia una reforma política sustancial continuaría paralizada e inoperante porque las actividades económicas y sociales carecerán del motor que las mueva, que las haga caminar y que tenga poder compulsivo para hacer cumplir los convenios y resoluciones.

Mientras no se haga eso nada se habrá logrado.

LUIS MANUEL DEBAYLE

Ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua
Ex-Embajador en Washington de Nicaragua ante las Naciones Unidas.

Fué el genio magnífico de Bolívar el que encendió la viva llama del ideal panamericanista en el ánimo de los indohispanos, para que viviéramos y progresáramos a la sombra de bien guardada dignidad y en la paz. Como ha dicho un destacado pensador colombiano "bien puede asegurarse que la paz y la dignidad de los pueblos es el binomio en que descansa el sistema de vida que Bolívar preconizó para nuestros pueblos".

La Organización de Estados Americanos, no puede haber tenido origen más ilustre. Es la idea de un

genio que tenía que cristalizar en el tiempo, pues las ideas geniales si no prosperan en el instante mismo de su enunciado, nunca caen para siempre en el abismo del olvido, en la inoperancia. El año 1890 marcó en la historia de América el más brillante jalón nuestra vida de pueblos libres: Se celebró en Washington, la primera Conferencia Internacional Americana, que dio nuevo vigor a la idea del Libertador y echó los cimientos de la Benemérita Institución Americana en que en 1910 tomara el nombre de Unión Panamericana. De 1910 a esta parte, en sucesi-

vas conferencias interamericanas se han venido agregando nuevas estructuras a la magna Organización que desde hace buen tiempo motiva el interés y admiración de los gobiernos y pueblos del llamado viejo mundo.

La OEA es un producto muy de nuestro continente. Es que América, tierra de horizontes ilimitados y de las grandes sorpresas, como dijera Vargas Vila, ese incendio mental digno del escenario americano, "es el útero fecundo de la humanidad del porvenir".

Aunque la OEA es, sin duda alguna, el más alto organismo jurídico americano para dirimir diferencias entre pueblos hermanos, no puedo creer que el hablar o escribir sobre lo que es su total estructura, lo que debiera ser ésta y las nuevas metas a conquistar, pertenezca a una función reservada tan sólo a los jurisperitos. No puede ignorarse que la OEA cuenta con un Consejo Interamericano de juriconsultos, pero también es de sobra conocido que la mayor parte de las actividades que desarrolla son regidas por los dictados del sentimiento popular de las Américas, el que es expresado, en las Conferencias, por los representantes de los pueblos americanos.

Siempre he creído que en la Casa de las Américas, donde funciona la Secretaría General de la OEA, amplio anfiteatro abierto hacia todos los costados de nuestro continente, debiera escucharse con más énfasis las genuinas voces de nuestros pueblos exponiendo sus necesidades perentorias, dando a conocer sus ansias de adelanto y superación, sugiriendo ideas destinadas a hacer de nuestras naciones, las Repúblicas que soñara Platón, Campanella y otros pensadores que se esforzaron por ofrecer a la humanidad, la imagen de la República perfecta. Por eso, cuando supe el nombramiento del Honorable Galo Plaza, cuya amistad me honra, para servir la Secretaría General de la OEA, sentí la más grande satisfacción. Es que Galo Plaza está dotado de un admirable dinamismo mental y de un también admirable dinamismo para la ejecución de todo proyecto. Es que Galo Plaza, demócrata eminente de América, sabe sentir en su propio corazón, las ansias que palpitan en los pueblos de nuestro continente.

Plenso que se impone hacer de la OEA una Organización popular, más popular de lo que es al presente. Que los pueblos no crean, ni por un momento, que ella tan sólo sabe distinguir a los Estados miembros más poderosos o influyentes, ni que sirve los particulares intereses de persona alguna. Hay que conducir los actos de la OEA, en forma tal, que motive el reconocimiento y cariño de todos los americanos, su constante fervor.

Para conseguir este fin es indispensable reavivizar a la OEA, darle más autoridad y un mayor radio de acción. Más autoridad para que tenga más capacidad para hacer cesar en nuestros países la injusticia, más autoridad para que todos los americanos ob-

tengan un salario justo por su trabajo, para que vivan libres de ignorancia, de enfermedades, para que sus hijos, tengan acceso a las fuentes del saber y sean capacitados para enfrentar, en la mejor forma, las luchas del vivir.

Pudiera formular un esquema de lo mucho que urge hacer al presente en beneficio de los pueblos americanos, pero después de leer las amplias y enjundiosas declaraciones que ha ofrecido en este sentido, el Secretario General de la OEA, Honorable Galo Plaza, noto que concuerda en un todo el pensamiento suyo con lo que anhelamos. Por eso reitero que fué muy feliz escogencia la que se hizo, al llamar al Honorable Galo Plaza para desempeñar la Secretaría General de la OEA. Ahora lo que cabe, si se quiere hacer de la OEA una Organización que funcione a perfección, es que nuestros gobiernos y pueblos se dediquen a la inteligente y patriótica tarea de invigorizar a la Benemérita Organización Interamericana.

Séame permitido decir que debe ser práctica constante de la OEA, el tratar de interpretar, en su mayor grado, todas las ansias de nuestros pueblos, porque la unión de nuestras nacionalidades fué concebida por Bolívar, específicamente, para que las grandes masas de americanos vivieran y crecieran a la sombra de bien guardada dignidad y en la paz. Los pueblos nunca van mal orientados en sus pretensiones. Como dijo un escritor francés: "Eso que llaman voz popular contiene más espíritu de verdad, que esa otra voz que llaman de los hombres técnicos o sabios". El pueblo, como la naturaleza, reacciona siempre en defensa de lo que es esencial para mantener el milagro de la vida.

Dicen las más viejas leyendas de la Humanidad, que cuando nació el concepto de sociabilidad en los pueblos primitivos, estos fueron guiados y protegidos primero por los Dioses que bajaban a confundirse con los mortales y luego por hombres extraordinarios, por grandes capitanes y héroes excelsos. Esto me ha llevado a pensar, después de hacer una revista sobre el desarrollo exitoso de la OEA, que el genio de Bolívar, el hombre extraordinario y héroe de primera magnitud de nuestras naciones, a pesar del fenómeno de la muerte física, no ha dejado de proteger, desde la región ignota en que mora su potente espíritu, a la Benemérita Organización que él concibió para que los pueblos americanos vivan y crezcan a la sombra de la bienandanza que se deriva de su funcionamiento.

Antes de terminar quiero decir que desde hace más de un siglo, Bolívar ha continuado haciendo su parte más allá de la muerte, hagamos nosotros nuestra parte trabajando en el sentido de entregar a las grandes masas de americanos el precioso legado de felicidad que al morir el Libertador les dejara, felicidad que en verdad mucho se merecen.

HORACIO ARGUELLO BOLAÑOS

Jurista y Catedrático Nicaragüense.

El treinta de abril de este año cumplió la Organización de Estados Americanos, veinte años de existen-

cia. La Carta de la Organización fué suscrita en Bogotá en 1948.

Coincide este veinteavo aniversario con un anuncio del Dr. Galo Plaza Lazo, Ex-Presidente del Ecuador y actual Secretario General, anuncio en que nos manifiesta la necesidad de un cambio de rumbo en la Organización, para que le devuelva a la OEA la autoridad que requiere para influir en las relaciones de los países de América.

Creemos no sólo se trata de lograr una mayor autoridad para la OEA sino un prestigio que mucha falta le hace.

Cuando se fundó, los pueblos de América estábamos esperanzados, de que se cristalizaba una organización para lograr paz y justicia; lamentablemente la Organización al cabo de los años no ha logrado ni lo uno ni lo otro. Consideramos que Paz bajo la base de perder Cuba por integrarse al Comunismo, no es verdadera paz para los pueblos de América. Así también no puede ser Justicia el autorizar la intervención colectiva en la República Dominicana, cuando la dicha intervención ya se había practicado y lo único que faltaba era un visto bueno interamericano, bien tardío por cierto.

Estos años de desenvolvimiento de la Organización, no han fomentado la solidaridad de los pueblos que la integran. Siempre hemos tenido diferencias sustanciales entre los países, tanto en el Sur, como en el Centro y evidentemente las diferencias de límites, de pueblos entre sí, la OEA no ha podido solucionarlas con el fomento limpio y real de la solidaridad de los pueblos. Por esas mismas razones no vemos defensa de la soberanía de los pueblos, ni de su integridad territorial, ni de su independencia.

Para muchas personas que pecan de ligeras en sus juicios, ha causado la Organización un giro para Latinoamérica netamente pro-norteamericanista, lo cual la hace odiosa ante los pueblos del Sur del Río Grande. Aseguran que cuando se trata de elevarla en prestigio, los pueblos ya no creen en ella, la consideran una organización que no sirve para nada, más que para los intereses de los Estados Unidos de América. Y es una falsa acusación que en la práctica figura como el más efectivo instrumento de que se vale el Comunismo Internacional a través de Fidel Castro, con quien la OEA nunca ha podido hacer nada; y él la ha mirado con tan olímpico desprecio que ha buscado los más duros epítetos para endilgárselos y puede decirse que no lo determina como un organismo serio.

No es nada acogedor el panorama que el Dr. Galo Plaza Lazo tiene al frente de la OEA para el período que le toca desempeñar. Sin embargo conocemos algo de la obra del ex-Presidente ecuatoriano en pro de los pueblos de América y por eso creemos puede mejorar la Organización que tanto necesita de hombres ágiles, de americanos devotos de la solidaridad de América y, sobre todo, de profunda raigambre democrática para evitar la infiltración del comunismo que está acechando todo el tiempo.

El mundo de 1968 y la América de ahora, desde luego, no es el mismo de hace veinte años. Ahora se revoluciona con guerrillas, se progresa con técnica y se trata de vivir mejor que en las condiciones de nuestros campesinos de hace años; por todo ello la OEA

necesita una fuerte y enérgica acción de mando para que en forma inmediata el campo de lo político, lo económico y lo social tengan soluciones adecuadas al tiempo que vivimos. No es necesaria la extensa burocracia, los costosos seminarios y las pomposas reuniones, para una acción justa y honesta en pro de los pueblos de América.

La Democracia en lo político debe evolucionar en forma enérgica. Los países de América se están decepcionando de lo que han conceptualizado como Democracia, porque hay canto de Sirena más efectivo, que les llena más y que les demuestra que la Democracia no es más que una bella palabra. Para los americanos esto no debiera ser así. La fe en la Democracia se ha perdido por la burla a lo que es una elección libre, honesta y justa; y por la instauración de regímenes despóticos. Mientras la OEA no pueda darnos un efectivo concepto de Democracia, los pueblos no creerán en ella e indefectiblemente irán cayendo presa del comunismo. Qué si no pensarán de las fuerzas autoritarias, ejercidas en nombre de la Democracia? De las consecuencias de haber caído Cuba en poder de Castro?

Debe, pues, existir un fortalecimiento de las instituciones democráticas, una observancia estricta de los derechos humanos en América para solventar ese feo panorama que presentan ciertos países nada democráticos.

Democratización sustancial para que se reforme la Organización con miras a mejores gobiernos representativos, de ejemplo ante el mundo y no conquistables por ideas exóticas a nuestros suelos. Democratización para que la OEA sirva a los pueblos de América y no sólo a los Gobiernos de América, que las masas americanas pidan y sientan mejoría y no se haga únicamente lo que al través del Gobierno se pide o conviene que se haga.

En lo económico tiene esencialmente que reformarse el concepto de regalia o dádiva que ha imperado como una ayuda de los Estados Unidos de América. Debe considerar al país más pequeño de América como sustancialmente igual al poderoso y grande. Por dignidad americana debe destruirse el concepto de "regalo" y debe hacerse funcionar lo económico como algo que virtualmente necesita la región americana.

Finalmente el mejoramiento de nuestras grandes masas, la obra social de la OEA, debe presentar un panorama de efectividad. Hay una realidad en América que debe tomarse en cuenta, para mejorarla a través de programas efectivos de educación y salud. Se cansan los pueblos de ver de lejos a la Organización que dice les ayuda. Debe volcarse hacia las grandes masas y destinar algo de su inmenso personal para que se les vea en efectiva labor. Que los pueblos sientan los beneficios de la Organización y que las masas satisfechas con buena salud, buen trabajo y buena cultura miren los grandes beneficios de la obra grandiosa que soñara Bolívar. Creemos que si se le devuelve una nota de efectividad, la OEA será no sólo respetada sino admirada por los pueblos y alejaremos aún más el enseñoramiento de doctrinas contrarias al más puro republicanismo.

Como en todas partes del mundo se siente un afán de transformación, la América Latina no puede escapar al fenómeno del cambio. La tendencia prevalente es hacia la organización y establecimiento de un sistema eficaz de cooperación política, económica, científica y cultural.

A pesar de su evidente e innegable avanzada ideológica, se encontró que la Carta de la Organización de los Estados Americanos, firmada en Bogotá en 1948 aún adolecía de ciertas deficiencias y, para ciertos elementos, daba la impresión de un organismo estático, sin horizontes previsibles de progreso y de crecimiento.

Veinte años es muy largo tiempo en la vida de los pueblos, especialmente en nuestra época. Así, se estimó que el Protocolo de Buenos Aires del 27 de febrero de 1967 iba a imprimirle a la Carta la flexibilidad indispensable que imponían los propósitos de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de Río de Janeiro de 1965. Se trataba de infundirle nuevo dinamismo, acorde con la evolución que se opera en todos los aspectos.

Sus arquitectos deseaban consignar nuevos objetivos y normas que, en realidad, promovieran el efectivo desarrollo económico, político, social, científico y cultural, con la mentalidad máxima de acelerar el proceso de la integración latinoamericana y lograr alcanzar para sus pueblos una vida mejor, digna y libre.

Pero, sabido es que la Organización de Estados Americanos no podrán hacer lo que no quieran hacer voluntaria e internamente los Estados que la integran. Por el momento, la comunidad económica que se añora no deja de ser una utopía por múltiples factores. Entonces, el Protocolo de Buenos Aires no pasa de ser un esperanzado experimento, apenas el comienzo de una revaloración del Sistema Interamericano, que exige transformación y cambio.

Todavía tiene el Protocolo sus deficiencias, como lo hacía notar desde sus principios la Argentina con sus reservas, al declarar que las reformas que se han introducido no cubren debidamente todas las necesidades de la "O.E.A." ya que su Estatuto debe contener, además de normas orgánicas, económicas, políticas, científicas, sociales y culturales, disposiciones indispensables que hagan efectivo el sistema de seguridad continental.

En mi concepto, hablando con más claridad, soy de los ahora repudiados, pero convencidos partidarios de la creación de un cuerpo militar coercitivo que, en casos excepcionales, muy reflexionados, haga efectivas las providencias de seguridad colectiva que se dicten, no como medidas que violen la sólida doctrina de la no intervención, sino que sea algo por el estilo de la Fuerza de Paz de las Naciones Unidas, que tan importante como útil y eficiente papel ha desempeñado para el mantenimiento de la paz internacional.

Veamos ahora algunas de las novedades que se han introducido en la estructura de la Organización y sus posibles efectos en el desenvolvimiento hemisférico.

co. Como manifesté al principio, se trata primordialmente de preparar el terreno a la Integración Económica y al Mercado Común Latinoamericano y hay un compromiso de aunar esfuerzos para lograr que impere la justicia social y para que en los pueblos del Continente se alcance un desarrollo económico, dinámico y armónico, como condiciones esenciales para la paz y la seguridad de la región. Se estimula movilizandolos sus propios recursos nacionales, humanos y materiales, mediante una programación adecuada, fijándose ya catorce metas básicas, fundamentales, con atención especial para los países menos desarrollados.

Los Estados procurarán evitar medidas que pudieran tener efectos adversos en el desarrollo económico y social de otros Estados; convienen buscar colectivamente soluciones a problemas que pudieran presentarse afectando el desarrollo o la estabilidad económica de otros Estados; comprometiéndose a defender los beneficios de la ciencia y la tecnología; estableciendo medidas para equilibrar el comercio y el desarrollo económico, reconociendo que los países de mayor expansión hagan concesiones en materia de reducción de tarifas y allanamiento de otras barreras.

Se promueve asimismo la modernización de los transportes, se estimula a las instituciones económicas y financieras del Sistema, se fomenta la cooperación técnica y financiera en desarrollo de sus problemas de infraestructura; se proponen nuevas líneas de producción, la diversificación de las exportaciones y se incluye un capítulo de normas y mecanismos basados en que el trabajo es a la vez un derecho y un deber social; y se crean bases iniciales para uniformar y armonizar la legislación social, sobre todo en el campo laboral y el de seguridad.

En este campo de acción, la Organización tendrá que estudiar muy de cerca el experimento centroamericano, que parece atravesar actualmente una de sus mayores crisis. Servirán las experiencias del Mercado Europeo y del BENELUX pero, más que todo, han de utilizarse las más cercanas a nuestro propio medio para evitar trastornos y caídas. Habrá que comprender que se trabaja para un inmediato futuro y que se deben contemplar todos los aspectos del problema.

Además de dejar abierta la puerta para el ingreso de nuevos Estados autónomos que estén dispuestos a ratificar la Carta y aceptar sus obligaciones, dentro de las condiciones establecidas, hay un capítulo especial para el estímulo de la educación, la ciencia y la cultura como fundamento de la democracia, de la justicia y del progreso. De paso, se promueve la investigación científica y el adelanto tecnológico con normas efectivas para cimentar el derecho a la educación. Era en estos aspectos en que, en cierto modo, cojeaba el Sistema. El nuevo Secretario General, el Ex-Presidente Galo Plaza, del Ecuador, veterano de las jornadas de San Francisco de California, será un elemento valiosísimo en este renglón.

Dentro del ámbito de mi propia inclinación, me halaga el capítulo especial que compromete a los Es-

tados en la erradicación del analfabetismo pues se fortalecen los sistemas probados y se fomenta la creación de instituciones de enseñanza, investigación y divulgación y el intercambio cultural para consolidar la comprensión.

La reorganización de la estructura de la "O.E.A." es uno de los propósitos primordiales. Por su orden, la Organización realizará sus fines a través de la Asamblea General, que es ahora su órgano supremo, como lo era antes la Conferencia Interamericana, establecida desde Quito en 1958; la Reunión de Consulta, los Consejos, tales como el Consejo Permanente, antes Consejo de la "O.E.A."; el Consejo Interamericano Económico y Social, el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura; la Comisión de Derechos Humanos y la Secretaría General, que será el órgano central y permanente. El nuevo Secretario General durará en sus funciones cinco años, no podrá ser reelegido, ni sucedido por persona de la misma nacionalidad. La "O.E.A." no admite restricción alguna por cuestión de raza, credo o sexo en la capacidad para desempeñar cargos y participar en sus actividades.

Otros Organos son las Conferencias Especializadas y los Organismos Especializados. El Protocolo de Buenos Aires redefine las atribuciones de la Asamblea

Parece inobjetable que las reformas introducidas por el "Protocolo de Buenos Aires" a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, tanto en lo referente a la estructura de ésta como a su funcionamiento y objetivos, ponen a cargo de la O.E.A., con mayor énfasis, tareas de orden económico. Es decir, sin dejar de ser un organismo con fundamentales labores de tipo político, ha recibido, con las reformas que introduce el "Protocolo de Buenos Aires", el encargo de propiciar la realización de objetivos en que lo esencial inmediato no es la tarea política sino la del desarrollo económico.

En nuestra opinión, lo más relevante de las reformas introducidas a la Carta de la O.E.A., para lograr mayor efectividad en las labores de esta última, es lo siguiente:

A)—La reunión anual y no cada cinco años, de la Asamblea General, antes llamada Conferencia Interamericana.

Creemos que en el temario DE CADA REUNION ANUAL, debería figurar una evaluación crítica de las labores de la Organización en el año anterior.

B)—El mayor énfasis en los fines de la O.E.A., puesto en los artículos 29, 30 y 31 de la Carta reformada. El compromiso para lograr el imperio de la justicia social, no debe quedar en mera declaración lírica, y debería inspirar fundamentalmente la acción de la O.E.A.

C)—La inclusión de la Secretaría General de la

blea General. El nuevo Consejo Permanente está investido de facultades discrecionales y conocerá de cualquier asunto que le asignen la Asamblea o la Reunión; la Comisión de Derechos Humanos promoverá la defensa de los derechos humanos y habrá también un Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso.

Tales los aspectos más importantes de las reformas a la Carta de 1948, sometidas a la consideración de los Estados. El Protocolo de Buenos Aires entrará vigor, entre los Estados que lo ratifiquen, cuando dos tercios de los Estados signatarios hayan depositado sus instrumentos de ratificación. No han faltado las reservas: el Ecuador lo firmó en el entendido de que los Estados tienen el derecho de llevar sus controversias a conocimiento de la "O.E.A." para su solución pacífica; Panamá lo hizo en el entendido de que el Protocolo no limita su derecho a llevar a la "O.E.A." cualquier conflicto o controversia con otro Estado, que no hubiera tenido una solución justa. Ya hemos visto el sentido de la reserva argentina.

Aunque ha estado sometido a meditado estudio, el Gobierno de Honduras, hasta la fecha de escribir estas líneas, no ha ratificado aún el Protocolo de Buenos Aires.

PEDRO PINEDA MADRID

Jurista Hondureño

Organización, como órgano central y permanente de la misma; con mucho más dinamismo, capacidad y libertad de acción que los que tenía antes de la reforma. La sola atribución de preparar el proyecto de programa —presupuesto de la Organización, acentúa su importancia como órgano pre-ejecutivo de la O.E.A. (Artículos 51, letra f.; 113 y 118 de la Carta reformada).

D)—La creación de una Comisión Preparatoria para formular el proyecto de temario de cada período de sesiones de la Asamblea General y para examinar el proyecto de programa-presupuesto y la resolución sobre cuotas.

Es de desearse que esto no signifique un incremento de la burocratización en la O.E.A.

E)—El establecimiento en forma permanente, vale decir, la institucionalización, de la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas, como auxiliar del Consejo.

Condicionando la efectividad de la Carta reformada, están, en nuestra opinión, dos cuestiones fundamentales, en cuya solución debería acentuarse la acción de la O.E.A.:

I)—Una mejora real y efectiva de los términos del intercambio entre los países miembros que están en la más alta etapa de industrialización y los que están en proceso inicial o medio de su desarrollo.

Mientras no se resuelva el problema de vender barato y comprar caro y el de la fluctuación de precios de materias primas y productos naturales, en el

mercado internacional, casi siempre hacia abajo, posiblemente no se lograrán más que paliativos a nuestro subdesarrollo.

Resolver estos puntos será resolver el problema larvado que siempre ha significado en el fondo, un conflicto de intereses, en el que América Latina ha soportado la peor parte.

A este respecto creemos que constituyen ya un avance apreciable las normas contenidas en los Artículos 37 y 38 de la Carta Reformada.

II)—Una reforma en la estructura interna de la administración pública en muchos de los países miembros de la O.E.A.

Cualquier comentario que se haga sobre el presente estado de la OEA, sus deficiencias actuales o sus necesidades —en mi concepto— tiene que partir de la premisa de que la Organización de Estados Americanos es una entidad que, con ese u otro nombre, debe necesariamente existir en América.

Podrá pensarse en otras organizaciones que cubran tan solo a sectores del Continente, como la de la zona andina o la ODECA, o en una que abarque únicamente a los países latinos del Hemisferio. Podrá discutirse si algunos de los problemas internacionales de América no deban ser ventilados más bien en el foro universal que ofrecen las Naciones Unidas. Pero aun en esos casos siempre habrá que volver a la necesidad de que exista un organismo en el cual los latinos y los estadounidenses analicemos en común los asuntos tan variados, múltiples y complejos que unen o desunen a los americanos de habla inglesa y española.

La prueba es que la OEA, con todas las debilidades y defectos que aún conserva, no cabe duda que ha seguido desde que fuera creada bajo el nombre de Unión Panamericana hace más de ochenta años, un proceso continuo de desarrollo, de fortalecimiento de sus mecanismos y de superación, al menos parcial, de sus deficiencias.

De oficina comercial, carácter con que fuera fundada, pasó a ser la entidad con funciones políticas que era de más menester en la familia interamericana; después de carecer de ninguna facultad en los campos sociales y económicos y de los Derechos Humanos, a partir de 1948 ha ido adquiriendo cada vez mayores atribuciones en esos aspectos. Durante décadas su Consejo estaba casi por definición sometido a la hegemonía del Gobierno de Estados Unidos; su Presidente nato era el Secretario de Estado y sus otros miembros necesariamente tenían que ser los Embajadores acreditados ante el propio Departamento de Estado. Todo eso desapareció desde 1925; aun-

Esto último implica una reestructuración de la maquinaria administrativa de cada país, como factor de previa solución para que los programas de desarrollo que impulse la O.E.A. o cualquier otro organismo, sean realmente llevados a la práctica.

La ineficiencia, para decir lo menos, de la administración pública en muchos países americanos, es uno de los mayores obstáculos a su desarrollo. Creemos que la O.E.A. debería impulsar programas de reforma administrativa de varios de sus países miembros, concebidos y asesorados en su ejecución, por técnicos de las mismas áreas cuya administración pública se trate de mejorar. Esos programas deberían incluir también, el problema tributario, en su fondo y en su forma.

FERNANDO FOURNIER

Ex-Presidente de la Federación Centro Americana de Abogados.

Ex- Presidente del Colegio de Abogados de Costa Rica.
Ex- Embajador de Costa Rica en Washington.

que todavía sería de desear que algún día la sede de sus oficinas centrales deje de estar en territorio norteamericano, para continuar esa búsqueda de un mayor equilibrio entre las diversas naciones que la forman. Las muchas reformas alcanzadas demuestran que ella es una organización capaz de evolucionar y de mejorar periódicamente su estructura. Por consiguiente, estimo que la actitud que la opinión pública americana adopte ante la OEA no debe ser una posición negativa que persiga su destrucción o terminación, sino la actitud positiva de propugnar su constante progreso y de presionar porque sus fallas y deficiencias vayan siendo eliminadas.

Mediante un largo proceso de estudio y preparación, a través inclusive de una reunión de expertos en Panamá, recientemente una Conferencia Extraordinaria celebrada en Buenos Aires adoptó una amplia reforma de los Estatutos de la Organización que en estos momentos está sometida a la aprobación de los Poderes Legislativos de los países miembros. Las reformas acordadas en mucho se refieren a temas puramente formales, a la par que no llegan a contestar o a resolver en forma total las críticas profundas que se le hacen a la OEA. Pero por una parte, hay en ellas mejoras que no pueden menos de ser bien recibidas aun por el crítico más exigente. Y por la otra parte, las enmiendas aprobadas en Buenos Aires representan un jalón más en el proceso permanente de evolución positiva de que siempre ha demostrado ser capaz la organización. Por consiguiente, si bien el texto convenido está muy lejos de ser la satisfacción de todas las fallas que por daños se le han apuntado a la Organización, ello no debe ser motivo para dejar de aplaudir su adopción.

Es indudable que en el mecanismo de sus órganos de acción hay una positiva conquista al establecerse la Asamblea anual de plenipotenciarios; se termina así con la vieja Conferencia Interamericana que ya tuvo suficiente historia para demostrar sus ineficiencias. A pesar de que se la suponía una reunión ordinaria, la forma esporádica en que tenía lugar la

convertía en realidad en una asamblea extraordinaria, por lo que su celebración venía a justificar que se consumiera en ceremonias, discursos y lirismos estériles. Aparte de que en la práctica varias veces han pasado decenas de años sin que se celebre. En la forma en que ahora se ha previsto, América podrá tener la seguridad de contar cada año con un foro continental en el cual nuestras naciones puedan ir a ventilar sus aspiraciones, quejas y problemas; su misma periodicidad y regularidad puede permitirnos además esperar que sus reuniones tengan un carácter más práctico y positivo.

El aspecto socio-económico de las funciones de la OEA también ha recibido una mejora fundamental. En forma mucho más detallada y concreta se enumeran cuáles deben ser las actividades que los pueblos americanos esperan de su organización hemisférica en ese terreno. Acertadamente se ha hecho uso de la experiencia de los últimos años y ha habido una mayor y más satisfactoria respuesta para las aspiraciones de progreso material y cultural de las naciones latinoamericanas que los últimos tiempos han puesto de relieve.

No están todas las aspiraciones populares latinoamericanas debidamente contempladas; pero es evidente que hay un avance concreto y claro. Al mismo tiempo, se ha procurado definir de mejor manera el mecanismo de los órganos encargados de desarrollar las actividades de la OEA en ese campo, agilizando su funcionamiento y dándoles instrumentos para que cumplan la misión que se espera de ellos.

En el aspecto de los Derechos Individuales, inclusive puede apuntarse a la Carta de Buenos Aires un avance, cual es de haber "institucionalizado" o "constitucionalizado" —como decimos en el Derecho Nacional— a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En adelante será ya uno de los tantos organismos que forman parte de la OEA y su existencia estará contemplada en el propio estatuto orgánico de la entidad.

Esas y otras conquistas de quizá menor importancia, de sobra ameritan que el texto de las reformas sea acogido y puesto en vigor. Pero por lo mismo que la actitud de la opinión americana ante la OEA debe ser una de carácter positivo, ya desde ahora deben empezar a señalarse el reverso de la medalla consistente en todo lo que aún no se ha alcanzado ni arreglado; se debe empezar a perseguir la obtención futura de muchas otras mejoras que tarde o temprano debe adoptar el sistema interamericano.

Las reformas recién hechas, por ejemplo, nada avanzan en facilitar la aplicabilidad obligatoria de los Derechos Humanos. Esa materia sigue confiada a una Comisión que, si bien ha sido "constitucionalizada" dentro del Estatuto, sigue siendo un órgano carente de facultades impositivas para sus decisiones. Tendremos que seguir añorando una Corte de Derechos

Humanos similar a la que la Comunidad Europea lleva ya varios años de tener funcionando; tendremos que seguir bregando porque algún día la libertad del hombre americano no esté respaldada únicamente por una mera declaración sin efectividad inexorable, sino que por el contrario llegue a tener la garantía de una verdadera ley supranacional.

Tampoco se adelantó nada en dar al sistema interamericano un funcionario con suficiente ejecutividad e iniciativa. El Secretario General sigue siendo un personaje de gran alto rango diplomático que sin embargo, ve sus funciones reducidas a las de un jefe de personal, un secretario de correspondencia, un archivero y un asesor de los demás órganos del sistema, que debe contentarse con expresar sus opiniones en medio de la mayor o menor cautela que le inspire su manera de ser personal. De ahí su falta de efectividad práctica o su pesada y a veces inútil burocracia. Las Naciones Unidas, seno de conflictos y rivalidades mucho más irreconciliables que las que existen en América, sigue teniendo un Secretario General que indudablemente goza de mayor libertad y estatura institucional que su colega americano.

Pero esta última crítica nos lleva a reconocer una evidente realidad. Así como los países tienen el carácter que le quieran dar sus ciudadanos, los organismos internacionales no pueden ser lo que las naciones que los componen no quieren que sea. Los defectos de los gobiernos nacionales no están muchas veces en sus constituciones, sino en los hombres que los integran. En igual forma los defectos del sistema interamericano en mucho seguirán siendo los defectos que los gobiernos de América quieran que tenga.

No es necesario que exista unanimidad, o siquiera mayoría en contra de enmiendas que nos parezcan necesarias. De sobra es sabido que unos cuantos gobiernos, y en honor a la verdad, no siempre el de los Estados Unidos entre ellos, a veces han frenado el progreso de la Organización. Las fallas que se le siguen apuntando a la OEA, tales como la ausencia de una Corte de Derechos Humanos, la falta de ejecutividad y agilidad institucionales del Secretario General, no son en realidad defectos de la Organización misma. Son pecados de unos cuantos gobiernos americanos que sistemáticamente se han opuesto a esas y a otras reformas que la opinión pública continental ha venido demandando.

Conociendo esa triste realidad, a ratos pareciera que las reformas recientemente adoptadas —no obstante que es evidente que en mucho se quedaron cortas— son el máximo a que la comunidad americana de los días presentes puede inspirar. Sólo un movimiento de opinión efectivamente vigoroso y constante puede dar la esperanza de que en un futuro más o menos próximo la OEA pueda ser empujada a metas más ambiciosas y efectivas. Por ahora debemos contentarnos con aceptar y defender lo hasta la fecha conseguido como producto que es, a su vez, de procesos semejantes

de presión que a través de lentos mecanismos de opinión pública con largos años de esfuerzo obtuvieron lo que hoy en día tenemos. Sólo el esfuerzo continuado de los pueblos americanos y de sus auténticos di-

rigentes puede garantizarnos que ese proceso pausado pero permanente de evolución que representa el sistema interamericano no se detenga y algún día alcance la cura de sus actuales males y deficiencias.

FABIO CARBALLO MONTERO

Catedrático de Derecho Internacional
de la Universidad de Costa Rica

CONSIDERANDO

Que la Carta de la Organización de los Estados Americanos, suscrita en Bogotá en 1948, consagró el propósito de lograr un orden de paz y de justicia, fomentar la solidaridad entre los Estados Americanos, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia;

Que la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro en 1965, declaró que era imprescindible imprimir al Sistema Interamericano un nuevo dinamismo, e imperativo modificar la estructura funcional de la Organización de Estados Americanos, así como consignar en la Carta nuevos objetivos y normas para promover el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos del Continente y para acelerar el proceso de integración económica; y

Que es indispensable reafirmar la voluntad de los Estados Americanos de unir sus esfuerzos en la tarea solidaria y permanente de alcanzar las condiciones generales de bienestar que aseguren para sus pueblos una vida digna y libre.

El desarrollo material y moral de los pueblos no se produjo por acaso; ha debido obedecer a ciertos impulsos y a ciertas causas. Investigados por el hombre esos impulsos y esas causas, llegó a descubrirse en ese desarrollo la presencia de causas determinantes y de leyes. Hasta hace poco el hombre ha creído que su máxima intervención en los acontecimientos sociales debía reducirse al conocimiento de las leyes que los rigen, para no actuar en contra de los mismos, estorbande su desenvolvimiento.

La Constitución de la Organización de Estados Americanos significa una profesión de fe en relación con la capacidad del hombre, ya no para conocer esas leyes y no estorbarlas, sino para dirigir las imprimiéndoles su voluntad.

La Primera Conferencia celebrada con el objeto de crear un Organismo que orientara el destino de los Estados Americanos, —celebrada en Bogotá en 1948—, se desarrolló en un ámbito puramente político: pretendía lograr un orden de paz y de justicia en un marco de colaboración para la defensa de la soberanía, la integridad territorial y la independencia.

Los hechos demostraron que ya ese horizonte era limitado; que la Organización necesitaba un nuevo dinamismo, un nuevo horizonte, y que debía penetrar en el campo económico para poder alcanzar al

bienestar de los pueblos. Para hacer esa rectificación se produjo la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro en 1965.

Es ya en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Buenos Aires en 1967, que se traza el nuevo Organismo la tarea permanente de alcanzar condiciones generales de bienestar que aseguren para sus pueblos una vida digna y libre.

Por la declaración de sus principios sabemos que la OEA no deja la soberanía, la integridad territorial, la independencia, la paz y la justicia encomendadas al libre juego de las leyes históricas que pueden determinar la constitución, vida, decadencia y disgregación de los Estados: la encomienda a la voluntad humana, puesta de manifiesto a través de un Instituto de Derecho Internacional.

Por su declaración de principios sabemos que no confía al libre juego de las leyes que se ha dicho que lo rigen, el desarrollo económico de América. Confía la dirección de ese fenómeno básico para el desenvolvimiento del hombre a la inteligencia y a la voluntad humanas, a través de un Organismo de Derecho Internacional.

Por su declaración de principios sabemos también que no deja la dignidad y la libertad del hombre encomendada a la pobre defensa individual, que las entiende aseguradas al bienestar económico y las considera tarea solidaria y permanente de una Organización Internacional.

Constituye esa declaración de principios, como lo expresa el título que encabeza estas líneas, una manifestación de conciencia y voluntad de gobierno y dirección de las leyes que rigen la política, la economía y la conducta ciudadana en todos los Estados del Continente.

No importa el acierto o desacierto en las medidas que por ahora se adopten para lograr ese gobierno; lo que importa es que el hombre ha declarado por primera vez en América que las leyes que lo gobernaron en la constitución de sus Estados, en la creación y desarrollo de su riqueza y en la formación de su conducta como ciudadano, estarán en adelante sometidas a su voluntad y a su inteligencia; que en vez de gobernar al hombre serán por él gobernadas en adelante.

La experiencia demostrará cuáles medidas son ineficaces o insuficientes para alcanzar ese dominio del hombre sobre las leyes que antes lo gobernaron; el tiempo traerá las reformas y rectificación que la experiencia aconseje; pero es a partir de la Conferencia de Bogotá que el hombre ha entrado, a paso de vencedor, en la senda del autogobierno de su destino.

Una mantenida tradición, explican la espontánea voluntad con que los países centroamericanos han seguido colaborando en la magna tarea de estructurar la unidad continental, mediante la enunciación y observancia de principios, que han venido a constituir un Derecho internacional americano, y a través de iniciativas y movimientos de cooperación de carácter pragmático; es la razón también, de que en las conferencias y reuniones panamericanas, Centroamérica haya dado una sensación de su unidad, en comunidad de intereses y coincidencia de aspiraciones, como una parcialidad solidaria dentro de la Organización de Estados Americanos, con elementos bastantes —ideológicos, sentimentales y prácticos— para caracterizar la existencia de una sola nación en el Istmo; así lo entendió el doctor Nieto del Río, delegado de Chile a la Conferencia interamericana de consolidación de la paz, celebrada en 1936 en Buenos Aires, al decir: "Las repúblicas centroamericanas están dando a la conferencia un hermoso ejemplo de solidaridad entre ellas, que se impone al respeto de todas las demás". Podemos agregar que, frente a los pro-

blemas continentales, o dentro de estos, hay o pueden haber puntos de vista centroamericanos, que no empiecen para que nuestros países —nuestra antigua gran nación— formen con los demás de la América en un cuadro mayor, a su vez comprendido en el mayor ámbito de la Organización de las Naciones Unidas; la nuestra es una conciencia de pueblo y una resultante de mantenidas tradiciones, merced a la supervivencia de ingredientes esenciales que antes formaron la Federación Central; ese espíritu dio nacimiento a la Organización de los Estados Centroamericanos —ODECA— y la mantiene como una entidad regional de gran potencia solidaria y de beneficiosas proyecciones hacia lo por venir. De su capacidad de cooperación en el seno de la OEA puede darse como índice la "Declaración de principios sobre solidaridad y cooperación interamericanas", aprobada el 1 de diciembre de 1936 por la Conferencia interamericana de Buenos Aires, declaración cuyos principios fueron formulados y presentados por las delegaciones centroamericanas, inspirándose en la tradición panamericanista de su gran Nación.

CARLOS GARCIA BAUER

ExMinistro de Relaciones Exteriores de Guatemala y Embajador en los Estados Unidos y Canadá. Representante en la ONU y en la O.E.A. Autor y Conferencista.

De excepcional actualidad es lo tocante al Mercado Común Latinoamericano. A lo largo y a lo ancho de toda América se ha venido hablando con mayor frecuencia y más y más cada día de la necesidad de la integración económica latinoamericana y de la formación de un Mercado Común Latinoamericano. Con más acentuado propósito de realización, quizás, desde que en marzo de 1966, en Reunión que en Buenos Aires celebró el Consejo Interamericano Económico y Social, lanzó el Presidente de la República Argentina, Arturo Illia, su propuesta de que se celebrase una Reunión de Presidentes americanos para vigorizar los planes de la Alianza para el Progreso.

Al lado del amplio mercado de 200 millones de habitantes del país-continente que es los Estados Unidos de América, se proyecta dar vida con la participación de los demás países Miembros de la Organización de los Estados Americanos, al Mercado Común Latinoamericano, con sus 230 millones de habitantes. Los Estados Unidos de América, el único país miembro de la O.E.A. que no formará parte de ese nuevo Mercado Común ha expresado su apoyo a esta revolucionaria idea, quizás la más trascendental de las que en este siglo se han externado con tendencia a afectar directamente la vida del mundo americano.

La Carta de Punta del Este, que en agosto de 1961 estableció la Alianza para el Progreso, dedicó su Título Tercero a la Integración de la América Latina. Se reconoció en ese histórico documento, la necesidad de las Repúblicas Americanas de ampliar los mercados nacionales latinoamericanos, como condición indispensable para acelerar el proceso de desarrollo económico del Continente y como medio adecuado para obtener una mayor productividad mediante la complementación y especialización industrial, facilitando así la consecución de mayor beneficio social a los habitantes de las diferentes regiones.

Por ese entonces, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua ya habían firmado en Managua el

13 de diciembre de 1960 el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, estableciendo el Mercado Común Centroamericano. Costa Rica se adhirió al Tratado el 23 de julio de 1962 es decir, después de la suscripción de la Carta de Punta del Este. Año y medio antes, el 10 de junio de 1958, cuando quien esto escribe desempeñaba el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, se firmó en Tegucigalpa por los cinco países centroamericanos el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica.

En el mismo año de 1960, el 18 de febrero, los gobiernos de la República Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, suscriben en Montevideo el Tratado que establece una zona de Libre Comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, conocida por las siglas ALALC. Posteriormente se adhieren al Tratado de Montevideo los otros países de América del Sur miembros de la Organización de los Estados Americanos, primero Colombia y Ecuador más tarde Bolivia y Venezuela.

Es por tal circunstancia, que la Carta de Punta del Este hace referencia a dichos Tratados, reconociéndolos como instrumentos eficaces para sus objetivos integracionistas, a la vez que estima recomendable el establecimiento de vínculos adecuados entre la ALALC y el Mercado Común Centroamericano "con miras a facilitar la integración económica en el ámbito latinoamericano". La Carta de Punta del Este, con visión de futuro, no descuidaba señalar el derrotero lógico y conveniente de los países latinoamericanos para una mejor utilización de sus recursos, para su desarrollo económico, para su mayor beneficio y para poder competir en un mercado mundial que cada día actúa más organizado y organizado en grandes bloques, en el que los pequeños países apenas si pueden defender sus intereses y cada vez con mayor dificultad.

ESTUDIO HISTORICO-SOCIAL SOBRE EL ORIGEN Y DISOLUCION DE LA FEDERACION CENTROAMERICANA

RODRIGO FACIO B.
HISTORIADOR - DIPLOMATICO
COSTARRICENSE

1.—EL ASPECTO GEOGRAFICO

Queremos empezar, para que no falte ningún elemento en el estudio del origen y disolución de la Federación Centroamericana y para presentarlos ordenados todos ellos, por un rápido examen del escenario geográfico en que tales hechos se verificaron, convencidos de la importancia del factor ambiental en las relaciones de sociedad.

La América Central está constituida por una faja larga y estrecha de tierra que sigue la dirección Noroeste a Sudeste. La atraviesa una cordillera central principal, que siguiendo igual orientación la divide en dos vertientes de extensión y caracteres muy distintos: la del Pacífico, que tiene 30 leguas de anchura, y la del Atlántico que alcanza hasta 80 leguas. Naturalmente, la primera, por razón de su misma estrechez relativa, es muy accidentada: desde las orillas del mar, las montañas se elevan a grandes saltos, hasta alcanzar alturas de 2.000 y 3.000 metros, formando rápidas pendientes, depresiones y pequeñas mesetas que se suceden en escalón. En cambio la segunda, al extenderse más ampliamente, forma espaciosos valles, perpendiculares a la costa algunos, y otros longitudinales con respecto al Istmo, que se extienden entre las derivaciones de la Cordillera principal y entre algunas montañas secundarias independientes. Finalmente, dicha vertiente, al acercarse al mar, forma insalubres y difíciles manglares, pantanos y ciénagas. Otra diferencia importante entre las dos secciones, es la determinada por el desigual régimen pluvial: en la del Pacífico, las estaciones seca y lluviosa se suceden con relativa regularidad en el transcurso del año, mientras que en el Atlántico, por estar expuesta a los vientos alisios del Nordeste, las lluvias son casi continuas, y sólo ciertas circunstancias locales o accidentales permiten la existencia de cortas estaciones secas.

Ahora bien, las fundaciones coloniales se concentraron, salvo excepciones sin importancia histórica decisiva, en las mesetas altas del centro del Istmo y en la vertiente del Pacífico, obedeciendo a la mayor salu-

bridad y mejores condiciones naturales de vida de dichas regiones, y, generalmente, a la orientación general de las corrientes expedicionarias de la conquista. En efecto, las expediciones provenientes del Sur se hicieron todas desde la ciudad de Panamá, esto es, con base en las costas del Pacífico. Así, Francisco Hernández de Córdoba fundó Bruselas en Costa Rica, y Granada y León, en Nicaragua, sobre la vertiente occidental. A su vez, las expediciones originadas en el Norte, especialmente las que vinieron por tierra desde México, se encauzaron principalmente hacia dicho lado, orientación que se hizo definitiva cuando Pedro de Alvarado fundó la primera ciudad de Guatemala en el centro de las mesetas altas formada por la Cordillera principal, y estableció en ella su centro de operaciones. Con base en dicha ciudad, el mismo Alvarado, o sus tenientes, fundaron luego una serie de villas en la referida vertiente occidental: San Salvador, San Miguel, etc. Ciertamente, las expediciones que vinieron por mar desde Veracruz fundaron algunas en el litoral del Atlántico; entre las más importantes, Trujillo (Francisco de Las Casas) y Gracias (Juan de Chaves), pero todas ellas resultaron, en definitiva, una desviación en la orientación fundamental de las fundaciones. Lo que se comprende por el hecho de que, al erigirse la Audiencia de los Confines en 1542, su sede se fijó primero en Gracias, posiblemente por ser sito de mucha accesibilidad para Nueva España y las Antillas; pero fué removida de allí escasos siete años después, y tras algunas importancias de las regiones central y occidental del territorio, en la realización social de las jóvenes colonias. Luego, los ataques y depredaciones continuas de piratas y filibusteros durante todo el coloniaje, forzaron el mantenimiento de esa situación.

Pero debe notarse que todas esas primeras ciudades de Guatemala, Tegucigalpa, Comayagua, San Salvador, León, Granada y Cartago, alrededor de las cuales y como nutrido o dirigido por ellas, se operó el desarrollo social colonial, no fueron fundadas atendiendo a determinadas necesidades económicas o a determinadas condiciones geográficas, lo cual hubiera sido parte

muy racional de un plan o de un criterio de colonización. Como éste no existió, las poblaciones nacieron en número, situación y condiciones únicamente conformes con la voluntad individual de capitanes y tenientes. Y como éstos nunca actuaron organizados y unificados por un sentido de colaboración, sino al contrario, en una forma anárquica y muchas veces opuestos unos a otros, por cuestiones personales o jurisdiccionales, sus fundaciones quedaron desparramadas en los 800 kilómetros de longitud del Istmo, en mesetas y valles independientes e incommunicados y largamente distantes unos de otros.

Pensemos: si hoy día, aumentadas enormemente las áreas de población y contando con carreteras, ferrocarriles, aeroplanos y líneas marítimas regulares, las relaciones de los países centroamericanos dejan tanto que desear para una efectiva e íntima comunicación, cuán nula sería ésta durante la Colonia y primeros tiempos de independencia. Y es porque las condiciones orográficas de Centro América no se prestan en forma natural y fácil para establecerla. No existen valles tendidos a lo largo del Istmo, que servirían para conectar y refundir poblaciones distantes. Los únicos valles son los del Atlántico, pero, fuera de que estos son relativamente pequeños como para obrar ese fin, ningún efecto pudieron tener en los primeros tiempos coloniales, por la ubicación general de las unidades de desarrollo social en la vertiente del Pacífico. Los ríos, en su mayoría, son perpendiculares a la costa, y en consecuencia sólo pudieron servir para unificar las poblaciones del interior con las costañas correspondientes latitudinalmente, pero nunca las situadas a lo largo del Istmo. Atendiendo a todo esto, dice el **CURSO DE GEOGRAFIA** de Vidal y Camena: "Los altos de Guatemala, las fértiles llanuras de El Salvador, los valles de Honduras, la depresión del Lago de Nicaragua, la meseta de la cadena volcánica de Costa Rica, son otros tantos centros de vida independiente, que casi no tienen relaciones naturales entre sí".

(1) Y naturalmente, en la Colonia la administración la justicia, la defensa exterior, el comercio, encontraron en tal hecho un factor negativo de gran importancia, que embarazó en mucho su normal funcionamiento.

Fuera de la natural influencia que el solo hecho de las largas distancias tiene, para alojar y matar relaciones sociales, podemos recordar aquí la que la Geología Humana le asigna a las regiones montañosas, para medir con exactitud la fuerza de la tendencia segmentadora, puramente geográfica, en Centro América. "Las cordilleras influyen en el hombre, haciéndolo regionalista... El hombre que nace entre montañas gusta de las patrias pequeñas", dice Rafael Tovar Ariza, analizando el influjo de los Andes en la desintegración de la Gran Colombia (2). Por cierto, al concluir ese capítulo, dice Tovar Ariza que "en pura lógica, no debe sorprendernos la descomposición de la Pan-Colombia en tres Repúblicas, sino, más bien, con toda franqueza, debemos reconocer que lo sorprendente ra-

dica en que el divisor no hubiera sido todavía mayor". Nosotros creemos que mucho tuvo que ver en esa división únicamente tripartita, aparte de las legítimas razones históricas aducidas luego por el autor, la existencia de grandes áreas continentales o internas, cuya necesaria sujeción económica a las áreas litorales, neutralizó los efectos disolventes de la Cordillera. Por el motivo contrario, porque la anchura del Istmo es reducidísima y ninguna área territorial tiene el carácter de continental o interna, sino que todas lo tienen, hablando en términos económicos, de litoral, los pueblos centroamericanos no contaron con ese control o neutralizante geográfico que oponer a la influencia separatista de la lejanía y el terreno montañoso. El mar abierto para todos (cuando no dos mares); es decir, la comunicación libre con el mundo entero, fué, pues, otro factor de segmentación en nuestro suelo. Preguntémoslo para notarlo mejor: en cuanto a las comunicaciones con el exterior, ¿qué necesidad tiene Guatemala de Honduras, Nicaragua de Costa Rica, o cualquiera de cualquiera? Simplemente, ninguna; situación muy distinta, por cierto, de las regiones del interior de lo que fué la Gran Colombia, con respecto a las regiones de la costa.

El mar al servicio libre y directo de todos los pueblos centroamericanos, es indudable, entonces, que determinó en todos y cada uno de ellos una conciencia de suficiencia, un espíritu de "nosotros nos bastamos", nada propicio para crear y conservar su unión.

Por lo anterior, y hablando en general, dice la **GEOGRAFIA UNIVERSAL** de Granger, que el separatismo centroamericano "es una consecuencia geográfica de las condiciones materiales, y no puede achacarse tan sólo al espíritu inquieto e individualista de los hijos de España" (3). Como ilustración de lo cual debemos recordar que en la misma Colonia hubo algunas tentativas de escisión, invocándose razones de orden geográfico: en 1622, Costa Rica pidió que su territorio fuese agregado a la Audiencia de Panamá, en y en 1814 el diputado a Cortes por Nicaragua, don José Antonio López de la Plata, pidió que dichas regiones fuesen separadas de la Audiencia de Guatemala, para que se gobernaran solas, pidiendo para ello la erección de una Capitanía General y una Audiencia en la ciudad de León.

Y conocido el escenario de la Federación, pasemos ahora a sus antecedentes históricos, estudiando para ello ciertos aspectos del desenvolvimiento social en la época colonial. El punto que nos proponemos en esta nueva legislación, es el de determinar si la unión o la fusión de los pueblos del Istmo se había venido produciendo o no, en el transcurso de esa época, en forma natural, como consecuencia de la organización administrativa y del desarrollo económico.

2.—EL REGIMEN ADMINISTRATIVO EN LA COLONIA

Examinemos primero el régimen administrativo, y para empezar, transcribamos unas frases de don Cleto

(3) Ernesto Granger, Juan Dantín Cereceda y Juan Izquierdo Croselles, Nueva Geografía Universal, tomo III, Pág. 47.

(1) Vidal de la Blache y P. Camena D'Almeida, *Curso de Geografía*, Vol. 5º, Pág. 369.

(2) Rafael Tovar Ariza. La desilusión de la Gran Colombia y sus causas. En *Revista de las Indias*, Vol. II N 8, Pág. 75.

González Viquez: "Ningún lazo vigoroso unía a estas provincias. Cada una tenía su Gobernador, nombrado directamente por la Corona; y aunque todas se hallaban bajo la demasiado laxa dependencia de un Capitán General para lo administrativo y de una Audiencia para lo judicial, en realidad vivían aisladas unas de otras. El Reino era una agrupación de unidades que no se sumaban y jamás existió un pueblo que respondiese a la denominación de centroamericano" (4). Nada más cierto que la anterior afirmación, pero observando lo siguiente: que el aislamiento en que los diversos grupos centroamericanos vivieron durante la Colonia, no consistió en un desarrollo interno, independiente y propio de cada uno de ellos, como fué el caso, que ya examinaremos más adelante, de las colonias inglesas de Norte América. Nuestro aislamiento fué el producto del abandono y la opresión conjuntos de que nos hizo víctimas el Gobierno de la Península, en general, y las autoridades de Guatemala, en particular. Abandono en el sentido de que no se hicieron cargo de las necesidades que aquí se sentían y nunca trataron de remediarlas. Opresión, entendiendo por ella el entorpecimiento de los esfuerzos costosísimos de estos pueblos para procurarse por sí mismos un cierto adelanto y bienestar. Adelanto, por ejemplo, cuando no abrieron caminos, no habilitaron puertos, no recortaron injusticias, no lucharon por abrirle mercados a la producción, etc. Abandono, desde luego, del que fué en gran parte causa la configuración geográfica y regularidad de comunicaciones, que venimos de estudiar. Opresión, cuando impusieron exagerados impuestos ordinarios y extraordinarios, decretaron monopolios, prohibieron tal o cual industria o comercio, o abusaron en cualquier otra forma de las infelices provincias.

Así, nuestro aislamiento, en lo administrativo, no fué propio control de actividades e intereses, y por eso no fructificó en los diversos conglomerados sociales en una realización y una conciencia individuales eficientes sino que fué un aislamiento por imposición y descuido, absolutamente negativo, que no sólo produjo la ruina material y política del Istmo, sino que sirvió para fomentar y fortalecer los sentimientos lugareños, determinados por el aislamiento geográfico natural, y, sobre todo, fué abriendo una llaga de resentimientos, rivalidad y envidia con respecto a Guatemala, la cual, no obstante no ser totalmente la culpable, había de cargar con toda la responsabilidad por ser la que directamente imponía los gravámenes, y la que, por lo menos en ciertos casos, derivaba de ellos beneficios y ganancias.

El caso es como paradójico: existió en Centro América centralización administrativa, pero dedicada tan sólo a aislar las provincias. Es decir, toda la actividad, la original y la transmitida desde España, de la Audiencia y la Capitanía General de Guatemala, se redujo a un constante entorpecimiento para que la población centroamericana se desarrollara armónicamente

te como un todo: Sobre el sistema político-económico mantenido por España en América, pero hay que decir por bien conocido. Prohibido el comercio entre las diversas colonias, y entre éstas y otra nación que no fuera España, resultaba de tal modo reducida la posibilidad de colocación para los frutos que aquí se producían, que necesariamente, y a falta de estímulo lucrativo, la producción no sólo no se incrementaba, sino que más bien decaía. Y la situación se agravaba especialmente para Centro América por su situación geográfica, desviada de las grandes líneas marítimas del Sur y del Norte y sometida directamente a la acción de los piratas y filibusteros establecidos en las Antillas. Estos últimos se encargaron de hacer más absoluto el aislamiento del Istmo; y más aún, fueron la causa del abandono por los colonos de las ricas regiones del litoral Atlántico. A éstos, que eran los males de toda la América, en general, hay que agregar los que específicamente provenían de la administración guatemalteca, para darse buena cuenta de la situación de Centro América en la Colonia.

Por ordenanza de 13 de setiembre de 1542 se estableció una Audiencia para la administración del Istmo centroamericano. Se la llamó Audiencia de los Confines, porque debía funcionar en un sitio fronterizo de Honduras, Guatemala y Nicaragua, siendo sus atribuciones el ejercicio del gobierno, la administración y la justicia. Dicha Audiencia estuvo situada en Gracias (1543-49) en Santiago de Guatemala (1540-65), en Panamá (1565-67), desde 1567, definitivamente en Santiago de Guatemala con el nombre, que desde entonces conservó, de Audiencia de Guatemala. Desde 1560 y para evitar los inconvenientes obvios de un organismo administrativo y judicial a la vez, la Audiencia limitó sus funciones al ramo de justicia, y su presidente se hizo cargo de las administrativas y políticas. Sin embargo, la Audiencia siguió compartiendo, y cada vez en mayor grado, el ejercicio de estas últimas funciones, y desde principios del siglo XIX se constituyó en Real Acuerdo, cuerpo consultivo obligatorio del Gobernador y Capitán General de Guatemala.

La organización total de la Administración no era regular, ni adecuada rigurosamente a la división territorial ni a la relativa importancia económica de las regiones, lo que, desde luego, derivó directamente un desorden jurisdiccional y en un entorpecimiento para la acción efectiva de las autoridades, e indirectamente en el fomento de los sentimientos localistas, por las rivalidades, competencias y disgustos que se suscitaban entre los diversos circuitos.

En 1890 la Capitanía General de Guatemala estaba compuesta de quince provincias, de las cuales ocho eran alcaldías mayores (Totonicapán, Sololá, Chimaltenango, Sacatepéquez, Sonsonate, Verapaz, Escuintla y Suchiltepéquez); dos, corregimientos (Quezaltenango y Chiquimula); cuatro, intendencias de provincia (León, Ciudad Real, Comayagua y San Salvador) y un gobierno (Costa Rica). La sola denominación de los circuitos dice de una falta de uniformidad en su organización, de la ausencia de un funcionamiento horizontal y verticalmente regular, en la administración general. Además, este sistema no había sido siempre el mismo, lo que siquiera hubiera producido una

4) Cleto González Viquez Carrillo y Costa Rica ante la Federación. En Revista de los Archivos Nacionales, año I, Nos. 9 y 10, Pág. 517.

relativa consolidación y regularización, por el hábito, de lo que en sí era incoherente. El historiador Juarros, después de referirse a la limitación del entendimiento humano, que "no conoce las cosas sino por partes", dice: "Así lo experimentamos en el Reino de Guatemala, que según las ocurrencias de los tiempos, ya se han criado alcaldías mayores, ya se han unido los corregimientos, creciendo de esta suerte y menguando le número de las provincias del referido Reino". Efectivamente, durante el siglo XVII, el Reino se compuso nada menos que de treinta y dos provincias, de las cuales, diecinueve eran corregimientos, nueve alcaldías mayores y cuatro gobiernos. La desorganización se agravaba por el sistema mixto usado para el nombramiento de los respectivos funcionarios; el Rey nombraba a los gobernadores y a seis de los alcaldes mayores; el Capitán General a los tres restantes alcaldes mayores y a dieciocho corregidores; y, finalmente, el corregimiento del Valle de Guatemala era confiado por la Audiencia a uno de sus Alcaldes. Tal procedimiento de designación mixta de los funcionarios, que se empleó durante todo el coloniaje, era desde luego el menos indicado para la efectividad de la gestión pública. Continuando el examen sobre las variaciones de organización, tenemos que a fines de dicho siglo XVII desaparecieron cuatro corregimientos; a principios del XVIII se extinguieron dos alcaldías mayores, pero fueron creadas otras dos por el refundimiento de cuatro corregimientos; en 1760 otros dos corregimientos se convirtieron en uno solo; en 1753 un corregimiento se dividió en dos alcaldías mayores, y en 1769 una alcaldía mayor se dividió en dos. Finalmente, las intendencias no fueron creadas hasta en 1778, con la intención, resumida por el historiador Pereyra, de "coordinar mejor la acción de los poderes central y locales y de sistematizar las actividades de las autoridades subalternas". Esta nueva institución trajo como consecuencia la transformación de los partidos en subdelegaciones, y de los tenientes de partidos en subdelegados. Los partidos habían sido hasta entonces la base inferior primera de la división administrativa, recordándose con respecto a ellos la anomalía de que muchos eran independientes de la autoridad territorialmente inmediata y estaban ligados directamente a la Real Audiencia, por ejemplo: Nicoya, en Costa Rica, Subtiaba, en Nicaragua, y Tegucigalpa, en Honduras. Refiriéndose a todo esto, concluye el ilustre unionista nicaragüense don Salvador Mendieta, que "el sistema colonial de la Península estaba hábilmente calculado, no para destruir, sino para no hacer germinar nunca las ideas nacionalistas en las colonias". Y así era, en efecto: semejante desorganización no era, precisamente, lo llamado para neutralizar los efectos disolventes del marco geográfico.

Pero reforcemos la idea sobre el desorden y la falta de unidad administrativa, con el examen de un caso concreto: el de Honduras. Esta sección centroamericana, con anterioridad a 1778 se hallaba a cargo de un gobernador residente en Comayagua, a quien le estaba asignado legalmente el nombramiento de los

tenientes de los partidos de Olanchito el Viejo, Yoro, Sulaco, Tecoa, Olanchito, San Pedro Sula y Gracias a Dios, sobre los cuales tenía jurisdicción. Los puertos de Trujillo y Omoa estaban gobernados por comandantes de nombramiento y dependientes de la Audiencia (que tenía especial interés en el control del comercio exterior), y sobre ellos el referido gobernador de Honduras no tenía la menor influencia ni en lo político ni en lo puramente administrativo. Asimismo Tegucigalpa, que formaba un alcaldía mayor con Choluteca y otras poblaciones, se manejaba con independencia del Gobierno de Honduras y en directa comunicación con la Audiencia de Guatemala, de la cual era jurisdicción. Lenta y difícilmente se desenvolvía aquí la gestión pública general; pero sobre todo, ¿qué de localismos y lugareñismos se estaba fomentando, y cuántas trabas artificiales para el desarrollo de una economía general! Ciertamente, como acabamos de decir, en 1778 cambió este orden—o desorden—de cosas, pero, dudosamente mejor; que no basta el cambio de denominación, y de formas para enderezar una situación, y muchas veces en nombre de la reforma no se hace más que empeorarla. Ese fué el caso en Centro América en el año citado, y especialmente para Honduras. Veámoslo: en el nuevo sistema de Intendencias, llamado a establecer un orden territorial definido en la administración, hubo de incorporarse Tegucigalpa a la jurisdicción hondureña; es decir, someterla a la Intendencia de Comayagua. Ahora bien, si este paso eliminaba la anomalía de la independencia administrativa de Tegucigalpa con relación a las autoridades a las que por motivos de orden territorial debía estar sometida, creaba otra anomalía sin duda mayor, cual era la de sujetar una región sumamente rica y desarrollada, a otra que lo era mucho menos. Lo razonable hubiera sido situar la Intendencia en Tegucigalpa, cuya preponderancia se nota en el hecho de haber llegado a ser, después de tantos conflictos y luchas, la sede definitiva de la capital de la República de Honduras. Pero ya hemos dicho como la organización administrativa del Reino de Guatemala siempre pecó por no adecuarse a los marcos naturales territoriales y económicos del Istmo. ¿Qué resultó entonces en Honduras? Que la Intendencia de Comayagua gravó fuertemente la industria pecuaria y los cultivos de cacao y añil, en beneficio exclusivo de sus fondos, y descuidó por completo la potencialmente rica industria minera, que encontraba insuperables estorbos para su desarrollo en la falta de azogue, que tenía que venir desde España, en las trabas del comercio minero, la ignorancia para el obraje y la escasez de mano de obra. En resumen, la anexión de Tegucigalpa a Comayagua provocó el decaimiento completo de la minería, la agricultura y el comercio de la provincia en general, que tenía su motor primero natural en dicha ciudad y regiones circunvecinas. Esto como consecuencia directa. Y como consecuencia general de índole social, la ya apuntada del fomento de localismos agresivos y disolventes de la unidad centroamericana. A este propósito vale la pena citar algunos párrafos del historiador hondureño Vallejo, quien, comentando

la independencia de Tegucigalpa, de la Intendencia de Comayagua, decretada por la Audiencia en 1816 después de mil pedimentos, dice: "Grandes y justos eran los motivos que tenía la Villa de Tegucigalpa para darse a todas las expresiones, desfalcos y violencias que cometía el Gobierno de la Capital (Comayagua)... Esta cuestión (la independencia aludida) era entonces de vital interés, porque cercenaba las facultades y jurisdicciones de la Intendencia, y elevaba a la Villa (de Tegucigalpa) a ciertas alturas que causaban envidias, celos y recelos a los que pretendían mantenerla bajo la presión del despotismo para el mayor éxito de sus explotaciones.... Tegucigalpa se entregó a todos los entusiasmos del contento porque se veía libre de los ultrajes del despotismo y despilfarros del Gobierno de Comayagua" (5).

Este ejemplo de Honduras permite ver con claridad la desorganización falta de plan racional de que adoleció el régimen administrativo colonial. Debe advertirse que en la provincia de Guatemala sí existió un poco más de orden y uniformidad, tanto por estar más inmediatas las autoridades superiores, como porque los guatemaltecos, indudablemente, eran más oídos en la Audiencia y muchas veces la integraban algunos de ellos, de los llamados aristócratas.

Al lado del sistema de administración civil funcionaba, contribuyendo a entorpecer aún más a aquél, el eclesiástico. Desde este punto de vista, el Istmo se dividía en una arquidiócesis (servida por el Arzobispo Metropolitano de Guatemala) y dos diócesis (por los obispos sufragáneos de León y Comayagua), las cuales se componían de vicarías, curatos rectorales y medio rectorales, y doctrinas, todos y cada uno de ellos con especialse atribuciones de carácter judicial, sobre todo en asuntos de familia y en los propios de la Iglesia. Y no hay que olvidar que en este original mosaico de jurisdicciones a los comisarios del Santo Oficio que radicaban en Guatemala, Comayagua, León y Cartago, y se encargaban de instruir las causas por delitos contra la Fe, las cuales debían ser falladas, nada menos que por tribunales con sede en la Ciudad de México.

Y finalmente hay que referirse al sistema municipal, representado por los Ayuntamientos o Cabildos, que conforme avanzaban los tiempos y aparecían nuevas villas o se engrandecían las existentes, iba extendiéndose y fortificándose. Ahora bien, si ciertamente esas corporaciones acababan de complicar la organización pública y en ese sentido puede reprocharse su existencia, en cambio, desde el punto de vista general de la historia centroamericana, debe alabársela, porque les tocó desempeñar un papel de suma importancia en su desenvolvimiento sociológico. Es indudable que si la Colonia dejó alguna herencia de sociabilidad y de hábitos y capacidad para el gobierno propio, ella debe buscarse en dichos cuerpos, muchos de los cuales (especialmente el de Santiago de Guatemala) habían de tener una acción brillante y deci-

siva en la obra de la Independencia y en los posteriores días de la organización nacional. Y es natural: sólo en ellos tuvo ingerencia el elemento criollo en forma libre: sus alcaldes y síndicos eran nombrados por elección anual de los vecinos, y los cargos de regidor eran rematados públicamente en cada localidad, otorgándose al mejor postor. Este último sistema determinó desde luego, la influencia de los grupos económicamente preponderantes de la sociedad. "Representaban a la llamada nobleza criolla", dice el historiador Salazar, refiriéndose al Ayuntamiento de la ciudad de Guatemala con especialidad (6). Pero en 1812, por decreto de las Cortes, fueron suprimidos todos los oficios negociables y perpetuos de dichas instituciones, declarándose que ellas se integrarían totalmente por el voto popular. Naturalmente, semejante disposición no había de tener gran influencia en los hechos en momentos en que la "nobleza criolla" era la directora política de estos pueblos. Sin embargo, se recuerda siempre con emoción la lucha electoral para el nombramiento de la Municipalidad de Guatemala de 1813, que marcó la primera manifestación colectiva del sentimiento liberal que iba a encarnar la fracción progresista del pueblo centroamericano. Pero por el momento no nos interesan las divisiones internas del criollismo, sino tan sólo la aparición de éste como realidad autónoma, a través de los cabildos. Y entonces debemos decir, que si bien ellos sirvieron decisivamente para el entrenamiento de las aptitudes políticas de Centro América, lo hicieron en la dirección y sentido de los localismos. Los centroamericanos comenzaron, así, su vida pública, poniéndose a pelear unos con otros, agrupados en sus respectivas localidades. La Audiencia o el Capitán General se encargaban, con sus decisiones torpes o malintencionadas sobre administración, comercio o justicia, de dar el motivo, y los municipales o regidores, por sí y en representación verdadera de sus vecinos, daban rienda suelta a sus sentimientos de rivalidad y engreimiento de campanario.

Desde luego el fenómeno de la aparición de sentimientos localistas, se produce en toda sociedad que opera su desarrollo inicial en un territorio muy vasto, relativamente a su densidad demográfica. Porque su joven evolución no las ha dotado aún de elementos materiales y espirituales capaces de neutralizar las tendencias separatistas de cada uno de sus grupos geográficos aislados. Pero la forma de los localismos difiere, según que dicho fenómeno sea producto del desarrollo interno propio de cada localidad o célula geográfica, o de un relajamiento y fraccionamiento de un organismo general débil; es decir, según el principio político o administrativo que se haya adoptado para la incipiente sociedad. Si se ha reconocido legal y prácticamente el hecho del aislamiento geográfico de sus grupos, permitiendo a cada uno de ellos su evolución independiente, se da el primer caso y se producen individualidades orgánicas en lo político y en lo económico. Pero si se ha querido neutralizar el

(5) Antonio R. Vallejo, Compendio de la Historia Social y Política de Honduras, tomo I, Págs. 77 y 90.

(6) Ramón A. Salazar, Historia de 21 años. Todas las citas de este historiador que adelante se hacen, pertenecen a la misma obra.

aislamiento de los diversos grupos locales, por medio de un sistema político o administrativo que los conecte y unifique a todos ellos y el dicho sistema resulta deficiente, se da el segundo caso y se producen entonces, no individualidades, sino pedazos o parcialidades interiormente desorganizadas.

El primer caso es, por ejemplo, el de las colonias inglesas de Norte América, las cuales, creciendo libre e independientemente al amparo de la autonomía parcial que las instituciones del Imperio garantizaban a todos sus dominios, desarrollaron vigorosas y completas individualidades. Todas ejercían por sí mismas la justicia, por medio de jurados, la administración, con gobiernos propios, la seguridad pública, valiéndose de milicias; todas conservaban el derecho absoluto para decretar impuestos y contribuciones y ejercían con entera independencia el comercio intercolonial y metropolitano. Además, no estaban sometidas política ni judicialmente las unas a las otras por embarazosos sistemas de trabas y fiscalías, cosa tan del gusto español. Por eso todas ellas llegaron a constituir localidades celosas de su individualidad, localismos verdaderos: pero, por razón de sus orígenes, localismos cultos y conscientes. Por lo que no se manifestaron en sentimientos de odio y rivalidad, ni en actos de expoliación, sino en preocupación constante por su progreso y bienestar. Por eso también, cuando surgió algún conflicto entre dichas colonias, se recurrió para su solución a convenciones y tratados, lo que da idea de su mutua independencia, pero también de su cultura. Y en fin, ese mismo desarrollo independiente, que tanto las individualizó, no sólo no les impidió, sino que, al contrario, fué la condición cultural precisa para la comprensión de sus intereses comunes, y para que se coaligaran inteligentemente cuando dichos intereses así lo demandaban. Por ejemplo, en 1643, cuando se fundó la Confederación de New England para la defensa común ante los ataques de los indios; en 1690, cuando Massachusetts propuso un Congreso Colonial en New York, que se llevó a cabo con la asistencia de cuatro Estados, con iguales objetivos que en 1643; en 1754, cuando se firmó un tratado de Unión y Cooperación Colonial para ayudar a Inglaterra, en lucha con Francia; en 1795, cuando nueve colonias, por medio del Congreso Protestante, elevaron su voz de oposición al Parlamento inglés, por su intento de poner ciertas contribuciones en Norte América; en 1774, cuando se reunió el Primer Congreso Continental, para protestar contra la Boston Port Act y la Boston Tea Party, hecho que marcó el principio del fin de la dominación inglesa. Y el mismo desarrollo independiente aludido fué lo que les permitió su lucha común por la Independencia, y más aún, lo que, en 1778, hizo posible que con toda conciencia y precisión renunciaran todos ellos a muchas de sus ventajas exclusivas, en aras de la Unión, que era desde luego la máxima ventaja para todos, epro visible sólo para gente libre de prejuicios, odios y rivalidades de pequeñez local.

Esos fueron los localismos norteamericanos, y esas sus manifestaciones.

En cambio, en Centro América, los localismos fue-

ron gritones y revoltosos, destructivos y pequeños, como producto que eran de la debilitación, por falta de uniformidad funcional y estructural, de un gran organismo administrativo general. Quiere decir que no hubo en Centro América ni unidad perfecta (desarrollo unitario administrativo y económico), ni pluralidad perfecta (desarrollo administrativo y económico individual de las partes en forma independiente). Existió en la práctica un sistema que, por deficiencia de principios y de aplicación, participó de ambas formas, sin lograr producir, en consecuencia, los beneficios de la una ni los de la otra.

Y así, la natural influencia segmentadora de las condiciones geográficas del Istmo, no sólo no fué neutralizada por el régimen administrativo, sino que, muy al contrario, éste contribuyó a reforzarla, y lo que es mucho peor, a convertir los localismos de ella resultantes en tendencias enconadas, agresivas y, naturalmente, más disolventes aún.



3.—EL DESARROLLO ECONOMICO COLONIAL.

Creemos que bastaría la ojeada que se ha dado sobre el régimen administrativo colonial, para dejar la firme convicción de que no existió en el Istmo, en el transcurso de esa época, unidad orgánica alguna; pero, para justificar aún más esta afirmación e ilustrarla en el plano económico, vamos a hacer un estudio sobre la producción y el comercio y los factores que los condicionaron.

Ya hemos hablado, bien que pasajeramente, de los gravámenes fiscales impuestos al comercio americano y de la protección del comercio peninsular, esta última agravada para Centro América por su posición geográfica desviada o alejada de las grandes líneas mercantiles intercontinentales; y hemos hablado también de los constantes ataques de filibusteros y piratas, como factores negativos para el progresivo desarrollo económico del Istmo. Aquí hay que decir que todos ellos se mantuvieron a través del coloniaje, acentuando a veces, disminuyendo otras, sus efectos nocivos, pero siempre produciéndolos.

Así, los impuestos que pesaban sobre los frutos americanos enviados a España fueron rebajados por real cédula de 6 de junio de 1707, pero no en margen suficiente como para representar un verdadero estímulo para la producción.

La protección comercial establecida sobre toda la América, en beneficio de los comerciantes españoles, en Centro América consistió en la prohibición de traficar con La Habana, Cartagena, Panamá y Nueva España. Sólo con el Perú se permitía un comercio consistente sobre todo en la importación de vinos y aguardientes. Esta situación se agravó desde 1748, año en que se suprimió el sistema de galeones contratados por la Corona, que venían hasta Panamá, y de aquí se dirigían, según el volumen comercial, hacia el Norte o hacia el Sur. Dicho sistema se reemplazó por el de navíos particulares debidamente registrados, que resultaba más expedito. Pero lo malo fué que también se cambió la antigua ruta, y desde entonces los barcos

fuieron directamente de España a los puertos principales de la América del Sur. 'Este cambio, por el cual los pueblos que eran últimos en proveerse de los géneros de Europa, entran a ser los primeros, de necesidad produjo la prosperidad de Buenos Aires... y de Chile... al paso que debió rebajar el surtimiento del Perú y decayó enteramente Panamá que suprimió su Audiencia en 1749. El reino de Guatemala, como vecino a ésta, debió participar de su decadencia, primero en el comercio de contrabando que ejercían con ella ambas provincias de Guatemala y Nicaragua, y después en el lícito. El Presidente Salazar, en consulta de 31 de Octubre de 1767 dice: "ya se siente la escasez y falta de embarcaciones del Perú que anualmente introducían gruesa de dinero". (7) Lo que indiscutiblemente mató el comercio centroamericano fué, más que los impuestos y los derechos, la falta de mercados permanentes, pues ni la misma Península lo era en razón de la irregularidad y deficiencia del tráfico marítimo.

En cuanto a los ataques y depredaciones de filibusteros, piratas y Mosquitos, se prolongaron hasta los primeros años del siglo XIX, sin que la Audiencia ni los gobernadores provinciales fueran capaces de acabar con ellos, aunque sí de resistirlos y contenerlos en sus audaces expediciones hacia el interior de las colonias.

En resumen, no se mejoraron nada en el transcurso de la Colonia, las condiciones exteriores del comercio centroamericano. En cuanto a las interiores, ellas consistían fundamentalmente en los recursos naturales de la tierra, en la densidad demográfica y en la política económica que adoptaron las autoridades.

Los recursos naturales, que eran enormes en Centro América por razón de diversidad de climas, topografía, feracidad de los suelos, riquezas minerales, etc., en realidad no constituían más que una condición potencial, supeditada a las otras dos citadas. La Economía Política llama a la Naturaleza el factor pasivo de la producción, asignándole al Trabajo el título de factor determinante o agente. Aquí el Trabajo lo hemos significado por la densidad demográfica y el plan económico humano. En cuanto a la primera, hay que decir que fué siempre débil, tanto por la situación geográfica, como por la atracción que otras zonas más ricas y fáciles de explotar ejercieron sobre los conquistadores y colonizadores europeos. En 1778, en la extensión de 454.000 Kms. cuadrados de la América Central, sólo había 805.339 habitantes, repartidos así, según censo de ese año:

PROVINCIAS:

Ciudad de Guatemala	23.434
Sacatepéquez	50.786
Chimaltenango	40.083
Sololá	27.953
Quezaltenango	28.563
Totonicapán	51.272
Chiquimula	52.423
Verapaz	49.583

(7) Francisco de Paula García Peláez, Memorias para la Historia del antiguo Reyno de Guatemala, Tomo III, pág. 16.

Escuintla	24.978
Sonsonate	29.248
Suchiltepéquez	17.535
San Salvador	117.436
Nicaragua	106.926
Chiapas	69.253
Honduras	87.730
Costa Rica	24.536
Partido de Petén	2.555
Castillos de S. Juan, S. Felipe y Omoa....	1.046 (8)

En cuanto a la política o plan económico, debiendo ella estar directamente condicionada por el régimen administrativo existente, y siendo éste irregular y contradictorio, como lo hemos visto, debía resentirse de iguales defectos; o mejor dicho, no podía existir. Llamamos política económica el conjunto de medidas adoptadas por las autoridades administrativas, enderezadas a promover el adelanto económico. Su imposición supone, por lo mismo, la existencia de una organización administrativa uniforme y eficiente. Como aquí era todo lo contrario, hay que desechar por completo la idea de que alguna vez se ensayara un plan o un método racional tendiente al desenvolvimiento integral de la economía centroamericana. Lo único que pudo pretenderse aquí, fué el incremento de la riqueza local, pero aun los intentos que se hicieran en este sentido estaban llamados a frustrarse por las rivalidades y competencias de villas y de autoridades. Ya vimos, por ejemplo, como en el caso de Tegucigalpa y Comayagua, todos los esfuerzos hechos en la primera para desarrollar su minería y agricultura fueron aplastados por la explotación, irracional desde todo punto de vista, que sobre ella ejerció la segunda.

Y hay que referirse en este punto, con especialidad, a la Audiencia de Guatemala, la que no obstante ser el organismo director del Reino, en quien, teóricamente, debía existir igual interés con respecto a todas sus comarcas, ejerció muchas veces una política en exclusivo beneficio de Guatemala y el correspondiente perjuicio para las demás provincias. Es decir, que no obstante estar radicada en la cabeza natural del Reino y serlo legalmente también, no actuó siempre como cabeza pensando en la protección y desarrollo de todo el cuerpo, sino como simple parte o sección, atenta sólo a sus intereses particulares. En esa actitud anormal, porque importaba un mal funcionamiento de la totalidad del organismo político, residen los primeros fundamentos justificados de la desconfianza y los recelos del resto de Centro América hacia Guatemala. Desde luego hay que distinguir, si se quiere medir culpas y responsabilidades con equidad, cuándo la Audiencia no hacía otra cosa que poner en cumplimiento las órdenes que le llegaban de la Península, por ejemplo, al imponer derechos y alcabalas, tributos y quintos, o al decretar estancos. Y cuándo también actuaba perjudicialmente, obligada por circunstancias y fuerzas superiores a ella, y sobre todo

(8) Padrón de 1778, levantado según real orden de 10 de noviembre de 1776. Tomado de Compendio de la Historia de la ciudad de Guatemala, Juarros, tomo I pág. 96.

—caso mucho más corriente— cuándo permanecía en aparente desinterés ante las necesidades y los problemas de las provincias, por la imposibilidad económica de actuar.

Pero estas distinciones sólo pueden interesar a quien quiera constituirse en juez de la audiencia. Para el estudiante que investiga hechos y nada más que hechos, los intrínsecos, realmente, no es hacer tales discriminaciones, sino constatar que las provincias centroamericanas no las hacían tampoco; que sus vecinos a quien inculpaban y demandaban rectificaciones, en sus protestas públicas, era a la Audiencia, sin preocuparse por averiguar si tal estanco o tal impuesto provenía por simple transmisión o por verdadero origen, y en este último caso, si voluntariamente o no, de aquel cuerpo. Lo cual era muy natural, porque estaba conforme con las apariencias, que es lo decisivo, sobre todo cuando son tan grandes como aquéllas y referidas a pueblos incultos y remotos como eran los centroamericanos. Además, como en la Audiencia aparecían frecuentemente guatemaltecos de los “aristócratas”, el resentimiento provincial lógicamente tenía que enderezarse contra la misma Guatemala.

A fin de cuentas, que la Audiencia, por cuanto era la encargada del cumplimiento de órdenes molestas y gravosas en Centro América, que le venían de la Península o le imponía la fuerza de ciertas circunstancias que ahora vamos a estudiar, y por cuanto también, muchas veces, hacía preponderar los intereses especiales de Guatemala en detrimento de los de las demás provincias, se fué captando el recelo y la animosidad de estas últimas, en parte justificada, y en parte, injustificadamente.

Las circunstancias que hemos mencionado como que obligaban a veces a la Audiencia a imponer nuevas cargas, o a abstenerse de intervenir en las provincias del Sur, cuando su acción era imprescindible y solicitada, las constituía, en dos palabras, la pobreza del Reino y del Erario. Naturalmente que eso era consecuencia rigurosa y obligada de la falta de comercio exterior de Centro América, lo que no permitía la importación de riqueza, como bien lo decía el Presidente Salazar, en 1767, en párrafo que dejamos consignado atrás.

Don Juan B. Irisarri, fundador y dueño de una de las casas de comercio más ricas de Guatemala y distinguido escritor en materia de Economía Política, decía en LA GACETA DE GUATEMALA, en 1800, después de hacer prolijo estudio sobre el decaimiento del cultivo de las tintas: “Sin ningún ramo de extracción, ¿qué esperanza nos queda de que le entre alguna plata a este miserable Reino?...¿Cómo o de qué manera se podrá sostener sin padecer un trastorno general?” Esta situación tan negramente pintada por Irisarri venía realizándose desde algunos años atrás. Así vemos cómo la alcabala marítima que en 1794 había producido 51.373.5 pesos, en 1799 no alcanzó más que a 1.056.1 pesos; es decir, que se redujo en sólo cinco años a menos del 2%. Y desde estos últimos años del siglo

XVIII, la situación económica y fiscal del Reino se fué agravando progresivamente: en 1808, el comercio general no ascendía anualmente ni a un millón de pesos, y en 1819 el déficit anual de la administración llegó a los 250.000 pesos, amén de una deuda que pesaba sobre ella de 2 millones de pesos por adelantos hechos por la Real Caja de México.

Tal escasez de fondos debió necesariamente reflejarse en la política de la Audiencia, induciéndola a la frecuente imposición de nuevas cargas fiscales y obligándola a abstenerse de emprender plan u obra alguna de fomento en las provincias. Ahora bien, como las condiciones de Guatemala, si bien nunca habían sido tan negras como en estos últimos años, no fueron doradas en ninguna época, nunca tampoco contó la Audiencia con medios suficientes para adoptar una política diferente, más en consonancia con las grandes y variadas necesidades de las provincias. No hay que olvidar, a este respecto, las dificultades de comunicación y demás condiciones geográficas de las provincias del Istmo, para el establecimiento de una relación constante y efectiva de las autoridades radicadas en Guatemala, con todas las poblaciones y núcleos sometidos a su jurisdicción, porque este hecho constituyó otro gran obstáculo para una buena labor de la Audiencia. Recuérdese que en él, precisamente, basó el diputado López de la Plata, en 1814, su solicitud para que Nicaragua y Costa Rica, que eran las provincias más alejadas y abandonadas, se independizaran de Guatemala y fueran constituidas en Capitanía General.

Faltando, pues, la dirección y el apoyo de las autoridades superiores, el desarrollo económico en Centro América se vió del todo confiado a los débiles esfuerzos y cortos elementos materiales con que contaba individualmente cada región o localidad. Pero esto era lo mismo que nada, ya lo hemos visto: las rivalidades e intereses contradictorios que el defectuoso sistema administrativo creaba y fomentaba, hacían en absoluta negatoria todas las gestiones locales. Como ejemplo de esto, que nos servirá también para justificar lo dicho sobre ciertos aspectos exclusivistas de la política de la Audiencia, vamos a hacer cita rápida de la orientación y carácter de esa política con respecto a Costa Rica, que es la que mejor conocemos.

Guatemala fué durante el coloniaje, franca o encubiertamente, opuesta a todo lo que significara para Costa Rica un paso fuera de su miseria: ahorcó totalmente el comercio que desde los primeros años de la Colonia se inició con Panamá, imponiendo impuestos extraordinarios y otras trabas especiales a la exportación y la importación, llegando, en 1811, hasta prohibirlo abiertamente, en momentos en que dicho comercio aumentaba y se hacía decisivamente importante por la introducción de géneros de Jamaica. Esta última disposición dio lugar, por cierto, a una protesta conjunta de todos los Ayuntamientos costarricenses, en la que se reprimaba fuertemente a la oligarquía guatemalteca, por atribuírsele la paternidad de dicha prohibición. Efectivamente, esa política de la Audiencia, prolongada durante todo el coloniaje, obedeció... al propósito localista de proteger a las familias po-

derosas de Guatemala y de asegurarles un verdadero monopolio sobre la introducción y distribución de los productos del exterior (9).

Dentro de ese propósito se inspiraron también el control sobre el comercio y los puertos, y otras medidas impuestas por la Audiencia a las provincias del Sur, y a consecuencia de las cuales, por ejemplo, Nicaragua y El Salvador debieron siempre pagar elevados precios por los géneros de Castilla, así como otros productos de España y del Perú, que debían llegarles por tierra desde Omoa y otros sitios controlados por la referida autoridad.

Tenemos que citar también, como factor negativo para el desarrollo normal de la economía, ciertas actividades de la Iglesia, que, saliéndose de la órbita de su cometido espiritual, descendió al plano económico, operando una especie de absorción y estancamiento de la riqueza pública.

En primer término se debe citar los diversos impuestos de la Iglesia, y a su lado las caridades, moralmente obligatorias, para templos, cofradías y conventos. Los diezmos constituían un impuesto gravosísimo y representaban un ingreso considerable, como se puede notar por los siguientes datos, escogidos con años de diferencia para hacer resaltar su línea ascendente: En sólo Guatemala produjeron en 1553: 4.161; en 1604: 22.500; en 1633: 20.000; en 1668: 33.00; en 1792: 84.706; y en 1815: 83.603. Por cierto, los dos últimos datos consignados permiten ver, indirectamente, el estancamiento de la producción y la paralización del comercio de los últimos años del siglo XVIII en adelante, hasta la conclusión de la Colonia, a que hemos aludido atrás.

Las cofradías, que se erigieron sin permiso del Consejo de Indias ni licencia real, llegaron a ser tan absorbentes económicamente que Su Majestad, por cédula de 31 de Enero de 1740, ordenó a la Audiencia proceder a su control y vigilancia. Sólo en la diócesis de Guatemala llegó a haber 1,720 instituciones de ese género, amén de 17 vicarías y 131 curatos y, si se toma en cuenta que el Arzobispo, por visita a cada una de ellas, percibía seis pesos por vía de derechos, puede imaginarse la suma total que le sustraían al proceso de producción del Istmo.

Pero si bien estas formas de drenaje de la riqueza pública representaban un vicio social, otros había que asumían caracteres de verdadera gravedad para el desarrollo normal de la economía. Nos referimos a las comunidades monásticas, que se multiplicaban año tras año y que fueron acaparando, poco a poco, la riqueza, especialmente la inmueble. Dice don Agustín Gómez Carrillo al respecto: "por un motivo u otro las haciendas y las casas iban cayendo en manos del clero regular, y tan creciente acumulación embarazaba el reparto equitativo de la riqueza y atraía a los conventos multitud de personas, que al buscar abrigo

allí contra la desnudez y el hambre, robaban calor a la existencia económica, dejando así de sentirse en ésta la aplicación fecunda de las fuerzas industriales. Se alarmó el Monarca y previno a la Audiencia que excogitara los medios más adecuados y se los propusiese, no sólo para impedir que en las comunidades monásticas continuara concentrándose los bienes de fortuna, sino para evitar que vistiesen el sayal de fraile tantos individuos que debían ocuparse en la labranza de la tierra y en otros trabajos mecánicos".(10) Y en 1717 expidió el Rey una cédula en la que ordenaba a la Audiencia impedir la fundación de nuevos conventos y hospitales religiosos, porque los clérigos, así, "gravaban a la República en lo temporal", y mandó destruir todos los que subrepticamente se levantaran. Tal medida, tomada por el Rey Católico de España, da clara cuenta de la magnitud y significado del problema en cuestión: originado como estaba en una situación de orden psicológico, cual era la influencia ejercida por el clero sobre la población, realmente resultaba imposible solucionarlo si no era con medidas drásticas. "Sin embargo, de la ineficacia de la misma real cédula citada dice el estado brillante, en medio de la general miseria, en que encontramos las diversas instituciones eclesiásticas en los últimos años de la Colonia. Al finalizar el siglo XVIII entre nosotros, solamente el clero podía haber alarde de prosperidad. Sus rentas, según refiere un reputado escritor inglés (Tomás Gage) no bajaban de 45 millones de pesos. Tan sólo la Orden de Predicadores de Guatemala administraba muchos pueblos y tenía una hacienda de trigo, un molino de agua, un ingenio de azúcar y una mina de plata, de la que sacaba anualmente una renta de 30.000 ducados de once reales cada uno, o sean 16.500 duros". (11) Y la Orden Franciscana poseía la mayor parte del territorio de lo que hoy son las Repúblicas de Guatemala y Nicaragua. Las rentas del Arzobispo de Guatemala pueden servir también para demostración de esa prosperidad; en los últimos años del coloniaje eran según datos publicados en LA GACETA DE GUATEMALA, las siguientes:

Sobre vacantes	6.000 pesos
Diezmos en 13 años.....	306.876 pesos, 5 reales
Por curatos y vacantes.....	136.362 pesos, 3 reales
Por visitas pastorales.....	97.878 pesos, 5 reales
TOTAL	541.117 pesos, 6 reales

Todos estos datos demuestran suficientemente que la ingerencia activa del clero en la vida económica de la Colonia continuó hasta el final de ésta, lo que, fuera de entorpecer y estancar el desarrollo gradual de la producción, por el envío de la riqueza numeraria hacia las Casas Madres de España, y la amortización de la inmueble, tendía a la inclusión de los grupos eclesiásticos, o por lo menos de un sector importante de ellos, dentro de la clase predominante de la sociedad, fenómeno este último de gran importancia, como se

(9) Con relación a la política económica de la Audiencia en Costa Rica, expuesta más al detalle, puede consultarse nuestro estudio Esquema social de la Independencia, publicado en Revista de los Artículos, año II, Nos. 3 y 4, pág. 178.

(10) Agustín Gómez Carrillo, Historia de la América Central, tomo III, Introducción, páginas XIII y XVI.

(11) José D. Gámez, Historia de Nicaragua, pág. 291.

verá más adelante. Hay que exceptuar, sin embargo, de este hecho, a Costa Rica, la cual, siendo la provincia más atrasada y miserable no pudo crear y alimentar grupo preponderante alguno. En 1815 el Obispo de Nicaragua dictó pena de excomunión mayor contra sus infelices habitantes que no pagaban —porque no podían materialmente hacerlo— los diezmos de la Iglesia.

Ya con el examen de los diversos factores directos e indirectos, geográficos, administrativos, económicos, religiosos y políticos, internos o externos al Istmo, que hemos hecho, estamos en disposición de afirmar que la producción en Centro América casi se limitó a las necesidades de los consumos locales aislados, y su comercio al irregular e incipiente que se ejercía con recuas de mulas por caminos frágiles que atravesaban extensísimas y despobladas comarcas. Es decir, que en Centro América el desarrollo económico no se operó orgánicamente, envolviendo y uniendo a los diversos pueblos, sino en forma seccional y rudimentaria, alejándolos más bien.

Los ingenieros José María Alexandre y Joaquín Isasi, que en 1779 recorrieron estas tierras de Guatemala hasta Granada en estudios topográficos, informaron posteriormente que los caminos eran intransitables aún en la estación más favorable del año y que en muchas partes habían necesitado abrir veredas para poder avanzar. Si hubieran seguido hasta Costa Rica se habrían encontrado con igual situación, y no hubieran variado los términos de su informe, el cual es muy significativo, por la época en que está vertido, como índice del comercio interior existente. Sólo ese dato nos dispensaría de dar más explicaciones sobre el objeto que analizamos en este capítulo; pero no queremos concluirlo sin referirnos en especial a cada uno de los renglones de la producción centroamericana. Estos eran: industria ganadera, explotación de las minas de oro, plata, cobre y hierro, cultivo del cacao, el añil, la grana o cochinilla, la caña de azúcar, los cereales, el tabaco y la industria incipiente de telas en Guatemala, junto con otras menos importantes.

El ganado vacuno se desarrolló mucho en las grandes llanuras de Nicaragua y Honduras, pero al cesar, por prohibiciones especiales o irregularidad del tráfico marítimo, la exportación de reses a Panamá y de cueros a la Península, su colocación se redujo a la venta local de carne, y por eso se depreció mucho. Existió sin embargo, también, comercio interprovincial de ese ganado, el cual hubiera sido muy provechoso para Honduras y, en general, para el progreso económico del Istmo, si los comerciantes guatemaltecos, inficionados de espíritu localista exclusivista, no lo hubieran convertido en una burda expoliación. Dicho comercio se hacía por medio de feria que se celebraban en lugar, época y condiciones determinadas por los referidos magnates de Guatemala, que constituían la única demanda en grande. Esto les permitía obtener los semovientes a precios ridículos, fijando sitios cercanos a Guatemala, distantes lo más 16 o 18 leguas, especialmente áridos y en los que quemaban los pastos que

podría haber. Naturalmente, sin posibilidades de obtener forraje y buen cuidado para sus animales y en la imposibilidad de llevárselos de nuevo a sus lejanas haciendas, los ganaderos se veían obligados a realizarlos al gusto de los compradores (5 o 6 pesos cada res, generalmente). Estos vendían luego la carne en Guatemala, a real cada 5 o 6 libras, obteniendo una rica ganancia. Ciertamente, la Audiencia, en 1770, intentó evitar este abuso, fijando para la celebración de las ferias sitios fértiles y mejor situados con respecto a los vendedores de ganado. Ese año señaló un sitio llamado Aguaje de Chalchuapa, pero el recurso no surtió efectos, pues los guatemaltecos, después de protestar infructuosamente contra la medida, se coligaron firmemente y no concurrieron a la feria, obligando, al fin y al cabo, a los ganaderos, a llevar sus reses a los sitios de costumbre y a vendérselas por los mismos precios exigüos de siempre. La Audiencia entonces hubo de acudir al expediente de crear una especie de aduana provincial para el control del ganado que pasara de Honduras a Guatemala; pero esto y las otras medidas que al efecto pudieran tomar las autoridades, no nos interesan. Lo importante para nuestro objeto es notar cómo los intereses de grupos locales, en este caso concreto, impidieron el desarrollo armónico total del importante ramo que examinamos. Por otra parte, es seguro que este caso fuera otro motivo para el distanciamiento provincial y el crecimiento del espíritu de desconfianza hacia Guatemala. El ramo de minería, que tuvo especial importancia en Honduras, hubo de resentirse por la falta de medios de comunicación, la escasez de población, la ignorancia sobre el laboreo, la falta de azogue que debía traerse desde España, y las trabas generales sobre el comercio y las especiales sobre dicha industria. Entre éstas debe recordarse el gravoso "quinto" para las Cajas Reales que, como su nombre lo indica, consistía en un impuesto del 20% sobre la explotación del oro y la plata.

El cacao, fruto aborigen, fué uno de los renglones de mayor rendimiento. Se explotó en todas las provincias, utilizando especialmente el trabajo de los indios, y se llegaron a exportar buenas cantidades por mar al Perú y por tierra a Oajaca; pero el decaimiento del comercio exterior se reflejó en el suyo, que fué definitivo hacia fines del siglo XVIII.

El añil prosperó bastante en Guatemala, San Salvador, Honduras y Nicaragua, indicándolo así el hecho de que en 1773 produjera dos millones de pesos; pero comenzó luego a decaer hasta desaparecer por completo. Recuérdense las lamentaciones de don J. B. Iriarri en 1800 —citadas atrás— refiriéndose al progresivo y rápido descenso de las cosechas en todo el Reino.

La grana o cochinilla apenas comenzó a cultivarse en 1812 y pudo desarrollarse algo en Chiapas, gracias a las medidas liberales dictadas por las Cortes de Cádiz, pero naturalmente no puede atribuirse a ella ningún efecto en el sentido de unificar económicamente el Istmo.

De la caña de azúcar, uno de sus productos industriales, el aguardiente, vió restringido su desarrollo

por el estanco establecido en 1783, evolucionando, en cambio, el otro, el azúcar, relativamente con mayor rapidez.

Los cereales nunca pasaron de ser lo que fueron antes de la Conquista, artículo de simple consumo local, aunque hubo algunas excepciones, como la exportación irregular de bizcochos y harina de Costa Rica al Perú. Pero, por lo general, fueron de reducida producción y aun se dieron situaciones de escasez, como la de 1802 en Nicaragua, que fueron muy acentuadas.

El tabaco, estancado por decreto de la Corona desde 1766, es decir, convertido en artículo fiscal, no pudo lógicamente alcanzar un buen desarrollo en sentido social.

En cuanto a las industrias guatemaltecas nunca fueron suficientemente grandes como para suplir las necesidades de todo el Istmo y determinar así un saludable comercio; además, por estar localizadas en la Metrópoli, no podían representar los intereses de sus vecinos, sólo se hubieran prestado para montar otro negocio exclusivista y explotativo.

Creemos, con lo anterior, haber dejado una clara idea de la situación y desenvolvimiento de Centro América durante la Colonia, pudiendo contestar con firmeza el punto que al principio nos propusimos, así: en el transcurso de esa época, ni las formas materiales de existencia ni el régimen de administración impuesto, influyeron en una unificación orgánica y progresiva de los pueblos centroamericanos, sino todo lo contrario, en una atomización general representada por rivalidades, celos, recelos y prevenciones localistas, agravándose así las tendencias disolventes y separatistas, naturalmente determinadas por las condiciones geográficas del Istmo.

4.—EL PERIODO REVOLUCIONARIO (1808-1821).

Vamos a entrar ahora al estudio del período revolucionario anterior a la Independencia (1808-1821) para determinar si en él la acción política y social se ejerció en sentido unificador o disgregador. En la determinación de ese sentido encontramos que tuvieron una gran importancia los hechos sucedidos en la Península española a raíz de la invasión napoleónica, la abdicación de Carlos IV y la prisión de Fernando VII. Porque esos acontecimientos permitieron, con más amplitud, la difusión de las ideas liberales en España y el ascenso al poder, por medio de la Junta Central de Sevilla, de muchos de sus representantes y propugnadores. Dicha Junta, por decreto real de 22 de enero de 1809, reconoció a las colonias americanas como parte integrante de la Monarquía, con derecho natural a representación, y ordenó proceder a la elección de un individuo por cada uno de los Virreinos, Capitanías Generales y Audiencias, para que integraran, junto con los delegados españoles, la Junta Central Gubernativa del Reino. El sistema con el que había de hacerse las elecciones ha sido tachado de "mixto, complicado y casi, casi fraudulento", por el historiador guatemalteco Salazar. Ciertamente, pero era además de orientación descentralizadora, pues si hacía pasar los

candidatos por sorteos absurdos y escogencias arbitrarias, también los hacía provenir originariamente de la elección municipal local. El sistema era el siguiente: cada Ayuntamiento debía elegir tres individuos y luego sortearlos, siendo enviados los nombres de los ganadores en cada sorteo al Presidente del Reino. Este los pondría en conocimiento del Real Acuerdo, el cual escogería de entre ellos tres, entre los cuales otra vez la suerte debía decidir cuál sería Vocal de la Junta Suprema de la Monarquía. En esa ocasión participaron los Ayuntamientos de Guatemala, San Salvador, León, Ciudad Real, Comayagua, Cartago, Quezaltenango, Sonsonate, San Miguel, San Vicente, Santa Ana, Granada, Nicaragua, Nueva Segovia y Tegucigalpa, resultando como favorecido final don Manuel Pavón y Núñez.

Eso de tomar como base primera del sistema a los Cabildos era, y no los defectos y los fraudes que tuviera o a los que pudiera dar lugar, lo verdaderamente trascendente del mecanismo en cuestión, en cuanto a sus proyecciones sociológicas. Porque era una ratificación y un fortalecimiento legales, venidos desde la Península, de la institución colonial más naturalmente adaptada a la realidad centroamericana de los localismos. Y porque reflejaba con claridad, además, la orientación liberal de los dirigentes españoles.

La Junta de Sevilla, por su popularidad por las derrotas sufridas por las fuerzas españolas a manos de los franceses, resignó sus poderes en un Consejo de Regencia, que se hizo cargo del gobierno en 30 de enero de 1810; pero los miembros de éste siguieron la misma línea de gobierno de sus antecesores con respecto a la América. En su Manifiesto a los "españoles americanos", decían que "siguiendo un principio de eterna equidad y justicia fueron llamados esos naturales a tomar parte en el gobierno representativo que ha cesado: por él la tienen en la Regencia actual; y por él la tendrán también en la representación de las Cortes nacionales, enviando a ellos diputaciones según el tenor del decreto que va a continuación de este Manifiesto". El decreto en cuestión estatuyó la elección de un diputado por cada capital de provincia. En consecuencia, Guatemala envió seis que fueron: don Antonio Larrazábal por Guatemala, don José Ignacio Avila por San Salvador, el Bachiller don Francisco Morejón por Comayagua, el Licenciado José A. López por León, el Presbítero don Florencio del Castillo por Cartago y don Sebastián Esponda y Olachea por Ciudad Real. El mismo decreto de convocatoria mandaba que cada Ayuntamiento le extendiese instrucciones a su respectivo diputado sobre los asuntos de interés particular o general que tuviera interés fuesen discutidos en las Cortes. Esta segunda apelación legal a la realidad localista de Centro América tiene, fuera de la importancia general de fortificar, reconociéndolos, los sentimientos y opiniones de localidad, la especial de gran trascendencia histórica de fortificarlos en un sentido más amplio, al tomar como base de la elección, no ya al Ayuntamiento, como en 1809, sino a la Provincia. Se acentuó así el dibujo de un grado superior o ampliado del localismo de villa, también de

origen colonial: el de Provincia o provincialismo, que, al fin y al cabo, había de servir, con los años, de molde a las cinco actuales Repúblicas del Istmo.

La Constitución Española fué jurada y promulgada en Cádiz el 18 de marzo de 1812, y las Cortes, por decreto de 23 del mismo mes, dieron un paso más de adhesión a la idea de gobiernos populares representativos, ordenando extender y fortificar el régimen municipal y organizarlos sobre bases totalmente democráticas, por lo que prohibió el remate de los puestos municipales que, como quedó dicho atrás, era el sistema que se había practicado en el coloniaje para la integración de los Ayuntamientos.

A pesar de que el restablecimiento del absolutismo a la vuelta de Fernando VII impidió llevar a la práctica esta medida, no se puede dejar de reconocer en su sola enunciación un antecedente histórico de importancia en el robustecimiento de los localismos. Por lo demás, en 1820, al constitucionalizarse de nuevo la Monarquía, la mencionada disposición se llevó al fin a la práctica.

En todo caso, los Ayuntamientos, desde la verificación de esos sucesos en España, que acabamos de narrar, fueron adquiriendo cada vez más importancia y comenzaron, poco a poco, a popularizar las energías y los sentimientos de la vida criolla. Especialmente es de notarse la evolución del de Santiago de Guatemala: en él se fué perfilando con progresiva diafanidad el sentimiento antiespañol —que había de derivar en el autonomista—, a través de la ardua lucha política sostenida con el penúltimo Capitán General de Guatemala, el reaccionario don José de Bustamante y Guerra, que si durante los años de predominio liberal en España fué opresivo y arbitrario, a la reanudación del absolutismo se convirtió en el amo atrabiliario del Reino, decretando contribuciones forzosas, confiscando los bienes de la gente principal, sistematizando la persecución y la delación y haciendo de todos los ramos de la administración medios de perseguir a los criollos y de favorecer a sus paniaguados. Como ejemplo de la valentía y rectitud criolla del Ayuntamiento citado está el acuerdo de 27 de agosto de 1813 en que, con ocasión de la petición de algunos otros Ayuntamientos del Istmo, que habían sido influenciados por intereses particulares para que el Supremo Gobierno perpetuara en el mando a Bustamante, decía que “conociendo este Ayuntamiento que nada es más perjudicial que prevenir y engañar al Gobierno, cuyas providencias, en estos casos, lejos de propender a la felicidad de los pueblos, los conducen a su ruina; que el carácter del Jefe no es a propósito para mandar en estos tiempos y en circunstancias tan críticas; que su inclinación a la arbitrariedad y la dureza, su oposición al entable de la Constitución y su adhesión al antiguo sistema, son tan conocidos, y habiendo por todas estas razones representado este Cabildo al Alto Gobierno sobre una ininidad de ocurrencias, infracciones de la Constitución, y en general, sobre el carácter del Jefe y conducta arriesgada y peligrosa que observa en el mando; siendo por lo mismo conveniente manifestar al Supremo Gobierno la realidad de todo, los resortes y miras que han dirigido las indi-

cadas solicitudes de los Ayuntamientos y los resultados que podría producir el accederse a ellas, se acordó: que se presente sobre este asunto dando de él una idea clara, indicando su falta de veracidad, y pidiendo se deseché la propuesta de los Cabildos, perjudicial y opuesta al interés de la provincia”.

Le tocó a dicho Ayuntamiento enfrentarse también con Bustamante en ocasión de los levantamientos de San Salvador y Nicaragua, en cuyos cabecillas quiso el Gobernador cebar todo su fanatismo de español y absolutista, sometiéndolos a bárbaros castigos y torpes represalias.

Dichos levantamientos tuvieron lugar el 11 de noviembre de 1811 en San Salvador, el 13 de diciembre en León y el 8 de enero siguiente en Granada. Los dos primeros no tuvieron consecuencias graves y fueron pacíficamente sofocados. El de Granada sí asumió mayor gravedad: se removió a todos los empleados españoles, se nombró un Ayuntamiento totalmente compuesto de criollos y se hizo prestar juramento a los comandantes del fuerte de San Fernando, apoderándose de él. Sin embargo, los nuevos dirigentes de Granada reconocieron a la Junta Gubernativa que se instaló en León una vez calmados los movimientos populares de dicho lugar, y al Obispo García Jerez como Gobernador Intendente de la Provincia, desobediéndolo, eso sí, en las medidas tendientes a favorecer a los empleados expulsos. Este fué el origen de la guerra que las autoridades realistas, concentradas en Masaya, le hicieron a los granadinos. Después de algunas luchas, las fuerzas contendientes pactaron, pero Bustamante traicionó el arreglo firmado, y los patriotas de Granada fueron entonces conducidos a pie hasta Guatemala, donde el tirano les hizo sufrir mil vejaciones, a pesar de las actividades de la Audiencia, concluyendo por mandar a muchos de ellos a presidio en Omoa y Trujillo, y a otros a confinamiento a los puertos de ultramar. Indudablemente que este suceso contribuyó a aumentar el resentimiento y odio colonial contra el gobierno de Guatemala y, en general, contra toda Guatemala. Esto último —odiar a toda Guatemala— era seguramente injusto, como lo decíamos al hacer el estudio del régimen administrativo y económico de la Colonia; pero hasta cierto punto natural, como también ahí lo decíamos, por las apariencias, en primer lugar, y luego, por la ingerencia grande de la aristocracia guatemalteca en las actividades y resoluciones de las actividades peninsulares. “Guatemala, en tiempo del gobierno español, era la capital del Reino. En ella residía el Capitán General, la Real Audiencia y el Arzobispo. El círculo político de estos señores no sólo se componía de españoles, sino de guatemaltecos pertenecientes a las familias que se llamaban nobles. Los males, por tanto, procedentes de las primeras autoridades, no se atribuían únicamente a los peninsulares, sino a la aristocracia guatemalteca. El odio de las provincias se marcó contra esa oligarquía, y más tarde, por equivocaciones y errores, se hizo extensivo a todo lo que fué Estado de Guatemala”, nos dice don Lorenzo Montúfar, explicando el fenómeno aludido. (12).

El resto del período que hemos llamado revolucionario discurrió en calma durante los últimos años

del gobierno de Bustamante y los dos primeros de la flexible gestión de don Carlos de Urrutia y Montoya, hasta que la vuelta de la Monarquía al constitucionalismo por la revolución del General Riego, permitiendo la llegada de noticias del resto de América, el intercambio de ideas y la organización de los autonomistas, provocó, primero, la delegación del mando hecha por Urrutia en el Subinspector de Milicias don Gabino Gainza, y luego, la histórica convocatoria de éste a los cuerpos políticos y eclesiásticos de la ciudad de Guatemala para el 15 de septiembre de 1821.

Como resumen puede decirse que en el período revolucionario se acentuaron legal y prácticamente los localismos centroamericanos y que la política absolutista de Bustamante, lejos de conseguir una unificación política y social como la que pretendía, sirvió más bien para ahondar diferencias y aumentar recelos entre las provincias del Istmo.

5.—ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA SOCIAL CENTROAMERICANA.

Antes de entrar en el estudio de la Independencia y acontecimientos posteriores relacionados con la Federación, y precisamente para poder explicárselos en toda su realidad, debemos ensayar un análisis de la constitución social de Centroamérica.

Ya hemos hecho mención, atrás, a rasgos y formas de esta estructura. Aquí lo que toca es explicarlos y clasificarlos debidamente.

Siendo esas formas producto del desarrollo social-histórico efectuado en estas tierras, refirámonos rápidamente a ese desarrollo y a sus bases propias.

Lograda la estabilización de los grupos españoles en América, el paso siguiente fué el de organizar un sistema de vida, mediante la adopción de un régimen político y administrativo y de una forma de producción económica. El primero dictado por los intereses fiscales de la Corona, los particulares de los funcionarios y los propios de la Iglesia, colaboradora eficiente del Estado en la gestión pública. La segunda determinada por el medio y circunstancias especiales de cada región, dentro de los moldes generales de las instituciones económico-sociales españolas de entonces. Esas dos formas, evolucionando por una multiplicidad de factores históricos, fueron determinando en cada región americana una estructura social peculiar, dentro de los rasgos generales comunes en todas ellas.

En el reino de Guatemala hay que hacer notar, como factor decisivo de su estructuración interna total, las diferencias de densidad de la población aborigen de unos sitios a otros. Dicha población era muy densa en el Norte del Istmo (Guatemala), y verdaderamente exigua en el Sur (Costa Rica), quedando comprendidas las de las otras secciones entre esos extremos. Dadas las condiciones de aislamiento de Centro América, los citados grados de densidad demográfica se conservaron durante toda la Colonia, según puede

constatarse por el censo efectuado en 1778 que incluimos en el N° 2 de este estudio. Quiere decir que los grupos colonizadores no llegaron a variar las diferencias regionales de la población nativa, y hasta es muy posible que llegaran a cada comarca en número proporcional, a grandes líneas se entiende, al número de aborígenes existente. Este fenómeno es muy comprensible, pues basándose la producción económica en el sistema de encomiendas, del número de indios disponibles dependía la riqueza social, y ésta, necesariamente, representaba el grado mayor o menor de atracción para los colonos. En todo caso, así lo confirman las estadísticas.

Y ahora reanudemos nuestro razonamiento: dependiendo de la densidad demográfica el mayor o menor desarrollo de la riqueza, de ella dependía también la mayor o menor posibilidad para el fraccionamiento de la sociedad en clases. Y efectivamente, mientras en Costa Rica, al finalizar el coloniaje, se halla un pueblo con un régimen de vida económica y política, social e intelectual, de carácter marcadamente igualitario, en Guatemala el espectáculo es el de una serie de grupos y de clases superpuestas las unas a las otras en relación de dominio económico, político, social e intelectual. Es claro que hubo otras causas, además de la mayor densidad demográfica, que colaboraron en la más completa y regular evolución de la sociedad guatemalteca; entre ellas, la de haber sido constituida en capital de toda la colonia, albergando en su seno a las autoridades superiores del Reino. Eso determinó un fenómeno verdaderamente importante en la historia de Centro América, como ya lo hemos hecho notar: que la actividad administrativa y la política económica coloniales, se orientasen en el sentido —franco o encubierto— de conceder los mayores beneficios a Guatemala, en detrimento de los intereses de las provincias del Sur. Pero ocupémonos ahora de la conformación social de Guatemala, la más heterogénea del Istmo.

En primer lugar, los funcionarios y empleados, tanto por su número como por lo crecido de sus emolumentos y sobre todo por el carácter y amplitud de sus funciones, constituyeron una clase bien diferenciada y con gran influencia económica y política. Entre los más importantes cuerpos burocráticos de Guatemala se contaban: la Capitanía General, la Real Audiencia, la Real Casa de Moneda, la Administración General de la renta de Alcabalas, que tenía cuatro administraciones subalternas en San Salvador, León, Ciudad Real y Comayagua, la Dirección de la renta de Tabacos, con las mismas oficinas dependientes que la anterior, la Contaduría Mayor, la Administración de Correos, también con estafetas provinciales dependientes, el Tribunal del Consulado y la Real Sociedad Económica. Mientras tanto, en las otras provincias, los funcionarios representaban una fuerza social muy relativa, cuando no la de los intereses privados de una docena de personas, como en Costa Rica. Lo mismo puede decirse del clero regular y órdenes religiosas, en cuanto a la diferencia de su fuerza en Guatemala y los otros lugares. Ya en otra parte hemos dado el dato de las crecidas rentas del Arzobispo de Guatemala.

(12) Lorenzo Montúfar, *Reseña Histórica de Centro América*, tomo I, Pág. 6.

la y de la cantidad de vicarías, curatos, cofradías y doctrinas que en su diócesis había: dos datos que, por sí solos, dan un aidea de la importancia y la influencia sociales de los grupos religiosos. Y para dar más clara cuenta de ello, piénsese que sólo en la ciudad de Guatemala existían los siguientes conventos: Santo Domingo (fundado desde 1529), San Francisco (desde 1528), Nuestra Señora de la Merced desde 1557), la Compañía de Jesús (desde 1561), San Juan de Dios (desde 1556), Nuestra Señora de Belén (desde 1653), Cristo Crucificado y San Felipe Neri (estos dos últimos posteriores). De esos conventos, los dos más antiguos, el de Santo Domingo y el de San Francisco, se contaban entre las más ricos propietarios de empresas en grande, de azúcar, ganado y minas. Aunque no en igual grado que en Guatemala, la Iglesia constituyó también un grupo preponderante y con cierta fuerza social en el resto de Centro América, no tanto por su poder económico, como por su influencia moral sobre la población.

En cuanto a los hacendados y comerciantes, también tuvieron su mayor auge en Guatemala, donde la existencia de numerosísima mano de obra y la política favoritista de las autoridades peninsulares, permitían un mayor desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias y mineras y garantizaban un relativo éxito en el comercio interno e interprovincial. Esos grupos formaron la llamada aristocracia guatemalteca, en la que formaban las familias criollas más distinguidas y poderosas: los Aycinena, Pavón, Arrivilliga, Nájera, Juarros, González Batres, Barrundia, Miquel, Urruela, etc. El rasgo más importante, tanto de estos aristócratas, como de los grupos eclesiásticos guatemaltecos, es el contenido feudal de su modo de vivir y de pensar. Expliquémonos el por qué de ese contenido. Hemos visto atrás cómo fué de exíguo el comercio exterior de Centro América y cómo ese hecho influyó decisivamente en el retraso económico del Istmo. Cerrados los mercados externos, la producción se encogió, por falta de colocación, hasta los límites mismos del consumo local. Y no pudo desarrollarse la riqueza numeraria o mueble. Socialmente, esto quiere decir que no pudo formarse una clase o grupo mercantil fuerte e independiente, como los que se formaron en otros lugares de América, donde el comercio exterior, si bien reducido por el monopolio peninsular, sí fué capaz de importar riqueza numeraria. Por ejemplo: Chile, el Perú, La Plata, Nueva Granada, etc. En todos estos lugares surgió una joven burguesía agraria que fué, por cierto, la impulsora de la Independencia. Clase agraria, por cuanto era propietaria de fundos y haciendas suburbanas y rurales, que constituían la base de sustentación de sus actividades; pero clase definitivamente burguesa, también, por la preeminencia de sus intereses comerciales sobre la puramente territoriales de sus propiedades. En Centro América, en cambio, los grupos propietarios iniciales de la Colonia (encomenderos, órdenes monásticas, etc.), no habiendo podido saborear los frutos jugosos del comercio, ni siquiera podido verlos saborear por las compañías peninsulares monopolistas, no se aburguesaron y permanecieron rígidos dentro de los intereses y opiniones pu-

ramente feudales con que iniciaron su desarrollo colonial. Ciertamente, el comercio existió, pero no en grado regular y suficiente como para hacer preponderar la riqueza numeraria sobre la inmueble, el interés comercial sobre el territorial, la opinión liberal sobre la feudal. Este hecho es de importancia máxima en la sociología centroamericana, y explica fenómenos históricos como el carácter pacífico de nuestra Independencia y el predominio del Partido Conservador en Guatemala hasta 1871.

En las otras provincias también se formaron clases criollas con preponderancia social, aunque no tanta como para ser reflejada en una orgullosa conciencia clasista aristocrática. Menos pobladas, más aisladas aún que Guatemala y constantemente abandonadas, cuando no vejadas, por las autoridades y oligarcas de la exclusivista Metrópoli, el desarrollo económico de dichas provincias no fué suficiente como para marcar diferencias sociales tan rígidas e institucionalizadas como las de Guatemala. Desde luego, había diferencias entre españoles, criollos e indios si existían, pero aquí no nos referimos a ellas, sino a las resultantes de la división del trabajo social, que fueron las operadoras de los subsiguientes movimientos históricos relacionados con la Federación, que luego vamos a examinar. La diferencia entre españoles y criollos sólo tuvo importancia en el problema de la Independencia, cuando ellos representaron, respectivamente, el españolismo y el autonomismo. Liquidado ese problema, la diferencia aludida desapareció como factor de la historia centroamericana. En cuanto a la diferencia entre criollos e indios, nunca tuvo importancia en los movimientos históricos del Istmo; los segundos fueron empleados como simples instrumento guerrero y electorario indistintamente, por los dos bandos en que se dividieron los primeros.

Y siguiendo con nuestro interrumpido análisis: clase de artesanos, de verdad definida, sólo existió en Guatemala —si bien hubo grupos de artesanos en otras ciudades del Reino— como consecuencia de una vida urbana más evolucionada. Desde el año de 1556, el Ayuntamiento de Guatemala inició la reglamentación de los gremios, por medio de cursos, exámenes, libranza de títulos, vigilancia gremial, etc., adoptando el sistema europeo de jerarquía y períodos para el ascenso. En 1797, la Sociedad Económica intentó organizarlos dentro de un reglamento general, pero el proyecto no se cumplió por haberse disuelto la referida entidad. Finalmente, en 1811, el Ayuntamiento comisionó al Alférez Real don Antonio de Juarros para la elaboración de un proyecto de ley sobre esa materia. Ese Reglamento Gremial, que no se aplicó por haberlo reprobado el Presidente Bustamante, tiene un carácter marcadamente social, y en el fondo preondia a impedir la entrada del campesinado en los gremios y la salida de los artesanos de él. Tendencia conservadora como ésa, sólo se explica, en 1811, por el pensamiento feudal a que hemos aludido, de la clase dominante. Correctamente, el historiador Salazar atribuye las ideas de Juarros, vertidas en ese Reglamento, el hecho de que estaba "ofuscado todavía por sus preocupaciones de casta y de familia". Después de los grupos cita-

dos, que eran los más importantes, existían en las sociedades centroamericanas otros, indiferenciados e imprecisos, de pequeños comerciantes del mercado interno, pequeños propietarios, empleados públicos y particulares de inferior rango, miembros del bajo clero, campesinos criollos, y finalmente las masas indígenas, salvo en Costa Rica.

Pero todos esos grupos y los de mayor importancia social antes citados, se dividían, con mayor o menor conciencia, primero en guatemalteco y provincianos, y luego en habitantes de tal o cual provincia, cuando no de tal o cual ciudad o villa. No debe perderse de vista esta doble división en clase (grupos sociales por división del trabajo colectivo) y localidades (grupos sociales por localización geográfica); porque, a nuestro juicio, ella es fenómeno que da mucha luz en la comprensión de los sucesos caóticos y aparentemente contradictorios en que se vio sumida Centro América después de su independencia. La estructura social del Istmo, a llegar 1821, era, en resumen, no sólo una pieza fraccionada verticalmente (clases y grupos), sino también horizontalmente (localidades). Pero aquí debe advertirse que cuando se habla de clases y de localidades, no se está significando formas perfectamente definidas, sino tan sólo presentando las más sobresalientes y mejor perfiladas de la sociedad, aquellas a las que, lógicamente, se debe atribuir sus movimientos histórico-sociales generales.

6.—LA INDEPENDENCIA.

Se acerca ahora el momento de la Independencia: llegan noticias de Nueva España y de la América del Sur, dando cuenta de levantamientos, revoluciones y batallas, conjuraciones, planes y proyectos: todo en nombre de la libertad de América. La sociedad centroamericana, y en especial la guatemalteca, se agita y encontramos en la ciudad de Guatemala, con motivo de las elecciones para el Ayuntamiento de 1821, dos facciones políticas en pugna: los FIEBRES O CACOS y los GASISTAS ESPAÑOLES. En general: los primeros, partidarios de la Independencia, y los segundos, opuestos a ella.

Entre los fieles militaban, en primer lugar y con carácter de directores, los hombres de la minoría culta y avanzada, enamorados de la Revolución Francesa y de la Constitución de los Estados Unidos del Norte, que se reclutaban entre las clases alta y media de la ciudad. En segundo lugar, los aristócratas, y luego, los LÉPEROS o grupos humildes de los suburbios. La presencia de los nobles guatemaltecos en el partido se explica así: ellos estaban en una situación muy especial con respecto a los sucesos liberales ocurridos en España, que les habían reportado, tanto ventajas como desventajas. Ventajas, las propias de la libertad de comercio que les aseguraban colocación para sus productos, si bien por ello nunca demostraron interés consciente y decidido, a consecuencia de la falta de experiencia comercial de que adolecieron en la Colonia. Desventajas, las derivadas de la política progresista, tendiente a concederles a las provincias del Sur, cada vez una mayor autonomía política, económica y

administrativa, con respecto a Guatemala; por ejemplo: fortalecimiento del régimen municipal provincial, habilitación de los puertos de dichas provincias, etc. Y ya sabemos bien que el control de esas provincias era de gran importancia para los intereses de la oligarquía guatemalteca.

Por la falta, pues, de necesidad consciente e imperativa de libertad comercial, tal como la que sintieron las jóvenes burguesías agrarias formadas en otros sitios de América, no tuvieron los aristócratas guatemaltecos, durante el período revolucionario, una actitud favorable y decidida en favor de la Independencia; pero ya, en 1820, si se decidieron por ella, en primer lugar obedeciendo a la corriente autonomista que corría por todo el Continente, y en segundo, con el cálculo o el instinto, demostrado en sus posteriores actividades, de tomar luego el control absoluto del Istmo. Igual o parecida, por cuanto se fundaba en los mismos motivos, fué la actitud del clero aristocrático con respecto a la Independencia.

Finalmente, los léperos formaban en el Partido Fiebre, como apéndice económico e intelectual de la aristocracia civil y eclesiástica.

Entre los gasistas alineaban, en primer lugar y como era natural, los funcionarios españoles, junto con los grupos de ellos dependientes en alguna forma; por ejemplo, algunos ricos comerciantes de intereses ligados a la existencia del mecanismo burocrático colonial; y luego, los artesanos, justamente alarmados por la idea del comercio libre, que había de venir a arruinar completamente sus incipientes industrias, desarrolladas artificialmente al amparo de la protección comercial. Se distinguían por su entusiasmo "gasista", los hilanderos, cuya industria era la más avanzada del Reino. Por esa razón decía el Presidente Urrutia en su proclama política de 19 de diciembre de 1820: "...como en los papeles públicos se ha hablado, especialmente sobre comercio de algodones, me parece justo decirlo lo que en esto hay en verdad. Lejos de haber concedido, como equivocada, si no maliciosamente, se trata de divulgar, un comercio libre, he tratado de coartar el que tanto tiempo ha se estaba haciendo, sin pagar derechos y sin precaución alguna".

Las elecciones las ganaron los gasistas por el influjo e intervención de las autoridades y el soborno efectuado en gran escala entre los léperos, pero no por un mayor vigor social del partido, como lo prueba el hecho inmediato de la proclamación de la Independencia el 15 de setiembre siguiente, por la que el Reino de Guatemala se separó de España sin oposición interna alguna, y, al contrario, con el beneplácito del pueblo y la connivencia de las mismas autoridades españolas. Los artesanos, sin dirección intelectual adecuada y carentes de fuertes resortes políticos y económicos, también se sumaron a la celebración del magno acontecimiento. Habían sido convenientemente influenciados por la minoría avanzada liberal, la que, para atraérselo, aparentó un alejamiento de la nobleza, logrando así, hábilmente, una unificación de pareceres favorable a la Independencia. A su propaganda y actividades se debió inmediatamente el memorable paso, pero más que todo, a la ninguna oposi-

ción fuerte que encontraron. Por la razón inversa, esa misma minoría liberal fracasó después, como lo veremos, en la constitución progresista de Guatemala, y, por consecuencia obligada, en la estabilización definitiva de la Federación centroamericana.

En cuanto a la actitud de las autoridades el 15 de setiembre, hay que decir que lo que hicieron fué plegarse a la gran fuerza de los acontecimientos. Gáinza, que pretendió jurar la Independencia con sujeción al Plan de Iguala, por el que México se iba a erigir en una monarquía constitucional independiente de España, se vió obligado por la presión popular a jurar la Independencia absoluta de España, México y cualquiera otra nación, aunque no por eso abandonó, claro está, su propósito de anexión a México, descubierto en sus actividades posteriores. Esa fué la actitud de todos los funcionarios y empleados españoles o españoles.

7.—REPUBLICA E IMPERIO (1821-1823).

Vamos a entrar ahora al estudio de la época en que la opinión de Centro América se dividió entre la independencia republicana absoluta o la anexión al Imperio Mexicano, y que por comodidad y facilidad llamaremos período imperialista, asignándole a este vocablo un significado puramente de opinión política.

Una circunstancia: la de la dificultad y lentitud de las comunicaciones, permite ver, una a una e independientemente, la reacción propia de cada ciudad o villa centroamericana ante la noticia de la Independencia proclamada en Guatemala. Pero vamos a dar antes una explicación necesaria para la correcta comprensión de esas reacciones: debe recordarse que el desarrollo histórico colonial de Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, produjo, como lo acabamos de ver, sociedades simples, sin grandes y bien marcadas diferencias de intereses, y más bien unidas en el sentimiento adverso a Guatemala. Preponderaba, pues, en ellas, la conciencia de localidad —bien fomentada durante la Colonia y el período revolucionario— sobre las conciencias particulares de grupo o clase, difusas por falta de una libre y completa evolución social. Así, sus divergencias políticas internas, en los primeros tiempos de vida independiente, obedecieron sobre todo a las tendencias que llamaremos autonomismo provincial y guatemalismo. La primera era la de los que, deseando cambios y progresos para sus pueblos, se daban cuenta de que la condición primera para ello, era la relativa emancipación de la tutela guatemalteca, ejercida en su perjuicio durante todo el coloniaje. La segunda, la de quienes repugnaban la autonomía, porque intuían con su obtención la cancelación de su posición y funciones (exfuncionarios españoles o españoles y grupos ligados al mecanismo burocrático colonial), o de ciertos privilegios de orden feudal colonial (el clero). Los primeros, que representaban la tesis progresista, la que convenía de verdad a las exprovincias, y por eso estaba llamada a preponderar en ellas, tomaron el banderín liberal. Marchaba a su cabeza la minoría intelectual avanzada y luego iban todos los grupos conscientes de que era ne-

cesario, para el buen desarrollo de sus intereses y opiniones provinciales, la adopción de formas liberales en la economía y la administración, y como primera entre ellas, la liquidación de la potestad colonial de Guatemala. Los segundos, funcionarios y miembros del clero, se valieron de las incultas masas criollas e indígenas, urbanas y rurales, que levantaron invocando la defensa de la Religión, recurso tan explotado siempre para ocultar la defensa de intereses muy diferentes. Ya con esta explicación, podremos comprender bien los hechos suscitados en Centro América en el período imperialista.

En San Salvador se juró la independencia absoluta en 29 de setiembre, y como el grupo liberal progresista acordara, por medio del Ayuntamiento, la creación de una Junta subalterna económica y consultiva, tendiente desde luego a ampliar la autonomía salvadoreña, algunos clérigos se opusieron a tal paso y promovieron varios tumultos populares, dando lugar a intervenir el Jefe Político Barriere, quien puso presos a los dirigentes liberales y canceló las elecciones que se proyectaban. Llegado el cura Delgado —simpatizante figura republicana y progresista— desde Guatemala, comisionado por la Junta constitutiva, expulsó a Barriere, puso en libertad a los presos e instaló la Junta Provincial que demandaba el sentimiento localista progresista del pueblo. En Honduras algunos pueblos, encabezados por Comayagua, donde preponderaba el elemento burocrático peninsular y españolista, proclamaron la Independencia; pero junto con la Independencia de Guatemala y uniéndose al gobierno imperial de México. Otros departamentos, con Tegucigalpa a la cabeza, siguieron a Guatemala. La razón que llevó a Tinoco, Intendente de la provincia de Honduras, a acordar la sujeción a México, es, en el fondo, la misma que movió a los funcionarios y clérigos salvadoreños a oponerse a la autonomía provincial del Salvador; el miedo o recelo de que, con los cambios sobreenvidados, les fuesen cancelados sus privilegios. "Esto lo hacía Tinoco —dice el historiador Vallejo refiriéndose a la anexión hondureña a México—, con la mira, sin duda, de pertenecer siempre a un centro lejano"; esto es, con la mira de justificar y garantizar su posición y funciones sociales y políticas. En León de Nicaragua, el Intendente, el Obispo y el Coronel de milicias —valga decir, la burocracia y el clero—, declararon el 11 de octubre la separación de Guatemala, y el 21 del mismo mes la adhesión al Plan de Iguala, lo mismo que Comayagua. Mientras tanto, Granada juraba la Independencia, manteniéndose unida a Guatemala. En Costa Rica se decidió por la independencia absoluta de España y la temporal de León y de Guatemala, sus dos autoridades superiores en pugna, hasta tanto no se normalizasen las cosas, asumiendo así, de hecho, la autonomía local en forma absoluta, por lo que procedió a la instalación de una Junta que en 1822, fué sustituida por otra de elección popular, la que fungió hasta el año 23.

Ese fenómeno de aislarse y autodeterminarse cada región al desaparecer la autoridad de la Península

y su sistema de gobierno, es muy natural y se produjo en toda la América con mayores o menores proporciones, según el desarrollo del localismo existente. Como quien dice, desaparecido el padre, libres los hijos, y ni oír hablar siquiera de la autoridad del hermano mayor. Tal fenómeno de desintegración, fuera de ser natural, tenía su razón de ser legal, a la luz de la filosofía política entonces de moda en toda la América. Decía el eminente argentino don Mariano Moreno, en 1810, con ocasión del Congreso provocado para la constitución del Estado argentino: "...disueltos los vínculos que ligaban los pueblos con el Monarca, cada provincia era dueña de sí misma, por cuanto el pacto social no establecía relación entre ellas directamente, sino entre el rey y los pueblos... Pueden, pues, las provincias obrar por sí solas su constitución y arreglo; debe hacerlo, porque la naturaleza misma les ha prefijado esta conducta, en las producciones y límites de sus respectivos territorios". (13).

Pues bien, esa natural tendencia localista de aislamiento tuvo en Centro América un pretexto histórico, que le dio ocasión para manifestar con gran amplitud y fuerza la cuestión de la anexión al Imperio Mexicano, que además sirvió también para que se manifestaran los diferentes grupos económicos existentes en el Istmo. Efectivamente, hemos visto como, ante la disyuntiva de la independencia absoluta y la unión con México, no cada provincia, sino cada ciudad o villa —extrema expresión del localismo!— obedeciendo, bien a intereses de grupo, bien a reacción lugareña, tomó uno u otro camino. Esa situación tenía que agravarse más aún con el empleo de las armas. Fuerzas de San Salvador y Chiquimula invadieron Honduras, si bien no se vieron obligadas a actuar militarmente, porque el Intendente Tinoco, temeroso y desconfiado, dimitió el mando y abandonó la provincia cuando ya había reducido por la fuerza a Omoa y Trujillo y se disponía a hacerlo con Tegucigalpa. Esa invasión de las fuerzas enviadas por Guatemala hirió, a pesar de no haberse verificado ningún hecho militar, el sentimiento provincial hondureño. "De aquí —dice Vallejo— data la rivalidad entre el gobierno de Honduras y el de Guatemala".

Mientras tanto, en la misma ciudad de Guatemala ocurrían algunos choques armados entre republicanos e imperialistas. Así las cosas, la presión de los imperialistas de México, se fué haciendo tan fuerte que la Junta Consultiva instalada en aquella ciudad, controlada por los antiguos funcionarios españoles y por los aristócratas guatemaltecos, desconociendo la resolución de San Salvador y Granada de sostener su independencia absoluta, y faltando recibir la contestación de 67 Ayuntamientos sobre su decisión al respecto, acordó la incorporación de Centro América a México. Así se satisfacían los intereses de los ex-funcionarios, que podrían seguir fungiendo bajo el régimen imperial con su carga de títulos y privilegios; también los de los aristócratas guatemaltecos, que con-

servaban el control del Istmo, y también los del alto clero, que se ponía al amparo de los afanes renovadores de los liberales republicanos. Pero así no se cumplía la Independencia como fenómeno integral social-histórico; porque si ella, en su faceta política, obedeció al conflicto integral social-histórico; porque si ella, en su faceta política, obedeció al conflicto de gobierno suscitado entre criollos y españoles, en su faceta interna o puramente social, tuvo por razón fundamental el choque entre grupos que representaban nuevas formas de interés y aparecían dotados de una nueva conciencia histórica, con las formas políticas ya caducas de los grupos burócratas y latifundistas de la Colonia. Ya hemos visto cómo en las regiones más ricas de la América y que habían tenido gran volumen de comercio material e intelectual con Europa, esos grupos nuevos estaban constituidos por jóvenes clases burguesas, agrícolas y comerciales de raíz criolla. En Centro América, también lo hemos visto, en donde el desarrollo colonial fué tan incompleto, las nuevas fuerzas históricas las constituían los grupos avanzados de Guatemala y, en general, toda la población del resto del Istmo, con excepción de ciertos ex-funcionarios, de ciertos clérigos y de los grupos por ellos controlados. Es decir, que en Centro América la oposición de las tendencias conservadora y reformista, por circunstancias especiales, participaba también de un factor geográfico, o sea, que dichas tendencias estaban, en general, localizadas, la primera en Guatemala y la segunda en las provincias del Sur. No debe perderse de vista este fenómeno peculiarísimo. Y volviendo a la Independencia, hay que decir que en Centro América ya se había satisfecho con la separación de España el imperativo psicológico de los criollos autonomistas, pero quedaba vivo aún el problema interno que ponía frente a frente a dos grupos con intereses y banderines ideológicos opuestos. Desde luego esos dos problemas interno e internacional de la Independencia, no estaban en forma alguna separados: formaban dos aspectos de un solo gran cuerpo de legítimas aspiraciones de los sectores revolucionarios americanos. Por eso los independentistas de verdad no iban a cejar en su lucha: nos los iba a engañar la táctica de las clases conservadoras guatemaltecas, que tomaron parte en la consecución de la Independencia, sólo porque vieron que ella, en sí misma, no lesionaba sus intereses, y que más bien les permitiría asegurarlos mejor. Esa fué la misma actitud de las clases conservadoras en México, y el Plan de Iguala, al que ahora se amparaban también las guatemaltecas, en el fondo de su aparente inocuidad (conservación de la Religión Católica Apostólica Romana, independencia bajo una monarquía constitucional y unión completa de europeos y americanos), tenía fines en verdad reaccionarios. "En el fondo, Unión quería decir conservación de los derechos adquiridos, sistema de gobierno por autoridad todavía con apoyo de la religión, protección a los intereses comerciales y de propiedad de los españoles europeos y de los criollos más ricos; en una palabra, conservación del sistema colonial, únicamente modificado por un cambio de personas y de fórmulas en el alto mando. Religión quería decir en

(13) Mariano Moreno, "Doctrina Democrática" págs. 273 y 275.

las banderas del Plan de Iguala, respeto a los intereses de la Iglesia y conservación de los privilegios y propiedades de la clase sacerdotal; y el respeto a la Iglesia Católica, como única institución religiosa autorizada, significaba continuación de la incomunicación comercial y espiritual con los países no católicos". (14)

La lucha de los republicanos de México y Centro América comenzó inmediatamente. Las tropas de Guatemala y El Salvador se encontraron en el campo del Espinal, en marzo de 1822, en una lucha sin ninguna importancia militar, "pero muy remarcable en nuestra historia porque allí quedó sembrada la semilla de la guerra civil de que ha sido víctima la nación centroamericana", dice Marure. Esta afirmación del eminente historiador resulta ser cierta, referida particularmente a la actividad militar. Sociológicamente hablando, ese encuentro —para usar de la misma figura— no fué semilla, sino tan sólo el abono para una planta de divisiones y localismos, ya entonces bien desarrollada, que había sido sembrada en el Istmo por las condiciones geográficas, económicas y administrativas de la Colonia.

Después de un largo sitio impuesto a San Salvador y de algunas batallas campales, se pretendió llegar a un acuerdo, que fracasó por las exigencias de San Salvador. A una de ellas queremos referirnos con especialidad, porque ha sido muy debatida por los historiadores centroamericanos: la erección de una silla episcopal en El Salvador. Para muchos esto no obedecía más que a las ambiciones personales del Dr. Delgado, a quien por eso atribuyen culpa en el descabro de la Federación. Creemos que si la erección de esa mitra obedecía efectivamente a una ansiedad personal de Delgado, respondía también a una tendencia más general, más honda, más social, en una palabra: al sentimiento autónomo progresista salvadoreño que ya hemos hecho notar. No debe olvidarse que la de-

pendencia en lo eclesiástico importaba un hecho económico de magnitud: el pago de diezmos y otros impuestos a la Iglesia guatemalteca, y un hecho político aun de mayor tamaño: la influencia moral del Arzobispo Metropolitano sobre las masas salvadoreñas. Resultaba así dicha dependencia una sujeción material y moral muy importante con respecto a Guatemala. De aquí que el Arzobispo y, en general, todo el conservatismo guatemalteco, siempre se opusieron a esa erección, y de allí también que los salvadoreños apoyaran firmemente a Delgado en todas sus luchas y aspiraciones. Si ese propósito no hubiera tenido raíces colectivas, el Padre Delgado no hubiera conseguido la aureola popular de que gozó y más bien hubiera terminado por hastiar a sus compatriotas.

Y volviendo a la narración histórica, es lo cierto que el general imperialista Filísola tomó al fin la ciudad de San Salvador, mientras sus tropas defensoras se retiraban hacia el Sur, capitulando poco después. Al mismo tiempo, los imperialistas de León le ponían cerco a la republicana Granada y eran obligados a re-

tirarse a Masaya. Y en la lejana Costa Rica también chocaban los imperialistas de Cartago, ciudad donde predominaban los exfuncionarios, el clero y las familias españolas, con los republicanos de San José, ciudad de fuertes labriegos, ansiosos de cambio y adelanto para Costa Rica. Pero cuando se libraba este encuentro, ya había caído Iturbide y se había impuesto en México, definitivamente el principio republicano, al empuje de las fuerzas progresistas del país. Eso trajo por consecuencia que el General Filísola abandonara su tarea de someter a todos los pueblos de El Salvador, que cesaran las hostilidades entre León y Granada y que se afianzara totalmente el triunfo logrado por San José sobre Cartago. Entonces Filísola, dando un salto logrero de esos que hacen época, apoyó a la Junta Consultiva en una convocatoria a los pueblos de Centro América para la reunión de un Congreso en Guatemala, de acuerdo con el Artículo 2º del Acta de Independencia.

Pero... ¿cuál es el balance que deja el periodo imperialista en el plano social? Por un lado, robustecimiento de las instituciones políticas provinciales, que se habían ido convirtiendo de hecho, cada vez más, en organismos independientes, por otro, agravios y resentimientos de unas ciudades con otras y de las provincias entre sí, y un sentimiento general de desconfianza, ahora mucho mayor, hacia Guatemala, que había descubierto todo el poder de sus clases conservadoras, y además de todo eso, la sociedad dividida en dos facciones políticas más o menos definidas.

8.—LA CONSTITUCION FEDERAL, SU TEORIA Y SU APLICACION PRACTICA. — CRITICA HISTORICA

Con ese estado en la estructura y el sentimiento colectivos, se instaló el 24 de junio de 1823, en la ciudad de Guatemala, la Asamblea Nacional Constituyente de Centro América. Quiere decir, que bajo el entusiasmo filial, los actos y solemnidades del caso, estaban latentes fuerzas contradictorias muy poderosas que habrían de subir inmediatamente a la superficie política, a dar razón de su existencia.

"Lo mismo que sucedió el 15 de setiembre de 1821 con los gasistas y cacos —dice Marure— se verificó el 24 de junio de 1823 con los imperiales y republicanos: todos se confundieron, todos formaron una sola masa, pero no para olvidar sus antiguos resentimientos, sino para reproducirse en nuevos y más fuertes partidos.— El de los Liberales, distinguidos después con los nombres de Fiebres o Anarquistas, a causa del acaloramiento con que emitían sus opiniones y promovían toda especie de reformas, se compuso, en su mayor parte, de los que habían sido opuestos a la unión a México y de algunos pocos de los que opinaron en sentido contrario; el de los Moderados, que fué más generalmente conocido con las denominaciones de Servil o Aristócrata, se componía de las familias nobles y de casi todos los que se habían manifestado adictos al sistema imperial; es decir, de la mayor parte de los españoles europeos, empleados civiles y militares, eclesiásticos y clase más

(14) Alfonso Teja Sabre, "Historia de México", pág. 308.

ignorante del pueblo.—Engrosaron este bando algunos republicanos capitalistas que temían la preponderancia de las provincias y deseaban conservar a la metrópoli su antiguo influjo y prestigios". (15)

Estos párrafos constituyen una buena presentación y definición de Liberales y SERVILES; en ellos se enuncia con bastante precisión las dos clases de división social en Centro América: grupos económicos y grupos locales. Esta doble división, como lo insinúa Marure y nosotros lo hemos hecho notar atrás, se halla simplificada por el hecho muy natural de coincidir, a grandes líneas, el conservatismo con el guatemalismo, y el liberalismo con el provincialismo. Calificamos de natural tal fenómeno, porque la idea conservadora, en general, a lo que tendía era, digámoslo así, a CONSERVAR las cosas como estaban: entre ellas, el predominio de Guatemala en Centro América: por eso los guatemaltecos, en su mayoría y por su sola condición de guatemaltecos, debían ser conservadores; la idea liberal, en general también, tendía a LIBERAR la administración, la economía y la legislación de las trabas feudales coloniales: dentro de ese propósito, a las provincias de la tutela guatemalteca: por eso los provincianos, en su mayoría y en cuanto provincianos, debían ser liberales. Fuera de eso, que era un fenómeno accidental y característico del Centro de América, su constitución social llevaba al conservatismo a preponderar en Guatemala, y al liberalismo en los Estados del Sur. Y así era, a grandes líneas: los conservadores dominaban totalmente en Guatemala, Quezaltenango y Verapaz, donde sólo existían pequeñas minorías liberales; y los liberales en el resto del Istmo, donde los serviles sólo controlaban algunos pueblos de los departamentos de Santa Ana, Sonsonate y San Miguel en El Salvador, de Gracias y Santa Bárbara en Honduras, y algunos en Nicaragua y Costa Rica. Pero, una observación: aquí les estamos dando a los vocablos conservador y liberal un sentido histórico auténtico, que era el que encarnaban las facciones centro-americanas en los años en que se constituyó la Federación. Lo advertimos, porque en la historia posterior de Centro América aparecen, en casi todas sus secciones, partidos conservador y liberal, algunos de los cuales llegan hasta nuestros días, y con los que aquéllos no deben confundirse. Estos últimos no fueron ya, como en 1824, manifestaciones en lo político de una divergencia histórica esencial, sino tan sólo producto de rivalidades de campanario, de opuestas ambiciones personales o de camarilla, y de diferencias sin sentido, entre bateos y comecuras. Tal diferencia debe tenerse muy en cuenta para no incurrir en errores de apreciación y para no olvidar que por sobre los partidismos y luchas políticas que personas y grupos fomentaron, por ambición e incivilidad, en Honduras, El Salvador, Nicaragua y hasta en Costa Rica, aprovechando la incoherencia social y moral, legada por el régimen colonial a Centro América, estos cuatro Estados fueron, desde la Independencia, los representantes del liberalismo en estas tierras. No de un liberalismo cul-

to y doctrinario como el europeo, sino de un liberalismo agreste, de un progresismo, cabría mejor decir, que expresaba con fuerza y sencillez el ansia de hondureños, salvadoreños, nicaragüenses y costarricenses por cambiar y superar su miserable vida social del coloniaje. El historiador Montúfar insiste, a lo largo de su Reseña, en este fenómeno de la mayor aptitud de los cuatro Estados del Sur para la reforma social, no obstante que continuamente alude a los partidos conservador y liberal de estas secciones, dejando así bien sentada la diferencia entre las facciones y las luchas internas puramente políticas de dichos Estados, y el profundo significado liberal o progresista de los cuatro, en la evolución sociológico del Istmo. Atribuye, por cierto, esa tendencia reformista de Honduras, El Salvador y Costa Rica, al abandono de que España las hizo objeto durante la Colonia, lo que, según él, las salvó de que les fuese impreso el sello del fanatismo de la Casa de Austria española, que Guatemala sí tuvo que soportar, por lo que se hizo refractaria al progreso y el cambio social. Y hechas las anteriores explicaciones, volvamos a la Asamblea Nacional Constituyente.

Apenas iniciadas sus labores, dos criterios, dos tendencias, que respondían a los intereses y opiniones de liberales y conservadores, y en cierto ángulo, desde luego, a los de guatemaltecos y provincianos, la dividieron en cuanto asunto importante se presentaba a estudio y solución. Sólo existió unidad de pareceres en los asuntos secundarios y puramente formales; nunca en los fundamentales y menos que en ningún otro en el de la forma de constituir políticamente la nación.

Antes de referirnos con especialidad a este último asunto, vamos a llamar la atención sobre un hecho sucedido mientras sesionaba la Asamblea, y que es bien sintomático de la progresiva desunión de lo que había sido el Reino de Guatemala: la erección de cada antigua provincia en Estado, con la respectiva instalación de su gobiernos particulares, que en setiembre de 1824 ya habían todas llevado a cabo, con excepción de Nicaragua en donde se desarrollaba una cruenta lucha civil.

Esta forma de desunión de Centro América —organización autónoma de cada sección—, por su carácter organizado y consciente, refleja un grado más evolucionado y más fuerte de localismo: aquel en que se ha vencido ya la etapa anárquica de lugareñismo minúsculo de la Colonia, al que, sin embargo, debía volver nuevamente Centro América al frustrarse el plan político de la Federación.

Y anotado este hecho, bien significativo por cierto, hagamos un examen de la Constitución Política de Centro América, junto con algunos hechos históricos relacionados con ella y a los que se ha atribuido con frecuencia la culpa de la disolución.

Sobre la forma de constituir políticamente la nación, liberales y serviles tuvieron y sostuvieron opuestas ideas: los primeros propugnaban el régimen federal; los segundos el centralista o unitario. Unos y otros sacaban conclusiones diferentes de una igual observación de los hechos. Porque ni a unos ni a otros se les ocultaba la existencia de fuertes localismos nacidos en un vasto territorio, escasamente poblado; pe-

(15) Alejandro Marure, "Bosquejo histórico de las Revoluciones de Centro América", tomo 1, pág. 61.

ro mientras los serviles deducían de eso, ya se puede imaginar por qué íntimas razones, la necesidad de un gobierno central fuerte para impedir, según decían, el relajamiento progresivo de la unidad nacional, los liberales sacaban la conclusión de que era necesario instituir, bajo un gobierno supremo nacional, otros locales que se adaptaran a las necesidades, condiciones y sentimientos diversos de cada región. Desde un punto de vista sociológico, la conclusión de verdad correcta era la liberal, porque resultaba de un criterio organicista, según el cual toda manifestación legítimamente social, en cuanto producto natural, debe ser respetada y encauzada dentro de tal o cual tendencia, si es el caso de controlarla, pero de ninguna manera sofocada. El punto de vista de los serviles era el de que la fuerza externa de una autoridad política puede ahogar, por su propia presión, cualquier manifestación social, independientemente de su legitimidad histórica. Este criterio es el mismo de las dictaduras que se erigen para sofocar determinada ansia colectiva, sin pensar en que si ella es legítimo producto histórico, desaparecerá la fuerza externa que la embarazaba, volverá a aparecer con toda su fuerza, y lo que es peor, deformada y desorientada por la represión. En el caso de Centro América, los provincialismos no eran mero accidente político, ni suceso artificialmente provocado por ambiciones personales o de grupo. Hemos visto su nacimiento espontáneo en la Colonia, y su lento y prolongado desarrollo, cada vez más orgánico y consciente hasta 1824. De aquí lo antihistórico del criterio centralista de los conservadores. Pero, además y sobre todo, hay que tener en cuenta que centralismo no significaba, en aquellos momentos, solamente renuncia de la autonomía local, sino, en el fondo de las cosas, que iba a continuar la sujeción de Centro América a la antigua Metrópoli. Puede verse con claridad, por cierto, en este asunto de la forma constitucional, la confirmación de la tesis antes expuesta, de que, por razones de estructura social y de intereses locales, el conservatismo coincidía, en general, con el guatemalismo, y la tendencia progresista, también en general, con el provincialismo, que es como hemos dado en llamar el conjunto de interés de los cuatro Estados del Sur. Efectivamente, en Guatemala dominó la opinión centralista, mientras que las provincias fueron casi unánimemente federalistas. Lo cual era bien natural: porque a los guatemaltecos les convenía, política y económicamente, la centralización con base en Guatemala; y en cuanto a los provincianos, dolorosamente experimentada la política exclusivista de la oligarquía guatemalteca durante la Colonia, y su reciente intento de anexión al Imperio Mexicano, por el que pretendió imponer de nuevo su hegemonía absoluta sobre el resto de Centro América, no podía caberles duda sobre las instituciones del Partido Servil —instrumento político de esa oligarquía— al propugnar la adopción del centralismo. Por eso, la presión enorme que significaba la actitud de las provincias, forzó, a pesar de la mayor representación conservadora en la Asamblea, la adopción de la forma federal para la Constitución Política de Centro América, que se decretó el 22 de noviembre de 1824 y fué luego sancionada por la primera legislatura nacional. Así fracasó el segundo inten-

to de las clases feudales retardarias de Guatemala, para retener el poder general sobre el Istmo, que las fuerzas autonomistas y progresistas luchaban desde la Independencia por arrebatárselo.

El centralismo, de todas maneras, hubiera fracasado. Estaba llamado a chocar inmediatamente con los sentimientos e instituciones locales, y una de dos: o se quiebra en el momento primero de su aplicación práctica, o se impone —y transitoriamente apenas— por medio de la fuerza. Transitoriamente apenas, porque ni los serviles, ni ningún otro grupo en Centro América, contaba entonces con elementos suficientes para ejercer un control material de todo el territorio, ni las condiciones geográficas, demográficas y sociológicas del Istmo, eran las más apropiadas para ejercerlo.

Los liberales pusieron grandes esperanzas en la Constitución Federal, primero, porque se avenía en la orientación de sus ideas y representaba un triunfo, y segundo, porque los tenía encantados el resultado que el federalismo estaba dando en los Estados Unidos del Norte desde su adopción en 1788. El federalismo fué una moda en la América Latina, durante los primeros tiempos de vida independiente, y se le ensayó en todas partes, menos en Chile, en la creencia sencilla de que el progreso y la paz de los Estados Unidos del Norte estaban directamente determinados por la forma de su carta constitutiva. La Constitución centroamericana se basó también en dicho pacto, y muchos historiadores han atribuido el fracaso de nuestra Federación, precisamente a eso: a haberse copiado su base jurídica de la de una nación por mil razones diferente y más adelantada. Sin embargo, si ciertamente nuestra Constitución tenía defectos, errores y exotismos, no puede dejar de reconocerse que, como lo hemos dicho, su forma federal, en general, era la estructura política que mejor se adaptaba a las condiciones sociales del Istmo y al interés económico y político de cada uno de sus secciones. "Centro América tenía que ser federal o no ser. Una república unitaria aun hoy sería irrealizable. Hay que recordar lo extenso del territorio y el mal de las comunicaciones, lo escaso de la población y lo heterogéneo de los pobladores, lo diverso de las costumbres, lo vario de los caracteres, lo nulo del intercambio, lo raro del íntimo trato, en una palabra la falta de vínculos verdaderos y estables. Por otra parte, estas provincias habían permanecido hasta entonces en una especie de federalismo aparente", es la opinión ilustrada de don Cleto González Víquez al respecto. (16).

No, no es en la Constitución Federal donde debe buscarse el origen de la disolución centroamericana. La causa fué más profunda que el dictado de unos artículos —así como la del progreso de los Estados Unidos del Norte—, y la forma en que éstos quedasen redactados sólo podía aligerar o retardar un poco el compás de la tragedia. Dentro de ese orden de ideas, nosotros creemos que el sistema federal retrasó la desintegración inminente, porque no lesionaba y más bien parecía garantizar los intereses y opiniones progresistas y autonomistas de los Estados del Sur, que el centralismo hería en forma franca y aguda. Pero tam-

(16) Cleto González Víquez, Op. cit., pág. 518.

bién creemos que con la redacción más racional de algunos de sus artículos, hubiera podido retardar aún más esa desintegración. Eso es lo que vamos a examinar ahora.

Tenemos dicho que la bondad del federalismo residía en el reconocimiento que efectuaba de los sentimientos e instituciones locales y en la debida conciliación de éstos con los nacionales. Esto es, en un género de equilibrio que establecía entre el poder total y los parciales. Lo malo fué que, posiblemente, como reacción ante la absorción centralista pretendida por los serviles, y también obedeciendo a un extremismo localista, la Asamblea Constituyente rompió ese equilibrio, el más saludable y necesario en teoría constitucional para el afianzamiento del régimen, reduciendo a la nada las funciones y la autoridad del Gobierno Nacional, y, dentro de éste, las del Poder Ejecutivo. Este venía a ser un simple instrumento de las decisiones del Legislativo Federal, por un lado, y una figura impotente ante los gobiernos estatales, por el otro. Examinemos el asunto sobre el terreno.

El derecho de iniciativa correspondía al Congreso y a las Secretarías del Ejecutivo (art. 71 de la Constitución Federal), y el de sanción al Senado (art. 77); pero las resoluciones vetadas por éste, cuando el Congreso las ratificaba por dos terceras o tres cuartas partes de sus votos, según el carácter de la ley en cuestión, obligaba la sanción del Senado (arts. 81 y 82). Mientras tanto, el papel del Ejecutivo, a quien se privaba no sólo del derecho de sanción y veto, sino también y aún del de objeción, se reducía al cumplimiento de las leyes así formadas. Decía el art. 87: "El Poder Ejecutivo, luego que reciba una resolución sancionada debe bajo la más estrecha responsabilidad ordenar su cumplimiento; disponer entre quince días lo necesario a su ejecución; y publicarla y circularla". Este era el papel del Presidente de la República. Al Congreso le correspondía, fuera de la facultad legislativa (art. 69, inc. 1), la dirección de la Hacienda Pública (art. 69 incs. 6 a 8 y 10 a 13), de la Educación Pública (art. 69, inc. 14), del Comercio Exterior e Interno (art. 69, incisos 19 y 20), de la Comunicaciones (art. 69, inc. 22), el sostenimiento y reglamentación del Ejército y la Armada (art. 69, incs. 2 y 3), la imposición de contribuciones (art. 69, incs. 7 y 9), la creación de tribunales federales inferiores (art. 69, inc. 25), la declaración de guerra y el decreto de paz (art. 69, inc. 16) y otras muchas cosas, hasta la concesión de amnistías e indultos (art. 69, inc. 24). Al Ejecutivo sólo se le encomendaba la dirección de la fuerza armada, el mantenimiento del orden público y el derecho a hacer ciertos nombramientos; pero en todas estas actividades estaba sujeto, en mayor o menor grado, a los consejos, aprobaciones o ratificaciones del Senado o del Congreso (arts. 113 a 122). Además, resultaba prácticamente impotente para cumplirla, en razón de la excesiva autonomía de los gobiernos estatales y de la forma absoluta en que la Constitución consignaba las garantías individuales. Así, ninguna autoridad podía "coartar en ningún caso ni por pretexto alguno la libertad del pensamiento, la de la palabra, la de la escritura y la de la imprenta" art. 175, inc. 1), "ni la de petición, la de emigración

al extranjero, la propiedad, ni otras (art. 175, incs. 2 a 4). Tampoco podía ninguna autoridad ("sino en el caso de tumulto, rebelión o ataque con fuerza armada a las autoridades constituidas"), desarmar a ninguna persona ni grupo, coartar el derecho de reunión, violar domicilios privados y formar comisiones o tribunales especiales (art. 176, incs. 1 a 4). Como resumen del examen de estos artículos referentes a las garantías individuales, puede decirse que las autoridades eran absolutamente impotentes para evitar cualquier desorden, revuelta o sublevación, y sólo podían intervenir cuando ya éstos se hubiesen producido. Un absurdo completo. Y sobre todo, un peligro constante para la estabilidad del Gobierno Federal. Las MEMORIAS de don Manuel José Arce, primer Presidente de Centro América, están llenas de detalles que demuestran positivamente esa situación. Al consignarlos dice Arce que lo hace para que "el hombre justo y sensato forme un juicio cabal de las oscilaciones que desde el principio y por todas partes han empujado el Poder. Reducido a las atribuciones de la ley, con pequeñas rentas y sin fuerzas suficientes, no podía éste sostenerse cercado del movimiento convulso de facciones acaloradas".

Esa debilidad del Poder Ejecutivo fué, naturalmente, un gravísimo error: un país nuevo, surgido al gobierno propio en medio de rivalidades, luchas y contradicciones, y en el que se implantaba un régimen de amplio reconocimiento a las instituciones y sentimientos de localidad, imperativamente necesitaba de un Ejecutivo dotado de amplias facultades y fuerte autoridad. Juan Bautista Alberdi, inspirador de la Constitución Federal de la República Argentina, habla en sus BASES de la necesidad de "un Presidente constitucional, que pueda asumir las facultades d un Rey en el instante en que la anarquía lo desobedece como presidente republicano". Y después de presentar el caso de Chile cuya paz y progreso atribuye a la existencia de un Poder Ejecutivo vigoroso, dice con rotundas frases —que don Manuel José Arce hubiese suscrito gustoso, pues parecen dichas para la Federación Centroamericana—: "En cuanto a su energía y vigor el Poder Ejecutivo debe tener todas las facultades que hacen necesarias los antecedentes y las condiciones del país y la grandeza del fin para el que es instituido. De otro modo, habrá gobierno en el nombre, pero no en la realidad; y no existiendo gobierno, no podrá existir la Constitución, es decir, no podrá haber ni orden, ni libertad, ni Confederación Argentina".(17)

En los Estados Unidos del Norte, a pesar de que cada colonia era una individualidad completa económica, sentimental e institucionalmente, o tal vez precisamente por eso, la Constitución erigió un Poder Ejecutivo tan fuerte, que hoy el sistema de esa nación se reconoce como tipo del llamado PRESIDENCIAL, en oposición al llamado PARLAMENTARIO, que es aquel en que el mayor influjo gubernamental, cuando no el único, lo tienen las Cámaras, Alexander Hamilton, uno de los principales autores de la Constitución norteamericana, decía luego, comentándola, en su periódico

(17) Juan Bautista Alberdi, "Las Bases", páginas 155 y 156.

EL FEDERAL: "La energía en el ejecutivo es uno de los caracteres principales para la definición de una totalidad. Por restarle la ventaja, siempre tuvieron los otros Estados el grito puesto en el cielo, pidiendo el traslado del gobierno. Pero por no cargar con la onerosísima desventaja, ninguno de ellos quería aceptar recibirlo en su seno. Por ejemplo, la diputación salvadoreña asistió al Congreso en 1826, obedeciendo a instrucciones expresas de hacerlo sólo para "acordar la traslación de las supremas autoridades federales a un punto distinto de Guatemala y más en contacto con los otros Estados de la Unión"; pero El Salbuen gobierno. Un ejecutivo débil implica una débil ejecución del gobierno. Una ejecución débil del gobierno es otra frase para hablar de mala ejecución. Y un gobierno de mala ejecución, cualquiera que sea su teoría, es en la práctica un mal gobierno". Perfectamente cierto; y esto era lo que iba a resultar en Centro América, donde un cuerpo colegiado numeroso iba a estar en el perpetuo control de la nación: en primer lugar, porque una organización multipersonal carece de la rapidez y decisión necesarias para gobernar eficientemente, y sobre todo en un escenario como era el centroamericano; y en segundo lugar, porque las autoridades federales, aparte de que nunca dispusieron de elementos materiales propios e independientes para llevar a cabo un gobierno efectivo, estaban verdaderamente limitadas en su acción sobre los gobiernos estatales por el dictado constitucional. Si recordamos ahora que dentro del Congreso la representación mayor tenía que ser la de Guatemala, por ser la sección más densamente poblada, el resultado práctico, atando cabos, iba a ser: la ausencia de un poder nacional eficiente y práctico, y en su lugar un cuerpo colegiado dominado por los guatemaltecos con un gran poder teórico. En resumen, nada. Nada más que la presencia de una Asamblea, de la que los Estados del Sur iban a estar siempre reacios. Y pasemos ahora a estudiar el hecho, tan debatido entonces y posteriormente, de la mayoría guatemalteca en el Congreso.

Los cuatro Estados menores siempre se quejaron de ella, lo cual era una majadería, porque era no conformarse con una consecuencia natural del régimen popular representativo, en el que todos estaban de acuerdo. La población centroamericana, según cálculos hechos en 1824, estaba distribuida así:

Guatemala (incluyendo Sonsonate)	.660.580.habitantes
El Salvador	.212.573.habitantes
Nicaragua	.207.269 habitantes
Honduras	137.069 habitantes
Costa Rica	.. 70.000 habitantes

Lo lógico era, pues, la preeminencia de la representación guatemalteca. Tal situación se quiso contrarrestar constitucionalmente adoptando el régimen bicameral y colocando al lado del Congreso, que representaría a la población total, el Senado, que representaría a los Estados, en proporción de dos senadores por cada uno de ellos. Bien sabido es que ésa fue la solución ideada por James Madison, al discutirse en 1787 la Constitución para las trece colonias in-

glesas, y que supo conciliar los intereses opuestos de los Estados muy densamente poblados, con los que no lo estaban. El problema era difícil: "si la nueva legislatura nacional debía constituirse sobre la base de la población o de la riqueza imponible, los estados mayores la controlarían; si, por otra parte, debería serlo sobre la base de la igualdad entre todos los Estados, entonces la controlarían los Estados más débiles", resume el eminente Rector de la Universidad de Columbia, Nicholas Murray Butler. La iniciativa para que el Poder legislativo se compusiera de dos cuerpos en la forma expuesta, fue la solución inteligente del problema. La misma debía ser para igual problema en Centro América. Pero, fuera de que en los Estados Unidos lo que garantiza la unidad nacional y el respeto a los Estados es más la institución del Ejecutivo fuerte e independiente que la propia inteligente integración de las Cámaras, en el Istmo, la buena intención estaba llamada a frustrarse, por una razón que hoy da risa, pero que entonces no era enojos y molestias. Nos referimos a las dificultades de comunicación y traslado existentes, que siempre impidieron, la asistencia regular y oportuna de los diputados de los Estados sureños a las Cámaras, con residencia en Guatemala. En 1826 decía la Asamblea de Costa Rica, en representación hecha ante los poderes federales, que "la facilidad de reunirse los representantes de aquel Estado (Guatemala) y componer la mayoría del Congreso y el Senado, causan una preponderancia inconstitucional y escandalosa, como lastimosamente se ha experimentado en el presente año". Tal anomalía sólo podía corregirse, o aumentando y expeditando las vías de comunicación, o situando los poderes federales en punto más céntrico y accesible para todos los Estados. Pero esta referencia nos lleva a otro punto histórico, ligado directamente con el régimen constitucional, y al que también se le ha atribuido responsabilidad, y grande en la desmembración de la Federación: la falta de un distrito federal. Decía el artículo 65 de la Constitución Federal que "cuando las circunstancias de la nación lo permitan, se construirá una ciudad para residencia de las autoridades federales, las que ejercerán en ella una jurisdicción exclusiva". Esto fue un error, ligado por su carácter al de la debilidad del Gobierno Nacional, pues, como aquél, tendía también a restar autoridad e independencia, como en efecto sucedió al ponerlo a "vivir en casa ajena y con el dueño", según la gráfica y feliz expresión de nuestro don Cleto González Víquez.

El artículo 64 decía que "el Congreso resolverá en cada legislatura el lugar de su residencia", y la primera decidió hacerlo en la ciudad de Guatemala, donde se mantuvo hasta el 6 de febrero de 1834, en

(4) Revista Archivos

que, cumpliendo un decreto federal, se le trasladó a Sonsonate. De allí pasó a San Salvador en junio del 34, donde lo encontró la disolución definitiva de la Federación. En 1835, la Asamblea del Salvador acordó ceder dicha ciudad y regiones circunvecinas para Distrito Federal, y el 7 de febrero de ese año la Asamblea Nacional hizo la erección del mismo con las formalidades de ley.

Ahora bien, el mantenimiento de dichas auto-

ridades durante nueve años en su seno, resultó para Guatemala una ventaja y una desventaja a la vez. Ventaja era la anotada de mantenerse siempre en mayoría de las Cámaras y de controlar, en consecuencia, el mecanismo federal, aunque ventaja cara que le iba enajenando, cada vez más el apoyo de los demás Estados, y además, bastante teórica, dada la organización constitucional del gobierno nacional. La desventaja, mucho más cara y nada teórica, era la que le reportaban los gastos federales, que ella cubría casi en su vador siempre se negó a ser ese punto, y si en 1834 transigió al fin, no lo hizo con toda buena voluntad.

Se ve, pues, cómo la cuestión de la residencia del Gobierno Nacional también contribuyó a agriar las rivalidades, y aumentar los recelos de una de las secciones con respecto a las otras. Y ahora, para ilustrar lo dicho sobre lo gravoso que resultó para Guatemala el alojamiento de las autoridades federales, examinemos algunos datos bien significativos.

El sistema federal resultaba caro, y eso precisamente fue uno de los argumentos con que los serviles combatieron su adopción, asegurando que tal forma de gobierno requeriría para sólo la instalación de las autoridades supremas de la Nación y de los Estados, hasta 286 individuos y más de 300.000 pesos; y que esta última suma vendría a agravar aún más la situación aflictiva del tesoro, exhausto por los gastos hechos durante la época imperialista (1821-23), que habían agotado varios ramos y consumido totalmente los 400.000 pesos que constituían los fondos de la Casa de Moneda. Y eso era cierto: el sistema federal resultaba caro, aunque tal hecho no era argumento legítimo para desprestigiarlo, y mucho menos para adoptar el centralismo, porque un pueblo no es una sociedad mercantil, donde lo único que cuenta son los cálculos sobre ganancias y pérdidas.

Según el decreto de gastos y contribuciones para 1825, expedido por la Asamblea Nacional Constituyente, aquéllos y éstos eran como sigue:

Presupuesto de Gastos:

Departamento de Estado	54.950 pesos
Departamento de Justicia y Negocios eclesiásticos	14.450 pesos
Departamento de Hacienda	113.684 pesos
Departamento de Guerra y Marina ..	469.254 pesos
Total	652.608 pesos

Dicha suma debía cubrirse con las rentas federales de la alcabala marítima y de la pólvora, así:

Alcabala marítima	200.000 pesos
Pólvora	8.000 pesos
Total	208.000 pesos

y con el sobrante líquido de la renta de tabacos (dedicada en mayor parte a garantizar el empréstito nacional, que ahora examinaremos), en la siguiente proporción:

Guatemala	75.262-5
San Salvador	81.467-6

Nicaragua	77.127-2
Honduras	27.643-7
Costa Rica	1.858-0

Total	263.359-4,
-------------------------	-------------------

y con una contribución especial de 181.248 pesos, 4 reales, distribuida proporcionalmente entre los cinco Estados, de acuerdo con su población y su riqueza.

Pero las rentas federales no eran todas buenas y seguras. La Asamblea Nacional Constituyente extinguió una serie de contribuciones, estancos y monopolios, y de las entradas que dejó en pie conservó para gastos del gobierno federal sólo las producidas por la pólvora y el servicio de correos, la alcabala marítima y el tabaco. La primera nunca produjo más de 15.000 pesos al año, y la segunda ni siquiera alcanzaba a esa suma. La correspondiente a la alcabala si era muy crecida y estaba llamada a serlo cada vez más, conforme aumentara el comercio exterior de la nación: en 1824 ya era de cerca de 500.000 pesos anuales. La renta de tabacos alcanzaba un término medio de... 300.000 pesos por año; pero como no estaba centralizada, sino que su administración se confió a los gobiernos locales, su percepción final era siempre difícil, cuando no nula, y tal desorganización fue poco a poco arruinando "la renta más pingüe que tenía la Nación", según el decir de don Alejandro Marure.

Además, los fuertes gastos ordinarios y los numerosos extraordinarios a que se veía obligado constantemente el gobierno centroamericano, determinó a la Asamblea Nacional a contratar un empréstito, que se celebró el 16 de diciembre de 1824 con la casa Barclay, Herring, Richardson y Cía. de Londres, por una cantidad nominal de 7.142.857 de pesos, y efectiva de 5.000.000, con hipoteca sobre las rentas de tabaco y alcabala marítima. Las condiciones del empréstito fueron muy onerosas, y hubo mala fe en todos los detalles, constituyendo el negocio una verdadera ruina para Centro América. Y a eso hay que agregar que los fondos procedentes de tal préstamo no tuvieron la aplicación productiva que se pensó darles en defensa nacional, fomento de la instrucción, industria, comercio, ciencia y arte nacionales, sino que, en su mayor parte, se les aprovechó en fines puramente de consumo.

La situación, pues, de la Asamblea Nacional, primero, y del Gobierno Federal, después, no fue de ninguna manera brillante, sino más bien angustiosa. La deficiencia administrativa, la dificultad de comunicación, la falta de coherencia interna de cada Estado por las rivalidades de campañario y las pasiones partidaristas, eran otras tantas causas para que las autoridades nacionales no pudieran percibir regular y prácticamente el importe de las rentas que les estaban acordadas. Eso por un lado, y por otro, el tener dichas autoridades su sede en Guatemala y ser ésta la sección más rica del Istmo, hizo gravitar fatalmente sobre ella todo el peso de la economía federal. Con motivo de una contribución extraordinaria decretada por la Asamblea Federal en 1824, para la pacificación de Nicaragua, a cargo proporcional de los

otros cuatro Estados, decía la Asamblea del de Guatemala, "que no podía el Estado de Guatemala soportar sobre su extenuada existencia otros dos meses el peso que ha llevado"; "es decir, el de toda la República", agrega don José Rodríguez Cerna, comentando esa respuesta (18). Y en ella misma, la dicha Asamblea transcribe las cifras con las que trata de probar que Guatemala ya ha cubierto, y con exceso, la contribución que se solicita: "271.170 pesos, cinco reales, ha suplido la hacienda de Guatemala para las atenciones de Omoa, Truxillo, Comayagua, León, Castillo del Golfo, Sonsonate, Petén, Tegucigalpa, Guatlán, Supremo Poder Ejecutivo, Gastos de sus Secretarías, Legaciones del Norte y del Sur, Contaduría de Cuentas, Junta de guerra, Corte territorial, gastos militares ordinarios y extraordinarios, guarnición del Estado, regreso de las divisiones de México y San Salvador, dietas de los diputados de toda la República, que han sacendido a 18.875 pesos, de que sólo el Estado de Honduras ha llevado la escasa cantidad de 193 pesos, 4 reales, y nada los de Costa Rica y Nicaragua; empleándose en la fuerza permanente a excepción de las dos divisiones citadas, que ambas importaron 5.704 pesos, y además gastó el Estado en edelificio de la Asamblea Nacional Constituyente, 4.430 pesos y 3 reales". Continúa luego la nota en referencia explicando con qué empréstitos, entradas y rentas ha cubierto el Estado esos 271.170 pesos, y concluye resumiendo así la exposición: "Todo indica que para que haya Federación es necesario observar el pacto que la estableció y que no pesen las cargas que deben ser comunes a los cinco Estados sobre un solo Estado: que no se cuente para mantener la unión defederal sólo con los productos de Guatemala, porque en tal caso el pacto es ruinoso para Guatemala".

Sin embargo, esa situación se prolongó durante todo el tiempo en que Guatemala fue la sede del Gobierno Nacional. Arce afirma en sus Memorias, que durante toda su administración sólo ese Estado cumplió sus obligaciones federales económicas, llenando con regularidad los cupos que le correspondían. Y en 1832, a solicitud del diputado don Alejandro Marure, la Asamblea de Guatemala se dirigió a los poderes federales, haciéndoles ver que sólo esa sección era la que cubría los gastos nacionales, lo cual era ya insostenible, y demandando una reforma constitucional tendiente a concluir con esa anomalía. De veras, la carga se había hecho ya insostenible para Guatemala: según informe del Intendente General de Hacienda don Mariano Gálvez, rendido en 1830, el Estado tenía un presupuesto con ingresos por 235.500 pesos y egresos por 349.237. A ese déficit se agregaba, según el mismo informe, una deuda pública de 566.785 pesos y 1 real.

Visto esto, es bien comprensible que ninguno de los otros Estados quisiera darles alojamiento a las supremas autoridades, que venían a resultar, dada la desorganización nacional, una carga pesadísima. Y es bien comprensible también el gran error que consistió en

no haber dotado desde el primer día a la nación de un distrito federal céntrico, con la misma accesibilidad para todos los Estados y sometido a la jurisdicción única del Gobierno Nacional.

En resumen, la impotencia del Poder Ejecutivo, la preponderancia del Legislativo, la excesiva autonomía de los Estados, la falta de fuerzas militares nacionales independientes, la falta de centralización y buena organización de todas las rentas federales y el no haber fijado un distrito federal, fueron errores de la Constitución Federal que aceleraron la desintegración centroamericana. Es de notar aquí, para los que creen que ésta se debió al hecho de haber copiado nuestra Carta Fundamental de la norteamericana, que todos los errores anotados no fueron producto de la copia, sino, precisamente, de no haber copiado con fidelidad. "Nuestra Constitución Federal de 1824, es una malísima imitación de la de los Estados Unidos. Lejos de simplificarla para hacerla adaptable a nuestros pueblos, mucho menos ilustrados que el pueblo americano, y careciendo absolutamente de la educación política que aquél tenía, la copiaron infinitamente, tomando de ella precisamente lo que era impracticable para nosotros, y desechando los principios de autoridad, de centralización política y de estabilidad que encierra la Constitución Americana", dice don Luis Batres con mucha precisión y certeza (19). En todo caso, repetimos, esos errores puramente formales, sólo obraron en el sentido de apresurar la tragedia, no de producirla. Si ninguno de ellos hubiera existido, la Federación centroamericana únicamente hubiera prolongado un poco más su tormentosa existencia. Su disolución final estaba necesariamente condicionada por circunstancias más profundas, de orden histórico-social, que pueden apreciarse a través de lo que ya llevamos estudiado.

La situación social de Centro América en 1824, en momentos en que sus dirigentes la constituían políticamente como federación, bien la podemos resumir así:

1º, obedeciendo a varias razones geográficas e históricas, Centro América se hallaba dividida en cinco fuertes localismos provincialistas; 2º, también se hallaba dividida en dos facciones políticas que representaban, una el espíritu feudal colonial, la otra el liberal, en general, conservadora la primera, y progresista la segunda; 3º, existía de parte de los cuatro Estados del Sur un sentimiento de envidia, recelo y desconfianza hacia Guatemala, producido por la política que, como Metrópoli, ejerció esta última durante la Colonia; 4º, Guatemala, por sus antecedentes históricos, su área territorial, sus grandes recursos naturales y su densidad demográfica, constituía el Estado más poderoso del istmo; 5º, en Guatemala, donde existían poderosas clases latifundistas (civiles y eclesiásticas) y burocráticas, ambas de factura colonial, y donde no se había logrado fortalecer y diferenciar socialmente los grupos representantes de la riqueza

9.—¿POR QUE SE DISOLVIO LA FEDERACION CENTROAMERICANA?

(18) Don Cleto González Víquez ante la Federación Centroamericana. En Revista de los Archivos Nacionales, año II, Nos. 1 y 2, pág. 55.

(19) La Cuestión de Unión Centroamericana, pág. 31.

numeraria y el credo liberal, por la falta de un voluminoso comercio exterior, dominaba fuertemente la fracción conservadora; 6º, en los otros cuatro Estados preponderaba la fracción progresista, no como resultado de una más cumplida exolución social, que no se había efectuado, sino como producto del ansia más o menos general de los antiguos provincianos por mejorar sus condiciones coloniales de vida, ansia que no encontraba en esos Estados la oposición de fuertes grupos con intereses creados en la Colonia.

De esa situación, la lógica social-histórica más elemental deriva las siguientes conclusiones:

1ª, Guatemala estaba llamada, por la fuerza natural de las cosas e independientemente de las ambiciones y planes de sus dirigentes y de los demás de Centro América, a dominar, o mejor dicho, a dirigir el desarrollo político de la República Federal; 2ª, preponderando la fracción conservadora en Guatemala, y ésta en Centro América, la Federación iba a resultar controlada por aquélla, y, en consecuencia, obligada a estancarse dentro de las formas coloniales, frustrándose así las ansias progresistas vitales de los Estados del Sur; 3ª, naturalmente, la experimentación, la comprensión, el solo instinto de ese hecho, iba a determinar, inmediatamente, a dichos Estados a luchar por la extinción del conservatismo en Guatemala, y, en caso de fracasar en ese intento, a oponerse, por sobre cualquier ideal o proyecto de sus dirigentes, al entable regular y definitivo de la Federación; 4ª, por su parte, el conservatismo guatemalteco, primero iba a intentar, valiéndose de la preponderancia de Guatemala, extender su hegemonía a todo el Istmo, y después, si fallaba en ese propósito, iba a oponerse, también, al entable de la Federación, para quedarse a salvo de la influencia progresista del Sur, que no había podido controlar.

Estas conclusiones, simplemente, se conforman en un todo con lo que sucedió en Centro América: los Estados del Sur se pusieron inmediatamente en pugna con el Gobierno Federal, radicado en Guatemala, intentando aquéllos imponer el liberalismo en ésta, y el Gobierno el conservatismo en aquéllos. Los Estados del Sur obtuvieron, tras grandes luchas y dificultades, un éxito momentáneo erigiendo administraciones liberales para el Gobierno Federal y para el Estado de Guatemala, de 1829 a 1839, y también en 1848. Ese éxito momentáneo, en cuanto fue un éxito, disipó las esperanzas de los conservadores guatemaltecos de dominar todo el Istmo y les enseñó el peligro en que estaban de perder sus mismos privilegios dentro de Guatemala, por lo que, pensando que aprieta más quien abarca poco, se convirtieron en furibundos antifederalistas o separatistas, decidiéndose a islar a Guatemala de la influencia liberal. Pero ese mismo éxito momentáneo, en cuanto sólo fue momentáneo, transitorio o pasajero, desanimó a los Estados del Sur, que lo habían conseguido a costa de grandes esfuerzos y sacrificios, y desde entonces, aun contra los planes de los grandes patriotas e idealistas, tendieron cada vez más al separatismo, que parecía querer decir el

reposo y la tranquilidad.

Y así se produjo la disolución definitiva de la Federación Centroamericana. ¿Cuál resulta ser, entonces, el hecho primario fundamental en la disolución? ¿El que un Estado resultara ser el director, necesariamente, de los demás y del todo? De ninguna manera; ése es un hecho natural de jerarquía sociológica: se le encuentra en toda federación o unión de conglomerados sociales, y se impone con fuerza histórica sobre cualquier ideal político. ¿Por qué se reunió la Asamblea Nacional Constituyente en Guatemala? ¿Por qué decidió la primera legislatura fijar allí la resistencia federal? ¿Por qué los otros Estados, a pesar de que siempre protestaron por eso, no se avenían a recibir el Gobierno Nacional en su seno? ¿Por qué permaneció en Guatemala durante nueve años consecutivos? ¿Por qué Guatemala controlaba el Congreso? Y existen muchos otros porqués parecidos, pero no se necesita consignar más para darse cuenta de que todos tienen una común y lógica respuesta: Porque Guatemala era el Estado más rico, más poblado, más extenso, más adelantado y el superior histórica y tradicionalmente de todos. Y mañana, como ayer, si bien en menor grado por el desarrollo cívico y cultural logrado, la Unión Centro Americana estará condicionada por la existencia de una jerarquía interior. Y mañana, como ayer, juzgamos nosotros entre paréntesis, si los índices de poderío y riqueza no se alteran, Guatemala será la llamada a encabezar el cuerpo centroamericano.

Precisamente, como una de las causas de la disgregación de la Gran Colombia, se cita el hecho de tener, cada uno de sus tres componentes, una conciencia de propia personalidad tan arraigada por la tradición, que resultaba incompatible con la subordinación jerárquica de una a otra. Los tres sectores habían sido independientes unos de otros, casi durante todo el coloniaje, y ostentaban los títulos de Capitanía General de Venezuela, Venezuela, desde 1777 Audiencia de Quito, Ecuador, desde 1563, y Virreinato de Nueva Granada, Colombia, desde 1717 y definitivamente desde 1740.

La Federación argentina se realizó bajo la dirección y el influjo de la provincia de Buenos Aires, la más rica, la más poblada (135.000 habitantes en una población total de 630.000), la más adelantada, la más culta, la que, desde 1620, había sido la capital colonial, la que, por una razón geográfica bien clara, resultaba el vínculo de unión del país con el exterior, con Europa. En los Estados Unidos del Norte la relación jerárquica interna no aparece tan visible, por no haber existido, durante su período colonial, sujeción política o administrativa de unas secciones con respecto a las otras, y por haber tenido cada una de ellas un gran desarrollo independiente. Sin embargo, sí existió, aunque aminorada y rebajada su importancia estructural, por el nivel general de cultura y educación cívica existente en todos los Estados. La llamada aristocracia de Virginia fue la que dirigió la formación inicial y la que dominó en los primeros tiempos al país, hasta que la expansión hacia el Este hizo preponderar un sentido nivelador y plebeyo en

la política, que se reflejó en el ascenso a la presidencia de Andrew Jackson en 1828. Después y poco a poco fueron los Estados del Norte los que, por el desarrollo en grande del maquinismo y la adopción de formas liberales para el trabajo, la agricultura, la industria y el comercio, fueron adquiriendo el control de la nación, ratificado militar y políticamente en la Guerra de Secesión.

Y ahora repetimos la pregunta: ¿cuál fue la causa fundamental de la disolución centroamericana? ¿Acaso la diferencia entre las tendencias políticas de las fracciones dominantes en Guatemala y en el resto del Istmo? Tampoco: hay un gran ejemplo histórico que nos apoya en la negativa: el de la federación argentina que acabamos de citar. Buenos Aires que, como lo hemos dicho, era la sección naturalmente directora, sostenía la tesis unitaria (mantenimiento de la unidad política argentina), y las provincias del interior, la federal (aislamiento de las provincias y su organización política autónoma). Las dos tendencias chocaron en sangrientas y prolongadas luchas, y, sin embargo, no se produjo la desunión. Más aún, las provincias interiores vencieron con sus masas de gauchos y con Rosas a la cabeza, pero tampoco se disgregaron. Más bien resultó algo que aparentemente es paradoja, pero en el fondo realidad natural: Rosas, diciendo defender y ejercer los principios federales provinciales, implantó durante su gobierno, para siempre, el unitarismo proclamado por Buenos Aires. Por eso dice con sencillez y precisión el historiador Carlos Pereyra que Rosas “desarrolló una política interior de unidad, sin el nombre, pero con realidades”. (20) Es decir, que cuando el autonomismo provincial, disgregante y antinacional, parecía llamado a imponerse por su rotundo triunfo militar, sus hombres representativos se plegaron, inadvertidamente, en los hechos, al pensamiento nacional bonaerense. Ahora bien, si en la Argentina las diferencias de opinión política, a pesar de estar tan completamenet localizadas y de manifestarse en una forma tan violenta, no alcanzaron a producir la desintegración nacional, menos podría atribuirseles, solamente a ellas, la de Centro América.

Tampoco en los Estados Unidos la aguda oposición y cruenta lucha entre esclavistas y no esclavistas, provocó la escisión política.

Pero estos mismos ejemplos nos van a dar, indirectamente, la clave del desastre centroamericano: En los Estados Unidos y la Argentina, sus secciones naturalmente directoras (respectivamente los Estados del Norte y Buenos Aires) representaban la tesis progresista. Ambas propugnaban, con las diferencias naturales por razón de medio y de momento, las ideas liberales, y ambas luchaban por destruir totalmente las rezagadas formas feudales de la Colonia, representadas por la esclavitud, en los Estados Unidos, y por el estancamiento agrícola e industrial del interior, en la Argentina. O sea, que las secciones llamadas por sus condiciones económicas y su mayor desarrollo político

a la dirección nacional, tenían también en su haber la razón y la fuerza suprema del progreso. Y esto aseguraba históricamente y justificaba sociológicamente el final reconocimiento y acatamiento de su preeminencia, y, consecuentemente, la integración definitiva, más temprano o más tarde, de las respectivas nacionalidades. Por eso el federalismo argentino, que representaba la defensa de las formas económico-sociales feudales del interior (grandes estancias y latifundios abandonados o mal cultivados, ausencia de comercio, producción doméstica o local, paternalismo en las relaciones de trabajo, pago forzoso de diezmos y primicias, falta de autoridad, bandolerismo y libertad rural salvaje), no obstante su triunfo militar tuvo que adoptar el unitarismo que representaba a las nuevas instituciones e ideas liberales (libertad y expedición para el comercio y la industria, deslinde definitivo y propiedad privada absoluta sobre la tierra, maquinismo y métodos agrícolas intensivos, policía enérgica, justicia eficaz, etc.). Por eso se impusieron los antiesclavistas en la América del Norte, no obstante el valor que demostraron y los elementos con que contaron los esclavistas. Refiriéndose a éstos, dice Murray Butler que “su causa estaba perdida desde su comienzo, no importando lo noble de la lucha, y no sólo porque se apoyaba en la institución de la esclavitud, sino porque contradecía la fuerza de aquellas grandes leyes naturales, que, al través de los siglos, invisiblemente forman y dirigen la vida de los hombres”. (21) Por eso también, porque sus oponentes representaban el progreso, los Estados del Sur sintieron, más que el resquemor de la derrota, los beneficios del nuevo régimen que se les imponía, y así, se mantuvieron unidos a la Federación con más fuerza aún que antes.

En Centro América, lo hemos visto, desgraciadamente la situación fue la contraria: la fuerza de la organización feudal colonial en Guatemala, con el consecuente predominio político del conservatismo, hizo representar a dicho Estado un papel reaccionario, que no había de permitirle fundamentar históricamente, con la razón del progreso, su natural preeminencia sobre los otros Estados. Y ese hecho contradictorio del organismo centroamericano, fue el que produjo fatalmente el derrumbamiento de la joven Federación, porque ni Guatemala podía imponer su ideología y su voluntad conservadora, en forma antihistórica, a los Estados progresistas del Sur, ni éstos tenían vigor suficiente, ni mucho menos la cohesión absolutamente necesaria para operar la transformación social definitiva de la poderosa Guatemala. E impotentes las dos fuerzas histórico-sociales para imponerse en forma absoluta en el Istmo, fue apareciendo y fortificándose, en el plano político, la tendencia separatista. Veámoslo sobre la la narración histórica.

Desde los primeros días del pacto federal (desde mucho antes, debería decirse, si no se quisiera hacer referencia a los hechos, precisamente en relación con el momento de la constitución política de Centro América), todo el Istmo se conmovió al embate doble de

(20) Breve Historia de América, pág. 542.

los partidismos y los localismos mientras en el interior de casi todos los Estados las facciones se atacaban duramente, el Gobierno Federal, controlado por los serviles, se disponía a imponer el conservatismo en toda la nación. Se puso inmediatamente en pugna con los gobiernos liberales de los Estados de Guatemala, Honduras y El Salvador, logrando echar abajo, por la fuerza, a los dos primeros, respectivamente en 1826 y 1827, e integrando luego las administraciones de esos Estados con elementos adictos al Partido Conservador, mientras iniciaba una larga era de luchas de diversa suerte, con el último. Nicaragua se consumía en terrible guerra civil, encendida sobre todo por torpes rivalidades localistas, y sólo Costa Rica, aislada en el extremo del Istmo y sin grandes diferencias internas, se mantenía en paz. A fines de 1827, el General Morazán reconquistaba Honduras para el liberalismo, y un año después batía a las fuerzas guatemaltecas en territorio salvadoreño, entrando luego a San Salvador. Y el 13 de abril de 1829, este noble y vigoroso caudillo del banderín unitario, al mando de tropas hondureñas y salvadoreñas, tomaba la ciudad de Guatemala, deponía a las autoridades federales y guatemaltecas, expulsaba a los grandes cabecillas civiles, militares y eclesiásticos del Partido Conservador, y fundaba un nuevo orden político de carácter reformista, asumiendo la presidencia de la República en 1832, después de apagar con facilidad algunos brotes serviles en Nicaragua y Honduras. Así se frustró el tercer intento de los grupos oligárquicos de Guatemala, para readquirir el control absoluto del Istmo, que comenzó a perder gradualmente desde que la Independencia desató las amarras históricas y políticas que sujetaban los provincialismos y localismos centroamericanos. El primer intento fue la anexión al Imperio de Iturbide, y el segundo, la lucha parlamentaria en la Asamblea Nacional Constituyente, para establecer el centralismo político. Este tercero, ya francamente puesto en acción con el uso de toda suerte de violencias políticas, sociales y militares había de ser el último; su fracaso midió prácticamente la impotencia de la conservadora Guatemala para imponerse sobre toda la nación. Desde ese momento la oligarquía, junto con todos los grupos de dentro y fuera de Guatemala, controlados por, o afectos a ella, valga decir todo el Partido Conservador de entonces, se convirtió en francamente separatista. Y a su vuelta al poder en Guatemala, había de luchar enérgicamente por la desunión. Esa vuelta se produjo escasos diez años después. Porque la situación, que en 1829 y los años siguientes parecía definitivamente favorable para el liberalismo y el federalismo, no era más que un simple episodio histórico, debido al entusiasmo y los esfuerzos de los grupos liberales y a la inteligencia de su líder, que, en el fondo, no correspondía a un verdadero cambio en la estructura social guatemalteca. Por eso estaba llamada a pasar al influjo de fuerzas históricas mucho más poderosas aún.

Si el liberalismo en Guatemala, además de estar en la cabeza de sus accidentales dirigentes y en el ritmo y orientación momentáneos de su política y su admi-

nistración, hubiera alcanzado ya raigambre social por la difusión y la popularización de una cultura media, la desaparición de las formas feudales en la propiedad raíz y de los antiguos métodos de explotación agrícola, la liberación absoluta del comercio, la industria y el trabajo, y el desarrollo de la riqueza mueble en manos burguesas o de la clase media, la Federación hubiera tenido su existencia asegurada. Y entonces las agitaciones populares promovidas por el claro y los choques lugareños que en adelante se hubieran producido en cualquier parte de Centro América, hubieran sido tan sólo manifestaciones de hábitos colectivos tradicionales y nunca hechos provistos de sentido social actual; porque, como herencia de la Colonia que eran, tenían forzosamente que irse muriendo con los años, ahogados por la savia progresista anticolonial, con que la sección naturalmente directora de la Unión iba a nutrir el organismo entero.

Pero no era así, ni mucho menos: Guatemala continuaba metida en los moldes viejos del feudalismo colonial, que la Independencia no rompió sino que sólo retocó con nombres, símbolos y ceremonias republicanas, y le faltaba aún mucho tiempo para salir definitivamente de ellos. Así, dice el Licenciado Ortiz Guerra, al señalar las diversas fases de la evolución histórica de la propiedad raíz en Guatemala: "Consecuencia del sistema de distribución agraria durante el período colonial, fue la creación de grandes extensiones de tierra, monopolizadas por unos cuantos terratenientes, y la existencia de los grandes ejidos comunales; instituciones que sostenidas durante el período posterior a la Independencia, fomentaron el marasmo de las clases directoras y las gobernadas, del cual no se ha sacudido nuestro pueblo sino hasta los últimos tiempos, al amparo de necesidades crecientes y mejores leyes de distribución agraria". (22) Naturalmente que poseyendo tal fuerza y arraigo las instituciones de orden feudal, las reformas del Partido Liberal en la administración y la legislación en los años de 1829 a 1839 (supresión de diezmos y otros gravámenes para la agricultura y la ganadería, desamortización de la propiedad raíz, separación de la Iglesia y el Estado, intensificación de la educación pública rural y urbana, promulgación de códigos y leyes tendientes a liberar el comercio y la industria, etc.), en vez de convencer y atraer a las masas, las exacerbaban; y este fenómeno, debidamente aprovechado por los serviles, junto con el empleo de una propaganda que hubiera resultado nula y contraproducente en un pueblo medianamente abierto siquiera al nuevo espíritu histórico, provocó el alzamiento popular y la vuelta del Conservatismo al poder político en Guatemala. Tal suceso se verificó el 13 de abril de 1839, cuando el General Carrera y sus masas de "montañeses" fanatizados, entraron a la ciudad de Guatemala. Don Lorenzo Montúfar resume así el proceso: "El clero y la pretendida aristocracia para sublevar a los pueblos, aprovechan una serie de reformas que a la legislación se había hecho. Muchos curas logran al fin levantar a los campesinos. Los milagros se repiten... Y mediante tales pretextos que se emplean el año de 37, para hacer creer a los pueblos que el gobierno envenenaba las aguas, se levantó Ca-

irreia auxiliado por los aristócratas y los curas. Aquel caudillo se convirtió en instrumento de sus protectores, y cuatro familias, apoyadas por los jesuitas, que llamaron en su auxilio, ejercieron como dueñas y señoras de los destinos de la patria, su voluntad absoluta durante treinta años". (23) El Partido Conservador restableció entonces todos los monasterios y capellanías extinguidos; la vieja Universidad, reglamentada con los estatutos de Carlos II el Hechizado, con la que suplantó la Academia de Estudios fundada por los liberales; los diezmos; el fuero eclesiástico; la cultura dogmática; el Consulado de Comercio que había sido fundado en 1743, conservando su organización inspirada en las antiquísimas Ordenanzas de Bilbao; la Sociedad Económica, también de factura colonial; derogó todas las medidas laicas de la ley civil; matrimonio civil, libertad de testar y otras; y mantuvo intactas las instituciones que, como los bienes de manos muertas, el censo enfiteutico y las vinculaciones, eran obstáculo insuperable para el desarrollo de la riqueza numeraria. (24) Pero, fuera de todas esas disposiciones que, estancando a Guatemala, hacían más imposible la unidad de intereses y miras en Centro América, fue mucho más importante aún para la suerte inmediata de la Federación, la actitud separatista asumida por el Conservatismo, a que ya aludimos atrás. Llegado de nuevo dicho partido al poder, ya la disolución definitiva estaba asegurada, y mucho más lo estuvo en 1841, al iniciarse su largo período de absoluto dominio político.

Esos treinta años —iniciados veinte después de la Independencia— dan una buena medida del arraigo social que las formas feudales coloniales, que eran el sostén de las aristocracias civil y eclesiástica, tenían en Guatemala, desvirtúan del todo la apariencia contraria que dieron sus primeros gobiernos liberales. Este hecho no podía dejar de ser entendido por los dirigentes y sentido por los pueblos de los otros Estados, aun durante las mismas administraciones liberales, y en realidad siempre estuvieron esperando y temiendo la reacción conservadora, que ya estaban cansados de combatir. Por eso, estando aún los liberales dominando en Guatemala, decretaron su separación provisional de la Federación: Honduras (5 de noviembre de 1838) y Costa Rica (14 del mismo mes y año), adelantándose con prudencia a lo que las circunstancias imperativamente las hubieran obligado a hacer más adelante. En 1841 y 1844, respectivamente, se separaron también El Salvador y Nicaragua.

Así se consumó, en el plano formal, la disolución de la Federación, determinada directamente, según se ve, por la política separatista de los conservadores guatemaltecos y sus afiliados de los otros Estados, y por el cansancio y desanimación de los pueblos de estos últimos, que comenzaron a ver en el ideal perseguido el origen de todos sus males. Sociológicamente, lo repetimos, la disolución se produjo por la contradicción histórica interna que, por desgracia, existía en Centro América.

Desconociendo esto, o más bien afrontándolo con el valor que dan las causas justas, hombres grandes como Morazán se propusieron a todo trance, primero, sostener lo que aparentemente era Federación; luego, rearmarla. Un idealismo, porque era luchar contra lo que entonces era históricamente insuperable. Un sacrificio, porque era agudizar y prolongar, no se sabía hasta cuándo, la guerra civil en el Istmo, venciendo primero los localismos provinciales y organizando luego todas las fuerzas progresistas contra las reaccionarias. Por eso, tan nobles afanes no encontraron eco popular, y a Morazán, al fin, lo mataron balas de hombres hermanos, tan buenos y sinceros como él, pero que, no de tan elevadas miras, escuchaban mejor la palpación de la realidad histórica del momento. En todo caso, Morazán figurará siempre como una de las grandes luminarias centroamericanas, porque, con sinceridad prístina, sobre todo y contra todo, él amó la Unión y luchó y murió por ella.

Después de Morazán, muchos planes, proyectos e intentos de Unión se han hecho, pero todos han fracasado; porque, fuera de que ya se había liquidado la época en que la inmediata tradición histórica sugiere natural y espontáneamente la idea unionista, todos esos planes, proyectos e intentos han sido sólo producto, o de soñadores más o menos desconectados de la realidad y desprovistos de influencia social, o de diplomáticos labiosos e insinceros, o de caciques republicanos con ambiciones más allá de las fronteras seccionales. Sea, que ha faltado en todos ellos, o la energía o la pureza morazánicas; elementos que, junto con el respaldo libre y consciente del pueblo centroamericano, se hicieron imprescindibles, desde que se entró en la nueva época de separación y autonomía política absolutas de los Estados, para una real Unión de Centro América. En cuanto a su organización, repetimos lo dicho en frase accidental que llamamos paréntesis: ella deberá ser dirigida, en cierto grado, por la sección naturalmente más poderosa del Istmo; si no cambian los índices de riqueza y poderío: Guatemala. Pero, de acuerdo con la experiencia histórica que hemos examinado detalladamente en este trabajo, debemos complementar el paréntesis así: siempre que dicha sección represente políticamente la tesis progresista, en el respectivo momento histórico, para así poder darle fundamentos espirituales indiscutibles a su preeminencia puramente económica.

Y abramos un último paréntesis para agregar, con fines meramente ilustrativos, que hoy por hoy creemos que la tesis progresista estaría significada por un gobierno popular republicano, que, a la par de que respetase absolutamente las libertades públicas e individuales, se orientase con decisión por los derroteros de una progresiva justicia social.

FIN

**INSTITUTO INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS
JURIDICOS INTERNACIONALES**

**EL PROGRAMA
DE INTEGRACION
ECONOMICA
CENTROAMERICANA**

F. V. GARCIA-AMADOR

DIRECTOR

ALBERTO TOLOSA

ESPECIALISTA

**DEPARTAMENTO DE ASUNTOS
JURIDICOS DE LA O.E.A.**

CAPITULO 1

Libre Comercio y Equiparación Arancelaria

El Programa de Integración Económica de Centroamérica es muy vasto y sumamente complejo. A ambas características se agrega la de hallarse, desde su inicio, en proceso de constante evolución. Además, no se trata sólo de un proceso de integración que de la fase de "mercado común" en que se encuentra está pasando a la de la unión aduanera, sino de una integración que tiene como fin transformar cinco sistemas nacionales en un sólo sistema económico. Antes de entrar en el examen de las diferentes fases y aspectos del Programa —que no se circunscribe a la liberalización del comercio y la equiparación de los gravámenes a la importación de productos procedentes de terceros países— convendría detenerse a exponer sus antecedentes históricos, enfoque, objetivo y las etapas que han precedido su actual configuración.

1. ANTECEDENTES, ENFOQUE, OBJETIVO Y ETAPAS DEL PROGRAMA

La finalidad a que obedece esta Sección es la de explicar cómo, desde un primer momento, se convino en que la integración económica del área se realizaría en forma gradual y progresiva, y que el proceso integracionista estaría condicionado al propósito de llevar adelante el desarrollo económico y social tanto de cada país como del conjunto; así como la de reseñar las etapas del Programa anteriores a 1960, año en que fueron concluidos los tratados que forman el marco institucional en que ahora se desarrolla la integración económica. Con miras a esta doble finalidad, es menester destacar antes los rasgos más sobresalientes de la historia política, económica y social que antecede al Programa.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: DE LA COLONIA A 1950

La administración colonial española en Centroamérica duró poco más de trescientos años y se caracterizó, principalmente, por su política dirigida a explotar los yacimientos de oro y plata que había en esta región. En cuanto al comercio, existió únicamente entre las provincias y la metrópoli, habiéndose prohibido, por órdenes reales, el intercambio entre las primeras, lo que, por lo demás, se hacía muy difícil por la falta de vías de comunicación y por la escasa producción que podía ser objeto de transacciones; todo lo cual determinó que dichas provincias se mantuvieran aisladas entre sí, aunque bajo un mando político y administrativo controlado por la Capitanía General. El poder estaba concentrado en manos de las autoridades españolas, de los colonos venidos de la Península y sus descendientes, así como del clero, es decir, en grupos cerrados que, por la situación de privilegio en que vivían, no tenían interés en que se produjeran cambios en los métodos de explotación y distribución de la riqueza. Como consecuencia del sistema económico imperante en España, las tierras centroamericanas se concentraron en manos de los grupos o clases men-

cionadas, impidiendo en tal forma el establecimiento siquiera de las bases de una economía de mercado, que permitiera la integración de las provincias que se hallaban bajo la jurisdicción de la Capitanía General de Guatemala.

Tal era el cuadro que existía al lograrse la independencia el 15 de Septiembre de 1821. Ahora bien, la Constitución de la República Federal de Centroamérica, emitida el 22 de Noviembre de 1824, fue el producto del pensamiento de intelectuales y políticos influenciados por las ideas que surgieron con motivo de la Revolución Francesa y de la reciente independencia de los Estados Unidos de América. En esta Constitución se plasmó el mismo sistema de distribución de poder adoptado por la federación norteamericana, pero aplicado en un ambiente social, económico y político de características completamente diferentes. En efecto, en Centroamérica, el poder federal era relativamente débil en relación al poder de cada uno de los Estados, lo que impidió que aquella perdurara como había sido el propósito de sus redactores. Por otro lado, la falta de vías de comunicación no permitió un mayor intercambio comercial y cultural, careciendo así los países de intereses comunes que pudieran ser el aglutinante para mantener unida a la República Federal. La falta de integración dentro y entre los nuevos Estados, dio pie a que surgieran grupos con intereses políticos que propugnaban por la menor interferencia de las autoridades federales en los asuntos del gobierno estatal, los cuales se apoyaban en la misma Constitución, cuyo artículo 10 establecía que cada uno de los Estados de la Federación "es libre e independiente en su gobierno y administración interior; y les corresponde todo el poder que por la Constitución no estuviere conferido a las autoridades federales".

Durante la corta vida de la República Federal —1824 a 1838— la independencia administrativa de cada Estado incluía un alto grado de autonomía para establecer tributos, según se observa en el inicio 2º del Artículo 178 de la referida Constitución, que respecto a sus atribuciones, decía: "determinar el gasto de su administración y decretar los impuestos necesarios para llenar éste, y el cupo que les corresponda en los gastos generales, mas sin consentimiento del Congreso no podían imponer contribuciones de entrada o salida en el comercio de los extranjeros, ni en el de los Estados entre sí". Se infiere que sólo la tarifa aduanera a la importación aplicable a terceros países y los impuestos que gravaban el comercio entre los Estados, eran de la competencia del Congreso de la Federación. La base económica de cada uno de los nuevos Estados independientes, después de la ruptura de la Federación, se mantuvo endeble, entre otras causas, por la falta de gobiernos estables que crearan condiciones más apropiadas para las actividades productivas; y, por todo lado, por su situación geo-política se vieron envueltos en la lucha entre Inglaterra y los Estados Unidos por el dominio del mar Caribe y por el

derecho de acceso a un canal interoceánico. De tal manera que los centroamericanos, en esos primeros años de su independencia, estuvieron dominados por la preocupación de no perder su reciente independencia política (1).

En el transcurso del siglo XIX y la primera parte del siglo XX, las economías centroamericanas se orientaron hacia un comercio de exportación de metales preciosos, de cacao, de índigo y, posteriormente, de café, al desarrollarse una economía cafetera, que se inicia alrededor de 1870 con la reforma liberal. Años más tarde ocurriría lo mismo con la industria bananera.

Este modelo de desarrollo dio origen a que las vías de comunicación y las instalaciones portuarias estuvieran en función de las necesidades del sector exportador. También el surgimiento del citado sector exportador dio lugar al acceso a fuentes financieras externas para el cultivo, la construcción de una infraestructura y la comercialización de esos productos, pero estas facilidades no estuvieron disponibles para la agricultura o la pequeña industria destinadas al abastecimiento del consumo interno. Por otro lado, tampoco los Estados Centroamericanos pudieron contar con ayuda financiera externa para otros proyectos de infraestructura de interés nacional, o cuando ese fue el caso, las condiciones de los préstamos consiguientes, en cuanto a intereses, comisiones y formas de amortización, fueron tan onerosas, que las cantidades que finalmente quedaban disponibles, no permitían realizar los proyectos a que estaban destinados, como sucedió con el ferrocarril interoceánico de Honduras. Todas esas circunstancias dieron lugar a que, posteriormente, los gobiernos no estuvieran en capacidad de hacer frente a las obligaciones que habían contraído (2).

Cabe señalar además, que el surgimiento de un sector exportador no se produjo al mismo tiempo en los cinco países; por ejemplo en Guatemala y El Salvador se inicia a partir de 1870, y en Honduras a inicios del presente siglo. Por otro lado, la producción y comercialización de café ha venido siendo explotada en su mayoría por inversionistas extranjeros, dando así origen a distintos grados de capitalización interna y de distribución de la riqueza.

El desarrollo interno de la economía de cada país no fue paralelo al amplio desarrollo observado en el sector exportador, ya que, como se ha señalado, los programas de infraestructura estuvieron orientados a servir a la economía de exportación. La demanda de bienes que se requerían para atender las necesidades de los cinco países —artículos de consumo, maquinaria, etc.— era abastecida a base de importaciones, por lo cual las tarifas arancelarias sobre éstas eran relativamente bajas, las que, por otra parte, constituían el principal renglón de ingresos tributarios para financiar el presupuesto nacional.

Como consecuencia de estos factores, el grueso de la población (en aquellos tiempos más del 80%) se dedicaba a actividades agropecuarias destinadas a cubrir

el consumo de áreas geográficas limitadas, y con cuya venta podía comprar los productos necesarios para subsistir. Esta situación de aislamiento originó una economía de subsistencia, que casi no participaba en la economía monetaria, dando lugar a que en cada país hubiera muy poca integración nacional, por falta de un sistema de comunicaciones y de una acción estatal dinámica, que pudiera romper ese círculo vicioso. A lo anterior hay que agregar, por las mismas causas, los escasos medios de educación y los altos índices de mortalidad infantil.

Tales eran las características de la pauta de desarrollo de los países centroamericanos al iniciarse la primera mitad del siglo XX, si bien, con el crecimiento de la población, algunas otras producciones agrícolas empezaron a desarrollarse, estimulando el desarrollo del transporte y de los sistemas de generación de energía eléctrica, así como de determinadas industrias para abastecer ciertos consumos populares, como bebidas, azúcar, tabaco, textiles, etc. Esta era, a grandes rasgos, la situación de Centroamérica al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

2. SITUACION ECONOMICA DEL AREA AL INICIARSE EL PROGRAMA

A continuación se tratará de describir la situación económica de los países centroamericanos al iniciarse el Programa de Integración Económica, así como algunos aspectos de su evolución durante el período 1950-1961, porque ello dará una mejor perspectiva de los cambios que se han producido con la influencia del Programa.

Con motivo de la crisis mundial de 1929, los precios de los principales productos de exportación bajaron sustancialmente, afectando en forma muy desfavorable el incipiente desarrollo económico de cada uno de los cinco países. Además, el café y el banano —productos alrededor de los cuales ha venido girando la economía de los Estados Centroamericanos— empezaron a afrontar problemas de producción y de una mayor competencia en el mercado internacional, en tanto que la explotación de actividades mineras —oro y plata— había comenzado a declinar desde el inicio de la década de los veinte. Esta declinación fue tan importante, que aún hoy los productos del subsuelo contribuyen en muy pequeña proporción al volumen de las exportaciones.

Tal estado de cosas se mantuvo durante la segunda guerra mundial, con el agravante de que los mercados europeos de exportación dejaron de existir prácticamente durante el conflicto bélico. Como una respuesta a esos problemas y al crecimiento demográfico, se inició una limitada política de sustitución de importaciones, en campos tales como el de la industria textil del algodón y la industria de la confección, así como en la del calzado, alimentos elaborados, azúcar, cemento y algunas otras de carácter liviano. Esa po-

(1) Carlos M. Castillo: *Growth and Integration in Central America*, Frederick A. Praeger, Publisher (1966). Ver Capítulos 1 y 2. (2) *Ibid*.

lítica, que fundamentalmente se dirigía a fomentar la producción para consumo interno, empezó a crear condiciones para el comercio bilateral que se inició en forma sistemática a partir de 1951.

También durante el conflicto bélico, por razones estratégicas, Estados Unidos promovió el cultivo de algunas materias primas que habían sido abastecidas tradicionalmente por países asiáticos, como es el caso del hule y el abacá, lo cual trajo como consecuencia cierta mejoría en la situación económica. Lamentablemente, a mediados de la década de los años cincuenta, tales actividades se suspendieron debido a que entraron de nuevo al mercado internacional los países asiáticos y se empezaron a producir materias primas de origen sintético, lo que dio por resultado una importante baja en las exportaciones. Dado que los países europeos no podían exportar —primero por el estado de guerra y después porque tuvieron que reconstruir su aparato industrial y atender su demanda interna— y que el principal abastecedor de la región, Estados Unidos, también limitó sus exportaciones debido a las necesidades que ese conflicto imponía en su economía, los países centroamericanos acumularon una cantidad apreciable de reservas internacionales, que en 1945 alcanzó la cifra de 108.6 millones de dólares y que en 1951 se elevaron a 131.3. Estas circunstancias hicieron posible una expansión de la economía de los países centroamericanos al restablecerse los canales tradicionales de comercio.

De otra parte, al normalizarse la situación mundial y bajo los programas de recuperación económica de Europa, se creó una mayor demanda para los productos de exportación tradicional de la región: café y bananos, lo que se manifestó en una alza de precios, principalmente del primero de los productos mencionados. Se iniciaron, además, una serie de reformas institucionales que vinieron a dotar al Estado de nuevos mecanismos para atender su papel de promotor del desarrollo económico-social, tales como la creación de la banca central, bancos de fomento, establecimiento del impuesto sobre la renta, códigos de trabajo y la iniciación de programas de construcción de carreteras, programas sociales, de salud, educación y vivienda, así como planes de fomento agropecuario e industrial. Pero no es sino a partir de 1950, cuando comienza a notarse una actitud menos pasiva por parte de los Estados y a producirse un cambio en la estructura económica de éstos.

En efecto, en 1952 los gobiernos centroamericanos empezaron a vislumbrar que el período de relativa prosperidad porque pasaban sus países, al que también contribuía la guerra de Corea, no se prolongaría más allá de dos o tres años; y que ante la necesidad de acelerar el desarrollo económico —por las demandas de la población, de mayores servicios sociales y oportunidades de empleo— se imponía programar una serie de medidas que contrarrestaran los efectos desfavorables que producía la baja de precios de los productos de exportación. Esa situación de crisis del sector exportador empezó a manifestarse en 1954 y se

agudizó a partir de 1957. Hay que hacer notar que los estudios de la CEPAL, en que se analizaban dramáticamente esas expectativas, influenciaron el pensamiento latinoamericano, lo que dio origen a políticas de fomento de la producción agrícola e industrial para sustituir importaciones. Los países centroamericanos también empezaron a ver claramente ese panorama y, bajo la influencia de aquellos estudios, decidieron que era más conveniente enfrentar la tarea del desarrollo a base de un esfuerzo común. De ahí el origen de la Resolución de CEPAL N° 9 (IV) sobre "Desarrollo Económico de Centroamérica", cuyo texto se transcribe posteriormente. Para mayor ilustración, se presentan seguidamente algunos datos que permitan apreciar mejor la situación centroamericana a partir de 1950.

CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

Centroamérica presenta una de las tasas de crecimiento demográfico más altas del mundo. En 1950 la población del área era de 7.9 millones de habitantes, aumentando a 10.7 en 1960, y 12.7 millones en 1965. Las tasas de crecimiento más altas se han observado en Costa Rica, llegando a 4.42% en el período 1958-1961. El promedio centroamericano fue de 2.91 en los años 1950-53 y de 3.63% en los años 1962-65. Con el objeto de destacar el elevado crecimiento demográfico de la región, que plantea serios problemas de desarrollo económico-social, se indican las tasas de otras zonas del mundo. En el período 1950-1955 la población de Asia creció en un 1.7% anual, la de África en 2.3%, la de Europa, excluyendo a la Unión Soviética, en 1.4% y la de Estados Unidos y Canadá en 1.7%.

Otro aspecto de importancia, también como problema de desarrollo, es que existen considerables diferencias en densidad de población, entre países. Basta señalar que en 1950 esa densidad era de 89 habitantes por Km² en El Salvador, pasando a 140 en 1965; en cambio, en Nicaragua, en el mismo período, pasó de 9 a 14 habitantes por Km², datos que por su interés se presentan a continuación:

POBLACION TOTAL (3)
(Miles de Personas)

PAISES	Población		Población		
	Extensión Territorial	Total 1950	Habitantes Km ²	Total 1965	Habitantes Km ²
Guatemala	108 889	2 805	26	4 360	10
El Salvador	21 393	1 858	89	2 928	140
Honduras	112 088	1 445	12	2 284	20
Nicaragua	148 000	1 060	9	1 655	14
Costa Rica	50 700	803	16	1 433	28
Centro América:	441.070	7 971	19	12 660	31

En cuanto a composición de la población por edades, el mayor crecimiento —entre 1950-60— se observó en la población que oscilaba entre los 4 y 5 años de edad; lo cual significa que en lo que resta de la década 1960-1970, los gobiernos centroamericanos tendrán que dedicar crecientes recursos a programas de salud, educación y otros servicios sociales. Otro aspecto demográfico interesante es la distribución de la población en áreas urbanas y rurales, según países. Los datos reflejan un apreciable movimiento de población del campo a las ciudades, hecho que merece atención por los problemas que se presentarán en materia de vivienda y servicios y, principalmente, en la urgencia de crear nuevas oportunidades de trabajo. Por ejemplo, en 1950, el 24% de la población total de Guatemala estaba en centros urbanos, elevándose al 33% en 1964 (censo abril 1964), y en El Salvador de 28% pasó al 38.5 (censo mayo 1961).

También conviene hacer notar que entre 1961 y 1964 —fecha de los últimos censos— más del 50% de la población económicamente activa se dedicaba a actividades agrícolas, llegando en algunos países a representar el 65 y 67%, como en Guatemala y Honduras; cifras que ponen de manifiesto la poca diversificación de las actividades económicas que predominan en el área y la necesidad de introducir reformas estructurales en el sector agrario.

El problema del analfabetismo es otro aspecto significativo dentro de las características de la población centroamericana, particularmente por sus implicaciones en el desarrollo económico, social y político de los países. Al examinar el problema del analfabetismo, conviene hacerlo, no a base de las cifras absolutas —población que se dice saber leer y escribir— sino a través de una evaluación más a fondo del sistema educativo primario. Según las cifras absolutas de 1960, ofrecidas en el Estudio de los Recursos Humanos de Centroamérica, Panamá y México, ya citado, el país con el menor índice de analfabetismo era Costa Rica, con 21% para la población mayor de 10 años, llegando a un 10% en Guatemala, 58% en El Salvador y 66% en Honduras. Ahora bien, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) ha publicado los primeros resultados de su investigación sobre los recursos humanos de la región. En su Cuaderno 1, de julio de 1963, analiza la eficiencia del sistema educativo primario, señalando que el promedio para Centroamérica resulta de 17.1%; es decir, que sólo ese porcentaje de los niños que han aprobado el primer grado termina sus estudios primarios. Costa Rica cuenta con el índice más elevado (22.7%) y Honduras con el más bajo (12.2%). Señala ese documento que “al estudiar la estructura de la población en edad escolar (6 a 13 años) se observa que los porcentajes de analfabetos absolutos —los que nunca han asistido a la escuela— son altos para cuatro países: Nicaragua (77.5%), Guatemala (64.8%), Honduras (59.2%), El Salvador

(51.8%), Costa Rica (22.3%). Los índices de analfabetos potenciales —los que sólo han aprobado el segundo grado— son los siguientes: Nicaragua (14.5%), Guatemala (21.6%), El Salvador (26.6%) y Honduras (28.2%); el índice de Costa Rica es el más alto del área, con 33.5%. La matrícula inicial ha llegado en Centroamérica, de 622 000 en 1950 a 1 135 000 en 1960, de los cuales salieron del sexto año, 21 000 en 1950 y 49 000 en 1960”. Los datos sobre el problema del analfabetismo en los diferentes países son importantes, entre otras cosas, porque en lo económico indican las posibilidades de que la población pueda asimilar nuevas técnicas de producción, principalmente en la agricultura, la industria y la artesanía.

En cuanto a la distribución geográfica, las mayores concentraciones de población se localizan en las partes altas del Sur Oeste de Guatemala; costa norte y valles del interior de Honduras; parte interior de El Salvador; meseta central de Costa Rica y en la vertiente del Pacífico en Nicaragua. Esta distribución geográfica de la población ha determinado que el mayor desarrollo económico de los países centroamericanos se encuentre en la vertiente del Pacífico, porque es allí donde vive más de la mitad de la población, a pesar de que su extensión territorial no llega a la quinta parte de la superficie total. En el caso de Honduras el mayor desarrollo se ha localizado en la costa norte del país, y en el de Costa Rica, en la meseta central.

PRODUCTO INTERNO BRUTO

El desarrollo económico de los países centroamericanos en la década 1950-1960, al igual que en toda la América Latina, estuvo influenciado principalmente por su comercio exterior. En la primera década de la postguerra el sector externo constituyó el factor dinámico en el crecimiento económico de las repúblicas centroamericanas; pero a partir de 1954 se inicia un período de relativo estancamiento que se prolonga hasta 1960, debido a la baja de los precios de los principales artículos exportados —café y bananos—. A partir de 1961 de nuevo se produce una recuperación económica por mejoras en los precios y aumento de los volúmenes exportados, coyuntura que coincide con la expansión de la producción interna estimulada por el establecimiento del Mercado Común. En efecto, en ese último período —1961-1966— la tasa media de crecimiento de Centroamérica fue de 5.6%. Sin embargo, ya en 1967 se observan de nuevo tendencias desfavorables en el sector externo, principalmente en algunos de los países que mostraban una situación delicada en su balanza de pagos.

De acuerdo con las cifras disponibles, el producto nacional bruto ascendió a 1 788.1 millones de dólares en 1950, pasando a 2 718.6 millones en 1960 y a 3 769.1

(5) Ibid, p. 15.

en 1966 (6) En cuanto al producto interno bruto por habitante para toda la región, éste fue de 225 dólares en 1950, aumentando a 252 en 1960 y a 287 en 1966 En los primeros años de la década 1950-1960, el ingreso per-cápita llegó a crecer en algunos países hasta en un

54% (Nicaragua); pero a fines del período (1965-1966) se redujo a un 1% anual para toda la región A continuación se presentan las cifras del PIB, por países, para los años 1950, 1960 y 1966.

PAISES	1950		1960		1966	
	millones (dólares)	dólares per cápita	millones (dólares)	dólares per cápita	millones (dólares)	dólares per cápita
Guatemala	708.2	252	992.0	262	1 323.4	290
El Salvador	374.0	200	545.5	222	770.8	254
Honduras	273.5	192	385.3	198	524.9	222
Nicaragua	204.7	193	342.0	242	525.8	312
Costa Rica	227.9	285	453.8	386.5	642.2	420
Total	1 788.3	225	2 718.6	252	3 769.1	287
Centroamérica						

FUENTE: SIECA División de Desarrollo

No obstante que las cifras disponibles sobre el PIB deben tomarse con cierta reserva por los problemas que cada país ha encontrado al construir las series estadísticas, los datos presentados anteriormente pueden considerarse como indicadores generales sobre los diferentes niveles de desarrollo alcanzados por cada país en los años comprendidos entre 1950 y 1966

IMPORTANCIA DEL COMERCIO EXTERIOR EN LA ECONOMIA CENTROAMERICANA

Es un hecho sobradamente conocido que desde 1950 el desarrollo económico de los países latinoamericanos ha estado condicionado por los ingresos que ha recibido por sus productos primarios de exportación El Istmo Centroamericano no ha sido, desde luego, una excepción, en cuanto a que el nivel del producto interno bruto ha dependido fundamentalmente de la actividad generada por el sector externo de la economía —exportaciones de banano, café y algodón— En la década pasada, esas exportaciones han constituido el principal estímulo, el factor dinámico del desarrollo económico alcanzado, al condicionar la capacidad para importar, los gastos en inversión y consumo y, por ende, la capacidad de compra de la gran masa consumidora centroamericana Se evidencia la influencia del sector externo en el crecimiento económico, si se compara la relación de las exportaciones con el ingreso nacional de países industrializados o en vías de industrialización, con los países centroamericanos, que son de una estructura eminentemente agraria Según un informe de la CEPAL de 1960, esa relación fluctuaba del 17% al 18% en Estados Unidos, Francia, Italia y el Japón; del 19% al 20% en México y Chile y del 25% al 32% en las distintas repúblicas centroamericanas Es

más, el mismo informe expone que se ha estimado que una disminución del 25% en los valores de exportación de un producto como el café, podría hacer caer en un 10% el ingreso de un país como Guatemala

La estructura agraria de la economía centroamericana (7) y su vulnerabilidad ante los cambios en el valor de sus exportaciones —sea por precios o por problemas en la producción— ha determinado un alto grado de inestabilidad en su proceso de crecimiento Esta aseveración se comprueba con lo acontecido en los años posteriores a 1950. En efecto, podría decirse que en ese período de 16 años se observan tres ciclos bien diferenciados El primero de relativa prosperidad que coincidió con el ciclo de prosperidad mundial; es cuando los precios del café, alcanzaron su nivel más alto El segundo ciclo fue de tipo depresivo, se inicia en algunos países en el año 1954 particularmente en aquellos en que han predominado las exportaciones de banano (Honduras), ya que a partir de ese año la producción de ese artículo sufrió una baja apreciable debido a fenómenos naturales (inundaciones), a la agudización del problema de las enfermedades y a la competencia del Ecuador El tercero es de recuperación económica comprendiendo el quinquenio 1961-1966, apoyado por las crecientes exportaciones de algodón, de nuevas variedades de banano y de otros productos así como por el incremento del comercio intercentroamericano Como ya se apuntó, pareciera que en 1967 se empieza a gestar un nuevo ciclo de posible estancamiento económico, lo cual está preocupando a los gobiernos y a los órganos de la integración centroamericana La solución de los problemas de balanza de pagos parece ser el orden del día de las autoridades del Mercado Común, por ser uno de los factores condicionantes del desarrollo econó-

(6) Fuente: Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, ahora División de Desarrollo de la Sica. Estas cifras fueron calculadas tomando 1962 como año base

(7) En el Capítulo III se examina con más detalle lo relacionado con el desarrollo agropecuario.

mico En la Primera Reunión Conjunta del Consejo Económico, del Consejo Monetario y los Ministros de Hacienda, se adoptó un plan de acción dirigido hacia ese objetivo, el cual comprende medidas en los campos monetario, cambiario, de la tributación, el gasto público y la promoción de las exportaciones (8) Esta actitud refleja el reconocimiento a la importancia que siguen teniendo en Centroamérica las exportaciones tradicionales como elemento determinante de la actividad económica interna y generadora de las divisas que se necesitan para financiar sustancialmente los programas de desarrollo económico Sobre este aspecto se ha escrito mucho —la alta dependencia de los países en vías de desarrollo de su sector exportador—, y es la finalidad de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (9) encontrar las políticas y medidas para aliviar tal situación

PRINCIPALES EXPORTACIONES

El valor de las exportaciones se ha triplicado en los últimos quince años. De 249 millones de dólares en 1950, se elevaron a 450 en 1960 y a 837 millones en 1966 De este total de 837 millones, 287 fueron exportaciones de café, 134 de algodón y 111 de bananos, o sea que esos tres productos significaron en 1966 alrededor del 63% del total de las exportaciones El café y el banano han constituido para Costa Rica y Honduras aproximadamente el 85% del valor total de sus exportaciones; para Guatemala, El Salvador y Nicaragua el café y el algodón ha presentado un componente similar Con el propósito de dar una mejor idea de la participación de los productos agrícolas mencionados en el comercio exterior, se presenta, por porcentajes, lo que cada uno de ellos significa dentro del total de exportaciones

PAISES	Café			Banano			Algodón		
	1950	1960	1965	1950	1960	1965	1950	1960	1965
(Porcentajes del valor total de las importaciones)									
Guatemala	67.0	63.0	48.0	9.6	11.1	2.2	3.9	4.8	17.9
El Salvador	90.4	65.7	50.9	—	—	—	3.6	13.3	10.0
Honduras	8.9	19.1	17.5	60.6	46.1	42.3	—	—	4.8
Nicaragua	65.8	34.6	17.6	—	—	—	6.8	26.5	41.0
Costa Rica	50.1	53.6	41.7	19.7	30.5	25.3	—	—	—

Las cifras anteriores permiten apreciar claramente que la importancia de estos productos, dentro del comercio exterior, no es la misma en todos los países Asimismo, ponen en evidencia que esa participación ha venido decreciendo al incrementarse la producción y exportación de otros artículos que se comentan a continuación (10)

Algunos países centroamericanos han sido exportadores tradicionales de madera, principalmente Honduras y Nicaragua En 1955 la región exportó 9.6 millones de dólares y 14.6 en 1966 correspondiendo 10.6 a Honduras y 2.5 a Nicaragua Las exportaciones de azúcar han crecido muy rápidamente, pues aumentan de 1.8 millones de dólares en 1955 a 24.5 millones en 1966 Los países exportadores son Nicaragua, Costa Rica, El Salvador y Guatemala y el principal mercado, el de Estados Unidos La carne es el producto que ha tenido uno de los crecimientos más espectaculares en cuanto a exportaciones En efecto, en 1958 la región exportó 1.0 millón de dólares, elevándose a 25.2 millones de dólares en 1966, siendo los principales exportadores Nicaragua, Guatemala, Costa Rica y Honduras; el principal mercado también es Estados Uni-

dos Igualmente el rubro de crustáceos y moluscos (camarón) se ha incorporado como un nuevo producto de exportación; en 1960 la exportación fue de 1.2 millones de dólares, subiendo su monto a 11.4 millones en 1966; El Salvador, Nicaragua y Costa Rica han sido los principales exportadores Sólo Costa Rica ha sido exportadora importante de cacao, pero ha venido decreciendo debido a la baja de precios Así, en 1959 exportó 11.5 miles de toneladas métricas con valor de 7.4 millones de dólares, bajando a 8.8 mil toneladas en 1962 con valor de 4.5 millones de dólares También la región está incrementando sus exportaciones de algunos minerales, tales como plata, plomo y zinc

Debe también destacarse el hecho de que el valor total de las exportaciones ha aumentado en los últimos años, debido al enorme incremento en la producción de algodón, principalmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala Esas exportaciones casi se cuadruplicaron entre 1960 y 1966, elevándose de 37 millones de dólares a 133 millones Puede decirse que este cultivo ha contribuido a mantener la tasa de crecimiento, atenuando los efectos de la baja de precios del café

También son significativas las diferencias habi-

(8) Acta de la Reunión, celebrada en Managua, Nicaragua, del 13 al 16 de noviembre de 1967

(9) La UNCTAD celebró su segundo período de sesiones en Nueva Delhi, a partir del 19 de febrero de 1968.

(10) Los datos figuran en el Anexo Estadístico de la Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica (Doc.E/CN.12/CCE/327/Rev.1/Add.1), en el Estudio Económico Anual de CEPAL sobre Centroamérica para 1966, y en los Indicadores Económicos Centroamericanos publicados por la SIECA en octubre de 1967

das en los ingresos de cada país por concepto de sus exportaciones, ya que éstas han determinado diferentes niveles de capitalización entre los mismos. Es notorio que los países que han dependido en mayor medida del café han logrado una mayor formación de ahorro, debido principalmente a que productores y exportadores han sido casi en su totalidad nacionales o extranjeros residentes; lo cual ha significado que en esas naciones, no sólo hayan quedado los costos de origen nacional e impuestos, sino también la casi totalidad de las utilidades. Igual comentario podría hacerse en cuanto al algodón, pero no así en cuanto al banano, pues una parte apreciable del total de los ingresos obtenidos por la exportación de este producto ha salido al exterior en forma de dividendos.

Recalcando la importancia de la baja de precios, principalmente del café, la CEPAL indica en el informe antes citado, que la disminución de un centavo en el precio de la libra de café en el mercado norteamericano, equivale a una reducción de unos 30 millones de dólares para toda la región y señala que si el precio medio pagado al exportador centroamericano en 1954 hubiera estado en vigor en 1958, Centroamérica habría obtenido 50 millones de dólares adicionales en sus ventas en los Estados Unidos, cantidad ésta que es casi igual a la suma de todos los préstamos otorgados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento a Centroamérica, en el período 1954-1958. Cuantificando el deterioro de los precios del café, en 1956 la región exportó 177.5 millones de toneladas con valor de 250 millones de dólares; en 1957, 207 millones de toneladas con valor de 273 millones de dólares, o sea un precio promedio de 1408 y 1319 dólares por tonelada, respectivamente. Si esos precios se calculan sobre la cantidad exportada en 1966 (309 miles de toneladas) se veía que con el precio de 1956 Centroamérica hubiera recibido 435 millones de dólares, y con el correspondiente a 1957, 407 millones; pero recibió sólo 206 millones, o sea una diferencia de 229 y 201 millones, según el precio que se tome. Estas cantidades serían suficientes para financiar los gastos en moneda externa que demanda el desarrollo económico y social de los cinco países, para alcanzar una tasa de crecimiento no menor del 3% por habitante. Puede afirmarse que todo el esfuerzo de productividad ha servido únicamente para que la baja de los ingresos totales de exportación no haya sido tan pronunciada.

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES

Estados Unidos sigue siendo el principal mercado de los productos exportados por Centroamérica. A pesar de que su participación ha venido decreciendo en los últimos años, la tasa de crecimiento de las exportaciones centroamericanas, en el período de posguerra, fue más alta que la de otras regiones del mundo.

Entre 1946 y 1958 —según el informe de la CEPAL de 1960— las importaciones norteamericanas de productos centroamericanos crecieron a una tasa compuesta anual de alrededor de 81%, en tanto que las del resto de la América Latina crecieron a una tasa anual de 5.8% y las de África a 5.2%. El valor total de las exportaciones a ese país fue de 102 millones de dóla-

res en 1946 y llegó a su nivel máximo en 1952, en que alcanzó la cifra de 274.4 millones (equivalente al 75.9% del total exportado) para bajar a 216 millones en 1960 (equivalente al 48.6% del total exportado) y elevarse nuevamente a 285.5 millones en 1966, aunque disminuyendo como componente del total exportado (a un 34%). El café y el banano han sido los principales productos comprados por aquel mercado; el primero representó un promedio del 58% de las exportaciones (entre 1954-1958) y el banano entre un 30 y 32% en el mismo período.

Como puede apreciarse, el destino de las exportaciones se ha venido modificando, siendo los países integrantes de la Comunidad Económica Europea el segundo mercado. En efecto, de un total de 16.5 millones de dólares que compraron en 1950 (6.6% del total exportado), se elevaron a 129.7 y 198 millones en 1960 y 1966 (29.2% y 30% del valor total de las exportaciones, respectivamente). El tercer mercado en importancia es el Japón, país que en 1951 compró 2.4 millones de dólares y 27.9 y 88.1 millones en 1960 y 1966; o sea el 0.9%, 6.3% y 13.8% del valor exportado. En cuarto lugar, sigue en importancia el bloque de países que integran la Zona Europea de Libre Comercio, los que compraron 6.9 millones en 1950, 16.7 en 1960 y 32.4 en 1966 (2.8%, 3.8% y 3.5% del total exportado). Las exportaciones a los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) han crecido muy lentamente, pues de 0.2 millones en 1950 ascendieron a 2.7 millones en 1966.

IMPORTACIONES

Debido a que la economía centroamericana es básicamente agraria y a que la producción industrial es pequeña, los países del Istmo dependen de importaciones para satisfacer su demanda de gran parte de artículos de consumo, de maquinarias y equipo, combustibles, materias primas, envases y productos químicos. Las importaciones han seguido un ritmo similar al de las exportaciones y en valores absolutos han crecido más que éstas. Entre 1950 y 1966 se triplicaron, pasando de 241 millones a 515 millones en 1960 y a 942 en 1966. En cuanto a la distribución geográfica, las importaciones han seguido una tendencia similar a las exportaciones de Estados Unidos, que es el principal abastecedor. En efecto, en 1950 se importaron 169.7 millones, elevándose a 249.6 en 1960 y a 389 en 1966 (70.5%, 48.5% y 41% del total); en los mismos años la región importó de la Comunidad Económica Europea 15.4 millones, 101.6 y 145.8 millones (6.4%, 6.2% y 15%); de Japón 1.6 millones, 32.1 y 60.9 millones (0.7%, 6.2% y 6.4%); y de los países de la Zona Europea de Libre Comercio 11.4 millones en 1950, 34.2 millones en 1960 y 63.7 en 1966 (4.7%, 6.7% y 6.7%).

De conformidad con las cifras anteriores, sobre importaciones y exportaciones, puede verse claramente que el ritmo de crecimiento de las importaciones ha sido mayor que el de las exportaciones. Por ejemplo en 1950 la balanza comercial de la región fue favorable en 59.6 millones, pero empieza a ser desfavorable a partir de 1956 con un déficit de 37.9 millones, que se elevó a 74.0 millones en 1960 y a 106.0 en 1966. Estos déficits

crecientes son los que han preocupado a las autoridades del mercado común, pues si bien han venido siendo financiados con entradas netas de capital y utilización de reservas internacionales, es una situación que

cada vez puede tornarse más difícil. En el cuadro siguiente se presenta la evolución de la balanza comercial en ciertos años seleccionados y en relación a las principales regiones con las cuales comercia la región

Balanza Comercial de Centroamérica (Áreas y años seleccionados) millones de dólares									
	1950			1960			1966		
	Importaciones	Exportaciones	Saldo	Importaciones	Exportaciones	Saldo	Importaciones	Exportaciones	Saldo
Todo el mundo	235.5	295.1	59.6	514.1	440.1	74.0	924.9	836.9	108.0
Estados Unidos	169.7			249.6	216.0	33.6	389.9	285.5	104.0
Comunidad Económica Europea	15.4	16.5	0.9	101.6	129.7	28.6	145.8	198.2	52.4
Asociación Europea de Libre Comercio	11.4	6.9	4.5	34.2	16.7	17.5	63.7	32.4	31.3
Asociación Latinoamericana de Libre Comercio		0.2			3.4		24.6	2.8	21.8
Japón	1.6	2.9	1.3	32.1	27.9	4.2	60.9	88.1	27.2

FUENTE: Anuarios de Comercio Exterior publicados por la SIECA.

DESARROLLO EN INFRAESTRUCTURA

El distinto grado de desarrollo relativo entre los países centroamericanos se ha debido, en parte, a las diferencias que existen en la dotación de facilidades en infraestructura económica, especialmente en comunicaciones y energía eléctrica. Tal situación ha determinado que en algunos países —como Honduras y, en menor

escala, Nicaragua y Guatemala— exista muy poca integración dentro de sus propias economías. A continuación se analiza brevemente el desarrollo de la región en materia de carreteras y energía eléctrica.

En 1963 la red vial centroamericana transitable en todo tiempo, llegaba a 20.985 kilómetros, distribuidos en la siguiente forma:

PAIS	1951	1962
Longitud en Kms		
Guatemala	3 292	6 360
El Salvador	1 173	3 524
Honduras	1 572	2 446
Nicaragua	974	2 592
Costa Rica	1 475	2 109
Centroamérica	8 297	17 031

FUENTE: Carreteras, Puertos y Ferrocarriles de Centroamérica (E/CN 12/CCE/324) y Quinto Compendio Estadístico Centroamericano

El análisis de estos datos revela que Nicaragua y Honduras son los países que tienen menos desarrollo vial en relación a su extensión territorial, en contraste con El Salvador, Costa Rica y Guatemala, que presentan una mayor comunicación entre sus centros de producción, consumo y puertos de exportación. Según datos preparados por la SIECA (11), en 1962 circulaban

129 326 vehículos automotores de todas clases, integrados por 79 864 automóviles, 36 219 camiones y 13 243 autobuses. (Es importante hacer notar que en el desarrollo de los transportes ha influido el comercio intercentroamericano). En 1954 el volumen físico de dicho comercio fue de 75 000 toneladas métricas, aumentando a 244 677 en 1962 y 460 000 en 1963.

(11) Quinto Compendio Estadístico.

En cuanto al desarrollo del sistema ferroviario, éste se ha estancado en los últimos años debido principalmente a que las distancias, relativamente cortas entre centros de producción y consumo, hacen más económica la construcción de un sistema de carreteras. El sistema ferroviario de Centroamérica llegaba en 1961 a 4785 Km., de los cuales casi dos terceras partes eran de servicio público y una para servicio de empresas particulares, principalmente de las compañías bananeras.

El desarrollo portuario, por su parte, ha sido relativamente lento, ya que en la década de 1950-1960, sólo se construyeron facilidades portuarias (muelles, almacenes, etc) en tres países: Guatemala (en la costa atlántica), y El Salvador y Nicaragua (en la costa del Pacífico). El transporte marítimo se utiliza casi en su totalidad para el comercio con países fuera del área centroamericana. Las operaciones de carga y descarga ascendieron en 1961 a 57 millones de toneladas, correspondiendo 25 millones a operaciones de carga y 32 millones a descarga. El transporte aéreo internacional y nacional ha sido de cierta importancia en el período que se examina. En algunos países el transporte aéreo nacional, como en Honduras, ha tenido un movimiento apreciable debido al escaso desarrollo vial.

El sector de la energía eléctrica ha sido uno de los que ha tenido mayor desarrollo, principalmente la de origen hidroeléctrico. La capacidad generadora instalada en plantas de más de 50 KW, era de 1550 miles de KW en 1950, de 3967 miles de KW en 1961 y de 5156 miles de KW en 1964. A continuación se presentan los datos por países (12).

PAISES	Capacidad	Capacidad	Capacidad
	Instalada	Instalada	Instalada
	1950 (Miles KW)	1961 (Miles KW)	1964 (Miles KW)
Guatemala	33.2	85.0	102.6
El Salvador	27.3	89.2	107.6
Honduras	18.2	35.2	69.6
Nicaragua	27.9	74.6	85.5
Costa Rica	48.4	112.7	150.7
Centroamérica	155.0	396.7	515.6

Como es lógico suponer, la producción de energía total y por habitante ha crecido paralelamente a las ampliaciones introducidas en la capacidad generadora. En 1961 la producción de energía por habitante (kilovatio-hora) fue de 398 en Costa Rica —la más alta— y de 53 en Honduras —la más baja—. En cuanto a la distribución de esa producción en 1961, según clase de consumo, de un total producido de 11591 millones de KWh 4968 fueron para uso residencial, 1285 comercial, 2359 industrial, 276 alumbrado público, 742 gobierno y municipios y 1961 jurídicas por transmisión y distribución. Por su interés se indica el consumo industrial por países: 705 millones de KWh en Guatemala, 821 en El Salvador, 178 en Honduras, 292 en Nicaragua y 363 en Costa Rica, cifras que podrían ser

indicadoras de las diferencias en desarrollo industrial. Tomando en cuenta la importancia del sector de electrificación en el desarrollo económico-social, los gobiernos tienen ambiciosos planes de expansión. Según el informe de la Segunda Reunión del Sub-Comité de Electrificación, celebrada en mayo de 1963, a esa fecha se encontraban en construcción proyectos hidroeléctricos para generar 188 mil KW, distribuidos así: 13 mil en Guatemala, 15 mil en El Salvador, 30 mil en Honduras, 50 mil en Nicaragua y 80 mil en Costa Rica. El proyecto de Honduras empezó a operar en 1964.

3 INTEGRACION GRADUAL Y OBJETIVO DESARROLLISTA

Como se ha indicado, durante la mayor parte de la primera mitad del presente siglo, las características de las economías centroamericanas son las propias de los países en vías de desarrollo: una economía con un alto porcentaje de la población dedicada a la agricultura, explotación de unos pocos productos básicos —café, algodón y bananos; demanda interna restringida por el escaso poder de compra de la población económicamente activa, baja productividad agrícola— con la posible excepción del sector exportador; incipiente desarrollo industrial; altos índices de analfabetismo y elevadas tasas de natalidad y mortalidad.

Como ya se dijo, al iniciarse la década de los años cincuenta, los países centroamericanos se encontraban en una época de relativa bonanza económica, debido a los altos precios alcanzados por el café. Los gobiernos vislumbraron, no obstante, que la transformación de sus estructuras económicas y sociales representaba un requisito indispensable para mejorar las expectativas de un creciente bienestar, demandado por la población como consecuencia de las nuevas corrientes de pensamiento, ahora más accesibles por los enormes adelantos en las comunicaciones.

No está demás señalar que después de la independencia y de la ruptura de la República Federal, tal como ya se señaló, siempre ha existido un deseo de reintegrar o de unificar los cinco países; y el hecho de haber fracasado los distintos intentos políticos, presentó a la integración económica como una nueva fórmula, un nuevo enfoque, para llegar a esa finalidad. De manera que si bien la coyuntura económica existente a partir de 1950 creó condiciones propicias para un movimiento de cooperación económica, esta tradición y antecedentes históricos han constituido elementos positivos —de valor imponderable— en todo este proceso de llevar a cabo un programa de integración económica.

Antes de entrar de lleno en el examen del Programa de Integración Económica Centroamericana, convendría detenerse a ver cómo fue concebida, desde su inicio mismo, esta integración, esto es, cómo fue enfocada y a qué objetivo respondía. Además, dado que su configuración actual es el resultado de un largo y complejo proceso, convendría asimismo tratar de describir, aún cuando sea a grandes rasgos, las etapas por que ha atravesado el Programa. Ambas cosas facilita-

(12) Tercer Compendio Estadístico Naciones Unidas, Misión Centroamericana de Electrificación.

rán considerablemente el estudio de las características y matices propios de este fenómeno integracionista

ENFOQUE DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

Durante el Cuarto Período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que tuvo lugar en México en mayo y junio de 1951, los cinco Gobiernos centroamericanos expresaron que, en vista de sus vínculos geográficos e históricos, tenían interés en "desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte en 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". Con base en este planteamiento se aprobó la Resolución sobre "Desarrollo Económico de Centroamérica" (1ª 9, IV) (18)

La Comisión Económica para América Latina,

CONSIDERANDO:

Que por resolución (Documento E/CN 12/194), adoptada el 20 de junio de 1950, en su tercer período de sesiones, acordó recomendar a los Gobiernos latinoamericanos que, al formular programas y adoptar medidas de fomento económico, "tengan en cuenta las posibilidades de expansión de la demanda mediante el intercambio recíproco, a fin de lograr una mayor integración y un más elevado desarrollo de su productividad y de su ingreso real";

CONSIDERANDO:

Que las delegaciones de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, y Nicaragua, siguiendo los principios de la resolución apuntada y en vista de los vínculos geográficos e históricos que unen a Centroamérica, han expresado el interés de sus Gobiernos en 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 los países tengan interés;

RESUELVE:

- a) Tomar nota con satisfacción de los propósitos enunciados por los gobiernos centroamericanos en cuanto se refieren a la integración de sus economías nacionales;
- b) Solicitar del Secretario Ejecutivo que estudie las medidas o proyectos que permitan la realización gradual de tales propósitos; y,
- c) Invitar a los Gobiernos del Istmo Centroamericano para que en la oportunidad que determinen, procedan a la formación de un comité de cooperación económica, integrado por los Ministros del ramo de economía o por sus delegados, que actúe como organismo coordinador de las actividades que se desarrollen en relación con las materias anteriormente enunciadas y como órgano de consulta del Secretario Ejecutivo

tivo de la Comisión, tanto para orientar los estudios aludidos en el párrafo anterior como para considerar las conclusiones de los mismos

Es importante reparar en el segundo considerando de la resolución, pues expone las ideas de los Gobiernos en cuanto a los alcances de la política de cooperación que estaban dispuestos a realizar. En él se pone énfasis en la conveniencia de desarrollar la producción agrícola e industrial, y se señalan las condiciones que es preciso llenar para alcanzar ese fin, entre las cuales se destacan el mejoramiento de los sistemas de transporte y la ampliación de los mercados. Además, se puso de relieve la importancia que tenía la coordinación de los planes de fomento como medio para asegurar los mejores resultados posibles del proceso integracionista. No es de extrañar, entonces, que en los tratados y convenios que se suscribieron a partir de 1958, se acogieran estas ideas. Obsérvese también que en la parte resolutive se pide "que se estudien las medidas o proyectos que permitan la realización gradual de tales propósitos", así como la invitación a los cinco gobiernos para establecer un organismo de alto nivel político —el comité de cooperación económica— para coordinar las actividades tendientes a llevar a la práctica los propósitos enunciados por los países centroamericanos, así como para orientar los estudios de la CEPAL y considerar las conclusiones y recomendaciones de los mismos.

En cumplimiento de ese mandato, el Secretario Ejecutivo preparó el documento "Integración y Reciprocidad Económica en el Istmo Centroamericano", presentado a la consideración del Comité de Cooperación de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano, durante su primera reunión, celebrada en Tegucigalpa, Honduras, en agosto de 1952. En este documento se planteó la cuestión de si Centroamérica debía entrar de inmediato a una unión económica o si, por el contrario, el enfoque más apropiado sería el de una integración gradual. Por ser esta última la orientación que adoptó el Comité de Cooperación formulados en dicho documento 14

Dentro del terreno de los hechos, y atendiendo a razones prácticas, no puede procederse de inmediato a la unión económica completa de las repúblicas centroamericanas, aun cuando ello constituye una aspiración histórica de todas ellas. Es fácil ver que una unión económica tendría amplias consecuencias en el terreno político y administrativo, e implicaría uniformidad en la legislación, unificación monetaria, unificación arancelaria hacia el exterior. Supuesto en tal caso una plena libertad de comercio en los cinco países, tendrían que abandonarse algunas actividades económicas inestables o mal localizadas para ubicarlas de nuevo en los lugares más favorables desde el punto de vista de la región en su conjunto. Sin prejuizar la posible conveniencia de alcanzar esas metas con el andar del tiempo, puede considerarse que los objetivos inmediatos deben ser más modestos.

El concepto de integración económica que en el caso de Centroamérica parecería adecuado como punto de partida es el de una integración limitada, acompañada de una política de reciprocidad comercial e industrial.

Por política de integración económica limitada puede entenderse una política que, dentro del marco general del desarrollo económico, tienda a la localización óptima de algunas actividades económicas impor-

13 CEPAL E/CN 12/275 14 E/CN 12/296 Anexo A, p. 32.

tantes, especialmente las de carácter industrial y de transformación de productos agropecuarios y minerales, con vista a establecer unidades de producción del tamaño adecuado para aprovechar las materias primas de la región y poder abastecer los mercados centroamericanos en su conjunto a costos de producción lo más bajos posibles. Esto quería decir que sería posible establecer industrias nuevas que jamás serían viables si sólo contaran con el mercado nacional. Quería decir también que en lugar de establecer cinco o más fábricas demasiado pequeñas, en los diversos países, hechas para abarcar el mercado nacional solamente, se estudiaría la localización de una, dos o tres unidades de tamaño más eficiente, ubicadas en aquellos sitios que, por el factor mercado, o por la cercanía de la materia prima, la mano de obra, la energía o el combustible, o por los medios de transporte disponibles, fueran los más convenientes y económicos desde el punto de vista de toda la región.

OBJETIVO DESARROLLISTA

En el informe correspondiente a esa primera reunión del Comité, se recoge la declaración de las delegaciones de los cinco países en el sentido de reconocer "la importancia fundamental que la integración económica tiene para el desarrollo de los países del Istmo Centroamericano y pusieron de manifiesto su conformidad con la manera en que la Secretaría Ejecutiva ha planteado el concepto de integración que sirve de base a la constitución del Comité" 15. En el propio documento se consignó, asimismo, que si bien la integración económica tenía una meta inmediata no demasiado ambiciosa, o sea de carácter limitado se "requiere una coordinación de esfuerzos para producir un fuerte impacto en el desarrollo económico. Sin cooperación y comunidad de miras en asuntos de política comercial y arancelaria, planeación industrial, progreso técnico, desarrollo del transporte y la energía y, posiblemente, financiamiento, la integración económica es irrealizable" 16.

Se puso de manifiesto, de otra parte, que si los países centroamericanos entraban en un proceso de integración, éste tenía que ser parte de la política general de desarrollo de Centroamérica, por lo que cada país no podía ser a este efecto independiente de los otros cuatro. A este respecto se señaló que, "de aceptarse la integración, es pues importante y aún fundamental, que los planes nacionales de fomento que actualmente se estudian en algunos países tengan en cuenta los de los países vecinos, y que ciertas inversiones que se proyectan hacer, y cuya trascendencia sea internacional en el Istmo centroamericano, se juzguen a la luz del beneficio que puedan reportar a toda la región y de las distintas soluciones que sean viables técnica y económicamente". 17. Finalmente, en esa primera reunión, el Comité de Cooperación Económica adoptó su Resolución 1 (AC 17) denominada "Principios Generales de Integración Económica Centroamericana", que dice:

CONSIDERANDO:

Que si bien es una aspiración general de los pueblos y Gobiernos del Istmo Centroamericano al-

canzar la integración completa de sus economías lo antes posible, dadas las condiciones que actualmente prevalecen, conviene concentrar esfuerzos en una integración económica gradual y limitada a determinados campos agropecuarios e industriales,

RESUELVE:

TOMAR NOTA con satisfacción del informe presentado por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina sobre integración y reciprocidad económicas en Centroamérica, y felicitar a la Secretaría de la expresada Comisión por el acierto con que ha analizado los problemas económicos comunes a las Repúblicas del Istmo Centroamericano y propuesto medidas concretas para facilitar su solución; y

RECOMENDAR a los Gobiernos participantes:

- Que al formular su política económica tomen en cuenta la necesidad de integrar las economías de sus países y de desarrollar programas conducentes a tal finalidad, con base en la comunidad de aspiraciones y en los principios de cooperación mutua y de reciprocidad; y
- Que para lograr dicha integración en forma progresiva y gradual estudien y adopten proyectos de fomento económico que requieran acción conjunta y los lleven a cabo de acuerdo con las posibilidades prácticas para realizarlos.

En suma, tal como fue originalmente concebida la integración debía ser enfocada como un proceso gradual y progresivo, y debía responder al objetivo del desarrollo tanto nacional como el de la región en su conjunto. Este enfoque realista y este objetivo "desarrollista" aparecen, a menudo en forma explícita, en los tratados y otros instrumentos jurídicos porque se rige el proceso (18).

4. LAS TRES ETAPAS DEL PROGRAMA

El proceso de integración económica de Centroamérica, regido por una vasta red de convenios relativos a sus distintos aunque interdependientes aspectos, ha pasado ya por dos etapas y entrado de lleno en una tercera.

La primera etapa —de 1951 a 1957— se caracterizó por la suscripción de una serie de tratados bilaterales que ofrecieron nuevas experiencias en materia de intercambio, en hábitos de cooperación y procedimientos para resolver problemas comunes. Cabe anotar, incidentalmente, que desde el siglo pasado se suscribieron tratados de libre comercio que comprendían o amparaban productos naturales pero, debido a la falta de vías de comunicación, sus efectos se manifestaron más que todo en un comercio fronterizo y a que, quizás, sí tenían más bien una intención política que económica (19). Ya en el presente siglo, en 1918, El Salvador y Honduras suscribieron un convenio de libre comercio para productos naturales y algunos manufacturados; de tal manera que entre esos dos países

15 E/CN 12/296 Anexo D p 12 16 Jbid Anexo A, p 43 17 Jbid

18 Por ejemplo, en el preámbulo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en Managua en 1960 se consigna el propósito de unificar las economías de los países signatarios, "e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes" 19 Respecto a los tratados aludidos, véase p 319, infra.

se ha venido llevando a cabo un comercio ininterrumpido desde esa fecha.

La experiencia, así como el mérito, de los tratados bilaterales, y su influencia posterior en el proceso del Mercado Común Centroamericano, va más allá de lo que hasta ahora generalmente se reconoce en Centroamérica. Se destaca, en particular, el papel preponderante que El Salvador tuvo en esa nueva era de relaciones económicas entre los países centroamericanos, que se inició en 1951, cuando suscribió tratados de libre comercio con Nicaragua y con Guatemala, continuando en 1953 con la suscripción de otro con Costa Rica y, en 1957, cuando renegoció el tratado de Honduras vigente desde 1918. También, con posterioridad, Guatemala desempeñó un papel activo, al suscribir en 1955, además de dos protocolos al tratado bilateral firmado con El Salvador en 1951, un convenio con Costa Rica —ampliado a su vez por dos protocolos— y otro en 1956 con Honduras. Con excepción del tratado bilateral El Salvador-Nicaragua, que se llamó "Tratado de Libre Comercio", los demás se denominaron "Tratados de Libre Comercio e Integración Económica", lo cual pone de manifiesto que la intención iba más allá de establecer puras relaciones de comercio. Sin embargo, el mencionado Tratado entre El Salvador y Nicaragua fué en realidad el que sirvió de modelo para negociar los convenios que posteriormente se suscribieron.

Del examen de todos esos tratados bilaterales se puede concluir que una serie de disposiciones contenidas en el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, posteriormente recogidas por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana —suscritos en Tegucigalpa (1958) y en Managua (1960), respectivamente— tienen sus antecedentes en tales instrumentos. Tal es el caso en lo referente a normas para liberalizar el comercio; disposiciones para evitar prácticas de comercio desleal; colaboración en materia de transporte y tránsito internacional; tratamiento nacional a inversiones financieras; disposiciones sobre la colaboración que debe existir entre los Bancos Centrales para evitar especulaciones monetarias; procedimiento de consultas previas para actuar en convenios económicos internacionales. Los tratados bilaterales llegaron, incluso, a establecer que debe existir una política común para mantener los recursos naturales principalmente los de origen forestal. También cabe destacar que en esos instrumentos ya se establecía el objetivo de constituir una unión aduanera "tan pronto las condiciones sean propicias, disposición que luego fué recogida por el Tratado Multilateral. En esa materia, el tratado bilateral El Salvador-Costa Rica fue más amplio que el Multilateral al señalar como objetivo definitivo el compromiso de constituir una unión aduanera entre sus territorios "para lo cual convienen en establecer desde ahora un régimen de libre comercio, que permita la unificación de sus tarifas aduaneras, todo ello dentro del es-

píritu de las resoluciones relativas a integración económica progresiva y cooperación mutua de los países de la América Central, aprobadas en agosto de 1952 por el Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano" (Art. I).

En esta primera etapa es también cuando se inician los distintos trabajos del Comité de Cooperación Económica del Istmo, puesto que en esos años se realizaron los diversos estudios que sirvieron de base para ir seleccionando las posibles áreas de cooperación entre los países centroamericanos. De ahí que sea oportuno reseñar aquí algunos aspectos sobre esta materia, porque señalan cómo Centroamérica abordó, desde el inicio del Programa, la consideración de distintos problemas que posteriormente vinieron a plasmarse en los tratados y otros instrumentos jurídicos que rigen su integración económica.

Una vez creado el referido Comité de Cooperación Económica (CEE) con el carácter de órgano coordinador y asesor del Programa, sus miembros comprendieron desde 1952 que, antes de dar pasos decisivos, era necesario contar con ciertos estudios sobre los diferentes aspectos que debería enfrentar el proceso integracionista tanto en forma global como en cada país en particular (20). Teniendo en mente estos propósitos, el CCE creó varios subcomités, encargándoles el estudio de cuestiones específicas, tales como los de comercio, estadística, transporte, energía eléctrica, vivienda y agropecuario e industrial; habiendo estado integrados por funcionarios gubernamentales de alto nivel. Dichos subcomités determinaron los estudios e investigaciones a realizar, elaborándose trabajos concretos por la Secretaría de la CEPAL, la FAO y otros organismos especializados de las Naciones Unidas. El resultado de las investigaciones fue objeto de consideración por cada subcomité para su posterior materialización. También se abordaron los problemas relacionados con la elaboración de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) y su manual de codificación, por ser un trabajo básico para poder negociar el libre comercio y la equiparación arancelaria así como para la preparación y elaboración de estadísticas de comercio exterior. La NAUCA fue adoptada por todos los países a fines de 1960.

Para atender problemas de administración pública, en 1954 se creó la Escuela Superior de Administración Pública para América Central (ESAPAC), hoy Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), con sede en Costa Rica, cuya misión ha consistido en la preparación y adiestramiento de funcionarios públicos de diferente nivel. Asimismo, ha asesorado a los gobiernos en este campo, principalmente en cuestiones aduaneras. La uniformidad de legislación y procedimientos de trabajo, son requisitos esenciales, no sólo para la operación fluida del libre comercio intraregional y para la aplicación de la tarifa aduanera común, sino también para crear las bases de la futura unión aduanera centroamericana.

20 Sidney Dell en su libro *A Latin American Common Market* (London: Oxford University Press, 1966, señala que de los distintos programas de integración económica hasta ahora desarrollados en distintas partes del mundo, incluyendo Europa, el Programa centroamericano ha sido con mucho el que mejor preparación ha tenido en términos de documentación elaborada sobre distintos campos. Véase p. 52.

Posteriormente, en 1955, se creó el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), con sede en Guatemala, con el propósito de proporcionar ayuda y asesoramiento técnico a las empresas industriales, sirviendo de medio de enlace, por así decirlo, entre los avances de la tecnología moderna y las posibilidades de su absorción en las condiciones económicas y sociales del medio centroamericano. Fue preocupación, desde el comienzo, el que las empresas manufactureras de la región pudieran hacer frente a la competencia, a través de procesos tecnológicos modernos y eficientes, con el propósito de que el desarrollo industrial no implicara costos sociales demasiado elevados para el consumidor centroamericano; y el de preparar las bases para una competencia más amplia dentro del mercado internacional. El ICAITI, además, ha venido prestando un creciente asesoramiento a los gobiernos y a los órganos del Tratado General, en materia de política industrial y en el estudio de los problemas que se suscitan con la operación del libre comercio que prevé dicho Tratado.

La segunda etapa está comprendida entre 1958 y 1960, y se caracteriza, según se verá más adelante, por los comienzos de las primeras experiencias de cooperación multilateral en materia de liberación del comercio. Durante esta segunda etapa también se incorpora al Programa el "desarrollo industrial integrado", al suscribirse el primer instrumento en este campo: el Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración.

Finalmente, la tercera etapa del Programa transcurre de 1960 a la fecha. Su característica radica en ser una integración económica acelerada, y se inicia en febrero de ese año con la conclusión del Tratado de Asociación Económica entre Guatemala, El Salvador, y Honduras, continuando posteriormente con la firma, el 13 de diciembre del mismo año, del Tratado General. La experiencia de esta tercera etapa, como también se verá oportunamente, revela resultados más ambiciosos en materia de integración y desarrollo económico, capaces de ofrecer oportunidades de empleo a la creciente población, de elevar su ingreso y de hacerla, relativamente, menos dependiente de su tradicional comercio exterior.

II EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

Sin perjuicio de exponer en los dos Capítulos subsiguientes los otros campos a que se ha ido extendiendo el Programa de Integración Económica Centroamericana, a continuación se describirán los aspectos relativos al libre comercio y a la equiparación arancelaria, los cuales, juntamente, constituyen la médula de la etapa actual del Programa: el Mercado Común Centroamericano. Ahora bien, para facilitar una más cabal comprensión de la naturaleza y alcance de la acepción centroamericana de "mercado común", convendría primero detenerse a compararla con las que usualmente se tienen de ésta y otras formas de la integración económica.

5. ACEPCION CENTROAMERICANA DE "MERCADO COMUN"

En el Programa de Integración de los países centroamericanos los conceptos de "zona de libre comercio", "unión aduanera" y "mercado común" tienen significado algo diferentes de los que usualmente se les atribuye (21). De conformidad al concepto más generalizado, la zona de libre comercio se caracteriza por la formación de un área entre dos o más países dentro de la cual se suprimen paulatinamente las trabas aduaneras y de otra índole al comercio recíproco, pero cada país mantiene su propia política comercial y aranceles aduaneros frente a terceros. La ausencia de un arancel externo común es el elemento que la diferencia fundamentalmente de la unión aduanera. El Acuerdo del GATT contempla la zona de libre comercio como una de las excepciones a la cláusula de la nación más favorecida. Su Artículo XXIV, 8 b la define en los siguientes términos: "se entenderá por zona de libre comercio un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio".

En lo que respecta a la unión aduanera, esta otra forma de integración se caracteriza al igual que la zona de libre comercio, por la formación de un área dentro de la cual se suprimen paulatinamente las trabas aduaneras y de otra índole al comercio recíproco, pero estableciéndose, además, un arancel aduanero común, o tarifa exterior común, frente a terceros países. Cada Estado por consiguiente, ya no es libre para determinar las tarifas que aplicará a esos países. El Acuerdo del GATT, de nuevo, contempla la unión aduanera como una excepción a la cláusula de la nación más favorecida. Su Artículo XXIV, por 8 a, la define en los siguientes términos: "se entenderá por unión aduanera la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera: I) Que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios y II) que cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos y demás reglamentaciones del comercio, que, en sustancia, sean idénticos".

Por último, cabe destacar que en el concepto de mercado común reconoce diversas variantes. Así para Bela Belassa (22) el mercado común es un área de libre comercio, donde además se han suprimido las barreras a los intercambios de factores de la producción: personas, servicios y capitales. En este sentido el mercado común es una forma más avanzada que la zona de libre comercio y que la unión aduanera, pues éstos sólo comprenden la libre circulación de productos. Para

21 Para un examen más acabado de estos conceptos básicos, véase *Problemática Jurídica e Institucional de América Latina*, Ensayo de Sistematización, Capítulo I, Sección I. Publicación del INSTITUTO

22 *The Theory of Economic Integration* (Londres, 1961), p. 2

otros autores el Mercado Común es, en cambio, una etapa anterior a la de unión aduanera. Por ejemplo, para Roberto T. Alemán (23), "El Mercado Común contiene la idea de un solo mercado, situación difícilmente imaginable sin un solo territorio aduanero; de ahí se derivaría la secuencia posterior del mercado común a la unión aduanera, si hemos de imaginar la integración económica como un proceso". Y para otras, como Ramón Tamames (24), la creación del mercado común sólo es posible dentro del marco de una unión económica, formas de integración que serían inseparables.

No cabe duda que el concepto de mercado común es de carácter convencional y que su contenido dependerá de los objetivos del tratado que lo establece. Esto es particularmente evidente si se examinan algunos de estos tratados. Así, por ejemplo, el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) persigue una serie de objetivos por medio del establecimiento de un mercado común y del acercamiento progresivo de las políticas económicas de los Estados miembros. El Mercado Común resulta ser así parte de una comunidad económica, la cual, entre otros elementos, comprende una unión aduanera, el acercamiento de políticas y órganos supranacionales. Al término mismo de "mercado común" no se le define en el Tratado, pero se le emplea a propósito de la agricultura, movimiento de capitales, competencia y de otras materias. Por su parte el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) expresa que esta Comunidad se basa, entre otros elementos, en un mercado común; el cual es aquí, de nuevo, parte de una forma de integración más amplia. Pero para esta Comunidad no se contempla una tarifa exterior común propiamente —elemento distintivo de la unión aduanera— de donde resulta que el mercado común no está necesariamente vinculado a la unión aduanera. El Tratado General de Integración Económica Centroamericana, como se verá enseguida, contempla el mercado común como etapa previa a la unión aduanera.

En estas circunstancias si se quisiera tener una noción general de esta forma de integración podría decirse que el mercado común comprende la libre circulación de productos y factores de la producción; que, por lo regular, es una etapa posterior a la unión aduanera y que si bien generalmente se encuentra vinculado a esta última, en el sentido de estar dotado de una tarifa exterior común, esa vinculación no constituye un elemento esencial. Cabría agregar que, también por lo regular, el mercado común se encuentra vinculado a formas superiores de integración que procuran asegurar la armonización de políticas y la vigencia de órganos supranacionales (25).

En cambio, en el proceso de integración centroamericana estos conceptos tienen los significados siguientes: El Capítulo I del Tratado General se denomina "Mercado Común Centroamericano". Conforme a su Artículo 1, "Los Estados contratantes acuer-

dan establecer entre ellos un mercado común que deberá quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia de ese Tratado. Se comprometen además a constituir una unión aduanera entre sus territorios". Su Artículo 2 dispone que "para los fines del artículo anterior las Partes contratantes se comprometen a perfeccionar una zona centroamericana de libre comercio en un plazo de cinco años y a adoptar un arancel centroamericano uniforme".

De estas disposiciones se desprende que el mercado común es una etapa anterior a la unión aduanera. En consecuencia, es posible distinguir las siguientes frases o etapas en el proceso centroamericano: como la primera, la zona de libre comercio, mediante la cual asegura el libre movimiento de mercaderías originarias de los países miembros; como la segunda, el mercado común el cual, además del libre comercio, comprende la unificación de los aranceles de los países miembros para el resto del mundo y se uniforma la política comercial para el exterior en sus aspectos más importantes; como la tercera, la unión aduanera mediante la cual se establece el libre movimiento de todo tipo de mercancías, cualquiera que sea su origen, una administración aduanal común y la comunidad de los ingresos fiscales provenientes del arancel de importaciones; y la última etapa es la de unión económica, en la que, además, se asegura el libre movimiento de personas, bienes y capitales y se adoptan políticas comunes en lo económico y social. La integración centroamericana, debido a sus avances en distintos campos —en razón de mantener una sana competencia interna, el adecuado funcionamiento del Mercado Común y hace efectivo el principio del desarrollo equilibrado— está paulatinamente entrando en esta última etapa, si bien no se ha perfeccionado la tercera: la unión aduanera.

6 ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

En Enero de 1956, durante la tercera reunión del Comité de Cooperación Económica, se adoptó la Resolución 23 (CEE), por medio de la cual se creó una comisión ad-hoc para que elaborara un proyecto de tratado multilateral de libre comercio e integración económica, que pudiera servir de base para fomentar el intercambio comercial en la región y se fijaron los criterios que deberían tenerse en cuenta en la elaboración del referido proyecto: esto es, a) que se establecería una zona de libre intercambio limitada a una lista de artículos, b) la equiparación arancelaria de los productos que se incluyeran en la lista en la medida de lo necesario y posible; c) la duración del tratado, órganos para resolver controversias y para recomendar ampliaciones de la lista de artículos objeto de libre comercio; d) tratamiento nacional a los ciudadanos de los países en materia comercial, civil y social; y

23 "Los conceptos jurídicos-económicos de preferencia, zona de libre comercio, unión aduanera, asociación económica, comunidad económica, mercado común y unión económica", en Anuario Uruguayo de Derecho Internacional, IV/1965/6, p. 35. Publicación patrocinada por el INSTITUTO

24 Formación y Desarrollo del Mercado Común Europeo (Madrid, 1965), p. 24.

25 Sobre la "supranacionalidad" véase p. 339, infra.

e) protección y promoción de industrias regionales. Se fijaron, además, los criterios para seleccionar los artículos a incluirse en la referida lista de libre intercambio. Advuértase que en esa época se pensaba en la constitución de una zona de libre comercio limitada, aunque con la intención de acompañarla de una equiparación de gravámenes a la importación, que conduciría a la constitución de un mercado común también limitado.

En febrero de 1957, durante la Cuarta Reunión del Comité de Cooperación, se conoció y aprobó el proyecto del tratado multilateral preparado por la Comisión Ad-hoc; y por la Resolución 37 (CCE) se recomendó a los Gobiernos su estudio y consideración para su firma "dentro de un plazo de productos objeto de libre comercio "con la mira de dar al tratado la mayor amplitud, consonante con los fines que persigue y con la elevada mira ulterior de alcanzar la unión económica del Istmo centroamericano".²⁶ Posteriormente, en la Quinta Reunión del Comité de Cooperación Económica, celebrada en Tegucigalpa, el 10 de junio de 1958, se negociaron en definitiva las cláusulas del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, así como la lista de productos que tendrían libre comercio y que formarían su Anexo A. Este Tratado es el instrumento mediante el cual se supera la etapa de relaciones bilaterales en materia comercial y se caracteriza por patrocinar una integración económica gradual y progresiva.

En efecto, por su Artículo I los Estados contratantes acordaron constituir una unión aduanera, "tan pronto como las condiciones sean propicias", y para crear esas condiciones establecieron una zona de libre comercio que se perfeccionaría en un período de diez años a partir de la vigencia del Tratado. El proceso de perfeccionamiento consistiría en liberalizar el comercio, por ampliación progresiva de la lista de productos naturales y manufacturados en la región, contenidos en el Anexo A, mediante la suscripción de protocolos adicionales.

Si bien es cierto que el Tratado marcó el primer paso en cuanto a realizaciones concretas para liberalizar el comercio sobre bases multilaterales y que sentó los cimientos de la futura unión aduanera centroamericana, al poco tiempo sus disposiciones dejaron de ser satisfactorias para los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras, razón por la cual iniciaron pláticas tendientes a imprimir una mayor aceleración al Programa de Integración Económica, para hacer que éste se basara en una más amplia liberalización del comercio y que permitiera la adopción de una tarifa aduanera común. Se comprendió en aquel entonces que dicha decisión era necesaria si Centroamérica quería encarar, con medidas más efectivas de alcance multinacional, los crecientes problemas del desarrollo socio-económico, agravados por las dificultades del comercio exterior de los productos tradicionales de exportación.

Después de una Declaración de los tres Presidentes, de 9 de enero de 1960, se suscribió el 6 de febrero el

Tratado de Asociación Económica, que vino a cambiar las bases en cuanto a plazo para perfeccionar el mercado común mediante el procedimiento de liberalización del comercio. Dicho Tratado es un convenio de verdadera asociación económica, al garantizar no sólo la libre circulación de bienes entre sus territorios, sino también la libre circulación de personas y capitales. El plazo para perfeccionar el libre comercio fue fijado en cinco años e igual período se estableció para adoptar una tarifa común aplicable a terceros países. En cuanto al procedimiento para liberalizar el comercio, se convino en que todos los productos naturales o manufacturados originarios de los países gozarían de libre comercio, excepto una pequeña lista de artículos, incluida como Anexo A, que estarían sometidos a un tratamiento especial, pero que al finalizar el quinto año, tales productos, entrarían a gozar de aquel beneficio. Es un procedimiento inverso al adoptado por el Tratado Multilateral, al constituir el libre comercio la regla general, y las restricciones la excepción detalladas estas últimas en el referido Anexo A.

El régimen transitorio de excepción al libre comercio consistía, en algunos casos, en la fijación de tarifas preferenciales que irían decreciendo año con año hasta llegar a cero; en la fijación de cuotas progresivas, libres de gravámenes, que desaparecerían a más tardar el quinto año; en algunos casos mediante la previsión de protocolos especiales, que establecerían las modalidades de libre intercambio del producto en cuestión. Este último procedimiento se acordó para productos en que, por un lado, existían grandes intereses fiscales y por otro, se estimaba que no era factible la producción centroamericana a corto plazo, como por ejemplo, los productos de petróleo y sus derivados. Se acordó, asimismo, aplicar esas reglas a los productos en que los tres países eran exportadores netos al resto del mundo, y que por consiguiente, no había interés alguno en comerciar entre ellos, como es el caso del café. Estos regímenes transitorios de excepción al libre comercio, se establecieron con el propósito de que esas actividades tuvieran la oportunidad de ajustarse a las nuevas condiciones de competencia a nivel regional.

Con motivo de la decisión de los países firmantes del llamado "Tratado Tripartito", otro país, Nicaragua, decidió unirse a ese movimiento de integración acelerada. Para ese propósito se convocó a la segunda reunión extraordinaria del Comité de Cooperación Económica, que tuvo lugar en San José de Costa Rica en abril de 1960. Mediante la Resolución 101 (CCE), se solicitó a la Secretaría de la CEPAL que preparara un proyecto de convenio de integración económica acelerada sobre las bases sugeridas por Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, y cuyo texto se transcribe a continuación.²⁷

- a) Un régimen de libre comercio inmediato entre las partes, para todos los productos naturales o manufacturados en ellas;

(26) Informe del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, de 30 de enero de 1956 a febrero de 1957, E/CN.12/431, p. 12.

(27) Informe del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. (E/CN.12.CCE.224 CEPAL).

- b) Un régimen transitorio de excepción a dicho libre comercio multilateral inmediato, para aquellos productos que por circunstancias particulares, no pudieran ser objeto del mismo;
- c) Las disposiciones necesarias para la pronta aplicación del régimen de industrias centroamericanas de integración;
- d) El compromiso de celebrar un protocolo para la equiparación de los aforos aduaneros, con base en el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación; y
- e) El compromiso de celebrar asimismo otros protocolos, con miras al establecimiento de un régimen centroamericano de incentivos al desarrollo industrial y la equiparación de cargas sociales. El proyecto debería considerar, además, la creación de una institución financiera centroamericana de desarrollo, constituida con aportaciones hechas por los Estados miembros y regida conforme a un protocolo especial, que debería ser suscrito antes del primero de enero de 1961.

Se convino asimismo por todos los países, que el proyecto de convenio debería contener disposiciones que permitieran su suscripción en cualquier momento y sin restricciones de ninguna clase, a país que no lo hubieran firmado inicialmente.

El proyecto de convenio preparado por la Secretaría de CEPAL fue negociado por el Subcomité de Comercio en su Octava y Novena Reuniones, en noviembre y diciembre de 1960, y luego por el Comité de Cooperación Económica en su Séptima Reunión, celebrada en Managua, Nicaragua, en el último de los meses citados. El Comité, después de llegar a acuerdos definitivos, lo recomendó a los gobiernos para su firma. Como resultado de todas estas negociaciones, el 13 de diciembre de 1960 se suscribió el Tratado General, que constituye en efecto la carta fundamental que rige el Mercado Común Centroamericano.

Todos estos antecedentes ponen de relieve que Centroamérica inició su proceso de integración mediante la constitución de una zona de libre comercio limitada, de acuerdo con el Tratado Multilateral. Posteriormente, con base a experiencias y a realidades económicas, se decidió entrar en el proceso de constituir un "mercado común", es decir, una zona de libre comercio perfecta, mas la adopción de una tarifa arancelaria uniforme, según puede observarse en los Artículos I y II del Tratado General, ya descritos.

El Tratado General entró en vigor el 4 de junio de 1961 y a partir de esa fecha se han venido cumpliendo los distintos plazos para liberalizar el intercambio, que en cada caso se señalaron en su Anexo A. El 4 de junio de 1966 quedaban únicamente pendientes de liberalizar aquellos artículos que requieren convenios adicionales, constituidos por productos de exportación, y otros que tienen mucha importancia fiscal, convenios que todavía están pendientes de negociar, pero que no afectan sustantivamente la operación del Mercado Común. Sin embargo, mientras no se les suscriba, la zona de li-

bre comercio no quedará perfeccionada, según el compromiso asumido por los Estados centroamericanos en los mencionados Artículos I y II del propio Tratado General.

7 CONDICIONES PARA LA OPERACION EFECTIVA DE LA ZONA

Una zona de libre comercio perfecta supone la eliminación de todos los obstáculos al intercambio, sean de índole arancelaria o no arancelaria, para todos los productos originarios, naturales o manufacturados de los países involucrados en un movimiento de esa naturaleza. Con esto se quiere significar que para que exista un efectivo libre comercio se deben eliminar todas las restricciones al mismo, ya sea de origen impositivo, o bien resultantes de medidas administrativas que tienen efectos equivalentes, según se verá a continuación.

ELIMINACIÓN DE BARRERAS ARANCELARIAS

Para que haya libre comercio deben eliminarse todos los impuestos a la importación sobre los productos originarios de la zona así como también los que gravan la exportación de mercancías, o cualquier otro tipo de medidas impositivas que en sus efectos prácticos constituyan un impuesto a las importaciones o a las exportaciones, tales como los de carácter municipal o de otra naturaleza. Normalmente resulta difícil que los países puedan eliminar la totalidad de estos impuestos de una sola vez, para todos los productos naturales o manufacturados en los países de la zona, debido a que existen actividades agrícolas e industriales que podrían resultar afectadas si esa liberación se hace en forma inmediata; o porque haya intereses fiscales que puedan verse afectados con el libre comercio, o por problemas de lanzas de pagos que podrían agravarse en ese proceso. Es por ello que en la mayoría de las veces se tienen que introducir cláusulas que permitan salvaguardar intereses que los países de la zona consideran vitales, a fin de dar oportunidad a las actividades agrícolas e industriales para adaptarse al nuevo patrón de competencia, y para proteger los intereses fiscales o de balanza de pagos.

Esto último puede observarse aun en el caso de Centroamérica, pues en el Tratado General la regla adoptada por los Estados fue la de otorgarse el pleno libre comercio; esto es, eliminación de todo impuesto para todos los productos originarios de los cinco países, excepto en aquellas actividades que podrían resultar afectadas, cuyos tratamientos —incorporación al libre intercambio— por pares de países, se establecieron en el Anexo A de dicho instrumento. El plazo estipulado para la transición, como se indicó, era el de cinco años (Art. II). El compromiso de liberar a los productos originarios de los cinco países de los impuestos a la importación, a la exportación y otros de efectos equivalentes.

- (28) Los impuestos sobre la importación y la exportación representaron, en 1958, el 49% y el 68.7% del total de ingresos fiscales para Guatemala y Nicaragua, respectivamente. Tales rubros siguen manteniendo su importancia como instrumentos para financiar el presupuesto nacional.

tes, se consignó en el Artículo III del Tratado. Dichas exenciones no comprenden, sin embargo, ciertos cobros que hacen los Estados por concepto de la prestación de servicios, tales como los de almacenaje en las bodegas de las aduanas, uso de muelles y otros de igual naturaleza; y la exención no se incluye porque tales cargas son igualmente pagadas por los productores nacionales, o sea que existe igualdad de trato tanto para la producción nacional como para la proveniente de los demás países del área

SUPRESION DE CONTROLES CUANTITATIVOS

Para un efectivo libre comercio no basta la eliminación de las barreras de orden arancelario u otros impuestos de efectos equivalentes, ya que existen medidas de otro orden, de carácter cambiario o administrativo, cuya aplicación puede ser aún más importante que tales barreras arancelarias. Tal es el caso de los controles cuantitativos a la importación o a la exportación, que dada su naturaleza, son medidas que permiten mayor discreción a los Estados en el manejo de su política económica. Puede suceder que un producto esté libre del pago de impuestos de importación según el arancel de aduanas, pero al mismo tiempo estar sujeto a controles de importación, o inclusive que su importación esté totalmente prohibida, lo que equivale a una barrera arancelaria elevada al infinito. Los controles a la importación o a la exportación de mercancías pueden consistir en prohibiciones totales, en la aplicación de cuotas de importación, en la obtención de licencias previas para poder importar o exportar, o en otros obstáculos administrativos similares. Como se ha indicado, la vigencia de estos instrumentos permite a los Estados una mayor discreción en el manejo de la política económica: así por ejemplo, les permite proteger con mayor efectividad actividades agrícolas e industriales, y también dirigir más fácilmente la política monetaria y de balanza de pagos. Es por ello que el Tratado General, en el propio Artículo III, señala que las mercancías originarias del territorio de los Estados contratantes estarán exentas de toda restricción o medida de carácter cuantitativo.

CONTROLES SANITARIOS O DE SEGURIDAD

Dentro de la misma categoría de medidas administrativas, los Estados mantienen controles a la importación o a la exportación de ciertos productos por razones sanitarias o de seguridad interna. El problema radica en que si esas medidas no son uniformes, o su aplicación no se hace en forma multilateral, también ello permite una discreción a la autoridad administrativa

para obstaculizar el libre comercio, lo que igualmente tiene los efectos de una barrera arancelaria o de controles cuantitativos. Particularmente revisten importancia las disposiciones sanitarias que se aplican a productos industriales, tales como medicinas u otros productos químicos, o a productos del agro, como frutas, legumbres, carnes, etc., por lo que su aplicación en forma discriminatoria constituye una traba al libre comercio. En el caso de los países centroamericanos, el Tratado General señala que los productos originarios del área están sujetos a las medidas de control "que sean legalmente aplicables en los territorios de los Estados contratantes por razones de sanidad, de seguridad o de policía" (Art. III). Esto no significa que esos controles deban eliminarse sólo porque los Estados se han otorgado el libre comercio, ya que pueden ser normas fundadas en razones de interés nacional, tales como las de proteger al consumidor y a la producción nacional (por ejemplo, evitar la importación de plagas como la mosca del Mediterráneo o el tórzalo, o la de productos que no llenan ciertos requisitos mínimos, por ello dañinos a la salud del consumidor). Ahora bien, lo que se hace indispensable es armonizar estas disposiciones y su aplicación de manera que ésta sea objeto de decisión multilateral, porque el problema deja de ser nacional para convertirse en uno que interesa a todos los países del área.

RESTRICCIONES MONETARIAS Y CAMBIARIAS

El tercer obstáculo al libre comercio puede ser de origen monetario o cambiario. Este tipo de controles es establecido por los Estados cuando confrontan serios problemas de balanza de pagos (para restringir importaciones) y como instrumentos de fomento del desarrollo económico (protección de la industria o la agricultura).²⁹ Su finalidad primordial es controlar la salida de divisas. Estos obstáculos comprenden, por ejemplo, en su expresión menos drástica, la exigencia de depósitos previos, es decir cuando el importador de un país está obligado a depositar anticipadamente en el sistema bancario el total del valor de su pedido. Así se afecta por esta vía, las relaciones comerciales con el exterior, al no poder el importador hacer uso de las facilidades de crédito que pueda tener el país exportador; o sea que no puede importar más de lo que le permite su disponibilidad de fondos. Si un país tiene este tipo de controles, lo que está haciendo es limitando, en alguna medida, la posibilidad de exportación de otro país de la zona; en cambio lo más posible es que dicho país esté favoreciendo sus exportaciones permitiendo el otorgamiento de facilidades de crédito, lo cual lo estaría situando en una posición competitiva más ventajosa sobre los otros países miembros del área de libre cambio.

(29) El Profesor Patterson al examinar las discriminaciones por razones de balanza de pagos existentes en el período de posguerra, dice que al terminar ésta, la experiencia muy pronto confirmó la creencia, muchas veces expresada durante las negociaciones de la Carta de La Habana y de los acuerdos de Bretton Woods que no obstante que la imposición de controles cuantitativos a la importación pueden ser justificables por razones de balanza de pagos, inevitablemente tienen un efecto protectorio "incidental" en favor de la producción interna. *Discrimination in International Trade, the Policy Issues 1945-1965* (Gardner Patterson, Princeton University Press, 1966), p. 43

La medida más drástica y efectiva para controlar los pagos al exterior consiste en el establecimiento del control de cambios, cuyos alcances son de distinta naturaleza según sea la magnitud del problema de balanza de pagos a resolver. Para su operación efectiva se requiere que toda la compra y venta de divisas sean controlada por el Banco Central, declarando ilegal cualquier operación que se efectúe fuera del sistema. Los residentes del país deben canalizar sus pagos —comprando las divisas— a través de la banca central o las oficinas legalmente autorizadas para ello; e igualmente todo pago que reciban en moneda extranjera —por la venta de mercancías, servicios, dividendos, etc— debe venderse a dicha autoridad al tipo de cambio oficial fijado.

En cuanto a sus efectos sobre el intercambio comercial, puede significar desde la prohibición total para importar ciertas mercancías, o la asignación de una cuota de divisas para su importación (cantidad total de un producto que podrá importarse en un período), hasta la fijación de varios tipos de cambio. Como se observará, esta medida puede ser muy eficaz para obstaculizar las importaciones de los demás miembros de la zona de libre comercio, al fijar el límite de las mismas sin que por otro lado, ese país vea obstaculizadas sus exportaciones (en el entendido de que los demás países no han impuesto controles similares). También hay que señalar que los procedimientos o trámites administrativos que conlleva la operación de estos sistemas, constituyen en sí mismos obstáculos al intercambio —por el tiempo que significan— si bien de una magnitud modesta.

Especial examen amerita la modalidad de control de cambios consistente en la aplicación de dos o más tipos de cambio. El Banco Central puede decidir aplicar tipos de cambio distinto para diferentes mercancías, (más bajos para bienes cuya importación se desea favorecer, tales como productos alimenticios o materias primas, y más altos para mercancías cuya importación se desea desalentar). Las diferencias cambiarias constituyen verdaderos recargos a la importación, de tal manera que, por sus efectos, equivalen a tarifas aduaneras o impuestos al consumo, y de ahí que constituyen un obstáculo al libre comercio.

Lo anterior en lo que hace a las importaciones. Pero también una política de tipos de cambio diferenciales puede tener el efecto de estimular las exportaciones. Esto es así porque si unas exportaciones se liquidan a un tipo a que se liquidan otras, la diferencia se traduce en un ingreso adicional para el primer productor, que equivale a que le estén otorgando un subsidio. De manera que con tales sistemas es posible restringir las importaciones, encareciéndolas al aplicar altos tipos de cambios, y se pueden beneficiar las exportaciones al liquidarse su valor con un premio, lo que equivale a poner la producción nacional en ventaja sobre la de otros países de la zona de libre comercio.

Sobre esta materia el Tratado General no es muy explícito y en su Artículo X señala que los Bancos Centrales de los Estados signatarios establecerán un sistema

de colaboración “para evitar especulaciones monetarias que puedan afectar los tipos de cambio” y para mantener la libre convertibilidad de las monedas; todo con el propósito de que mantengan condiciones apropiadas para el libre comercio. Señala, sin embargo, que al establecerse restricciones cuantitativas sobre las transferencias monetarias por uno de los Estados, esas medidas no deben ser en la práctica discriminatorias para los otros Estados, y establece un procedimiento para que cuando una de las partes se sienta afectada, recurra al Consejo Ejecutivo para que estudie el problema en colaboración con los Bancos Centrales.

Sin embargo, en cuanto a la existencia de dos o más tipos de cambio que, como se ha indicado, en la práctica afectan al libre comercio al permitir a un país utilizarlos para favorecer la producción nacional, el mismo Tratado General dispone en su Artículo III que las exenciones de impuestos a la importación o a la exportación “tampoco comprenden las diferencias cambiarias que resulten de la existencia de dos o más mercados de cambio o de otras medidas cambiarias adoptadas en cualquiera de los Países contratantes”, lo que es complementado por el párrafo final del Artículo XI que establece que “normalmente las diferencias que resulten de la venta de divisas en el mercado libre a un tipo de cambio más alto que el oficial, no serán consideradas como subsidios a la exportación; pero en caso de duda por uno de los Estados contratante se someterá a consideración y opinión del Consejo Ejecutivo”. Esta disposición tuvo su origen en el hecho de que, al suscribirse el Tratado, algunos países mantenían este tipo de controles. En la práctica, sin embargo, cuando El Salvador y Guatemala y, a principios de 1967, Costa Rica, establecieron restricciones para las transferencias monetarias, siempre se tomaron en cuenta los intereses vitales de Mercado Común; es decir, se trató de que no se afectara el libre comercio, que es sin duda alguna parte de la columna vertebral en que descansa la integración económica de Centroamérica.

Cabe destacar que la crisis de balanza de pagos y fiscal de Costa Rica fue de tal naturaleza que en un momento se pensó establecer restricciones cambiarias que afectarían el libre comercio con los demás países del área. Ello dio origen a la Reunión Conjunta del Consejo Económico y del Consejo Monetario Centroamericano, a la que se hará referencia en otro Capítulo, donde se acordó que el libre comercio garantizado por el Tratado General no puede ser afectado de ninguna manera, conjunto a Costa Rica a modificar el sistema cambiario que había adoptado. El punto tercero del Acta, inciso i) dice: “cuando por razones de defensa de la balanza de pagos cualquiera de los Estados Miembros del Tratado General se vea obligado a implantar restricciones de tipo cambiario, las medidas correspondientes no deberán afectar en modo alguno el funcionamiento eficiente e ininterrumpido del Mercado Común Centroamericano” 30. Esto significa que los gobiernos, antes de tomar decisiones sobre los cursos a seguir en su política económica, han de tener presente los efectos

(30) Sobre este caso véase p. 378, *infra*.

tos que aquéllas puedan tener en sus relaciones con los demás países miembros del Mercado Común.

Ahora bien, los problemas de balanza de pagos constituyen un fenómeno relativamente nuevo dentro del cuadro de avance en que se encuentran la integración económica centroamericana. No porque los problemas de pagos al exterior sean nuevos en sí en los países 31, sino porque el grado de integración económica alcanzado en Centroamérica se ha venido traduciendo en una creciente interacción de los cinco sistemas económicos, de manera que constituyendo un sistema de vasos comunicantes los problemas económicos de un país y las medidas que adopte para resolverlos —aun en campos que pueden considerarse como de legítima “acción nacional”— afectan económicamente a los demás socios. Esto explica por qué las dificultades en la balanza de pagos de un país preocupan ahora a las autoridades del Mercado Común.

La Primera Reunión Conjunta del Consejo Económico Centroamericano, el Consejo Monetario y los Ministros de Hacienda, celebrada en noviembre de 1967, fue convocada con el propósito de que examinara estos problemas e hiciera las recomendaciones pertinentes. Sus deliberaciones se basaron en el documento preparado conjuntamente por la Secretaría Permanente del Tratado General (SIECA) y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, “El Problema de la Balanza de Pagos y la Integración Económica Centroamericana” (SIECA/CEC/CMCA/MH-/D T.2). La Reunión examinó e hizo recomendaciones en los siguientes campos: financiamiento del sector público por parte del Banco Central; mejoramiento de los instrumentos de política monetaria y crediticia; orientación de política y regulación del crédito externo; la política cambiaria regional —referida a la reglamentación del Artículo X del Tratado General y la creación de un fondo de estabilización monetaria—; la política tributaria; los incentivos fiscales al desarrollo industrial; la política arancelaria y la política de fomento a las exportaciones.

Lo antes expuesto se trae a cuenta para recalcar dos cosas. La primera, que el establecimiento del Mercado Común no puede limitarse a garantizar la efectividad del libre comercio y de la equiparación arancelaria, sino que conlleva acciones en otros campos de la política económica que ya no puede ser tomadas aisladamente sino que a nivel multinacional, por tratarse de un proceso de integración que tiende a convertir cinco sistemas económicos en uno solo de alcance regional. La segunda, que como ya se dijo, el Tratado General no legisla en detalle sobre medidas de tipo cambiario de alcance regional; más bien son relativamente limitadas y quizás no suficientes para hacer frente a problemas de balanza de pagos. De ahí la recomendación de que se reglamente el Artículo X de dicho Tratado y que se estudien las medidas para hacer compatibles en un régimen de libre comercio —que involucre movimiento de fondos para el pago de mercancías y servicios— la vigencia de sistemas cambiarios diferentes. Dicen las recomendaciones de la referida Reunión Tripartita

1) Encargar al Consejo Monetario Centroamericano:

- a) La elaboración de un Proyecto de Reglamento de las disposiciones contenidas en el artículo X del Tratado General, de acuerdo con las orientaciones generales emanadas de la presente Reunión, así como del estudio inmediato de soluciones concretas a los problemas de pagos intracentroamericanos que tienen su origen en la coexistencia de sistemas cambiarios disímiles;
- b) Que también inicie los estudios necesarios para la suscripción de un Convenio que completamente las disposiciones del referido artículo X del Tratado General y que haga obligatorias las medidas conducentes a asegurar la fluidez en los pagos intrazonales y el mantenimiento de una adecuada estabilidad cambiaria; y
- c) Que prosiga con los estudios conducentes al establecimiento de un Fondo de Estabilización Monetaria o de Reservas; tomando en cuenta lo expuesto por las distintas delegaciones y por el Director Ejecutivo por Centroamérica ante el Fondo Monetario Internacional.

2) Encomendar asimismo al referido Consejo Monetario que adopte las medidas necesarias para resolver de inmediato algunos problemas de pagos intrazonales actualmente existentes, para lo cual sería conveniente llevar a cabo lo siguiente:

- a) Que se mejore el funcionamiento del Comité de Política Cambiaria y de Compensación, a fin de resolver en el más corto tiempo posible los problemas específicos que existan o se presenten entre los países miembros;
- b) Que se establezca un mecanismo dentro de la Cámara de Compensación Centroamericana, para financiar las exportaciones intrarregionales de productos industriales, incluyendo mecanismos de créditos de exportación de corto plazo, cuya liquidación a través del sistema compensatorio garantice el pago de esas transacciones comerciales; y
- c) Que se agilicen las regulaciones nacionales que posibiliten las transferencias de capital dentro del área con fines legítimos de inversión.

IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES DE ORDEN INTERNO

Los impuestos y demás contribuciones de orden interno, tales como los que recaen sobre la producción, la venta, la distribución y el consumo de mercancías, en la práctica pueden también constituir una barrera a la importación, si tales cargas se aplican únicamente a los artículos importados y no a la producción nacional, caso en el cual tienen los efectos de un recargo a la importación. Si los Estados que participan en una zona de libre comercio eliminan la serie de obstáculos al in-

- (31) Los países centroamericanos han gozado de una gran estabilidad cambiaria por más de 25 años, lo que les ha permitido mantener la libre convertibilidad de sus monedas. Eso no quiere decir, sin embargo, que no haya tenido problemas en la balanza de pagos.

tercambio que ya se han comentado, pero quedan con plena autonomía para establecer impuestos internos de cualquiera naturaleza, esa discreción impositiva puede muy bien ser utilizada para gravar los productos originarios de los demás miembros de la zona, convirtiéndose de hecho en impuestos a la importación y restableciendo, en consecuencia, la barrera al comercio que precisamente se comprometieron a eliminar al suprimir los impuestos a la importación y demás restricciones conexas:

De tal manera que si la intención de los Estados es constituir una zona de libre comercio perfecta, el compromiso que asumen de eliminar todos los obstáculos que impiden la libre circulación de mercancías, debe ser complementado con el establecimiento de ciertas normas que regulen la creación de impuestos o contribuciones de orden interno. Las razones más importantes para establecer tales limitaciones son dos: por un lado, que tales cargas no sean discriminatorias, es decir, que se apliquen tanto al producto del país que impone la contribución como a los productos importados de terceros países; y, por otro lado, evitar que tales impuestos, como ya se indicó, se conviertan de hecho en una barrera arancelaria que venga a nulificar el libre comercio.

Como los países centroamericanos contrajeron el compromiso no sólo de perfeccionar una zona de libre comercio sino de constituir un mercado común, el Tratado General en su Artículo VI establece las normas que deben seguir los Estados cuando quieran crear impuestos internos. En un primer caso, se pueden establecer en cualquier cuantía cuando recaigan sobre artículos en que existe producción nacional; o cuando no exista producción en ninguno de ellos, esto es, cuando sólo gravan a los artículos importados. En este caso no se afecta el libre comercio, al situar a la producción nacional en iguales condiciones de competencia que la proveniente de los demás países; el país impositor mantiene plena autonomía en cuanto a montos y demás modalidades del impuesto en cuestión. En un segundo caso, si un Estado quiere gravar un artículo que en él no se produce, pero sí en otro país del área, ese Estado no puede establecer el impuesto a menos que obtenga una resolución favorable del Consejo Ejecutivo del Tratado General. Los Estados han consentido así en limitar su soberanía en materia de tributación, lo cual se justifica por el objetivo más amplio de beneficiarse con la operación del Mercado Común. Y en un tercer caso, si un Estado hubiere establecido un impuesto interno porque no existía producción en ninguno de los países de la región —o sea primer caso— y luego se iniciare la producción en otro Estado, este último puede presentar el asunto ante el Consejo Ejecutivo para que lo estudie y dictamine si el mantenimiento de ese impuesto es compatible con el libre comercio. Se busca, igualmente, que el impuesto no se convierta en una barrera al comercio una vez que haya producción centroamericana. Es una nueva limitación a la soberanía, toda vez que si el Consejo Ejecutivo resuelve que el Estado no puede seguir manteniendo ese impuesto, estará obligado a eli-

minarlo, mediante sus procedimientos legales, con la sola notificación que le haga el Consejo.

Por ejemplo, Honduras y Nicaragua obtuvieron aprobación previa del Consejo Ejecutivo mediante la Resolución N° 6 para poder establecer un impuesto al consumo sobre los cerillos, producto que ya estaba siendo manufacturado en El Salvador y Guatemala. Esta autorización se extendió posteriormente a favor de Costa Rica por Resolución N° 22. La característica de estas resoluciones es que permite a esos tres países gravar con un impuesto diferencial de un centavo de dólar "Que recaerá sobre cada cajetilla que contenga hasta cuarenta luces", es decir, que los cerillos pagarán un centavo más de impuesto que los fósforos de madera, lo que fue justificado con el argumento de proteger una industria que utilizaba materias primas nacionales (la madera).³² Durante la vigésimaquinta reunión del Consejo Ejecutivo (enero 1967) Honduras presentó un problema que cae dentro del tercer caso analizado; el de que ella producía detergentes y que Nicaragua, donde dejaron de producirse, seguía cobrando un impuesto sobre la producción. Como se verá al examinar nuevamente este caso en el Capítulo IX, en ejercicio de una competencia normativa, el Consejo Ejecutivo adoptó una resolución, la N° 71, en cuyo primer párrafo se establece "Que un Estado miembro del Tratado General debe dejar de cobrar los impuestos que hubiera establecido, en caso de que cese en su propio territorio la producción del artículo gravado y se continúe elaborando, sin embargo, en otro u otros países del área. El Estado deberá suspender el impuesto de acuerdo con sus procedimientos legales y mediante la sola notificación en ese sentido del Consejo Ejecutivo".³³ Estos dos casos demuestran la necesidad y justificación de limitar la competencia impositiva de los Estados, ya que en la práctica los impuestos al consumo interno, al aplicarse sólo a productos que vienen de otro país del área, se convierten en verdaderos impuestos a la importación y, en consecuencia, en una barrera al intercambio.

TRATAMIENTO NACIONAL

También se considera que las mercancías objeto de libre comercio deben gozar de tratamiento nacional al ingresar al territorio de una de las partes, con el propósito de ponerlas en una situación de igualdad de competencia con los productos de origen nacional. Esto es para evitar que se puedan establecer restricciones cuantitativas, como las ya descritas, u otras de origen administrativo que puedan ser discriminatorias, tales como requisitos de normas de calidad que se quieran aplicar sólo a los artículos importados; y que la producción del país pueda tener un acceso privilegiado a las compras que hace el gobierno, etc. En otras palabras, lo que se quiere significar es que las mercancías de otros Estados gozan de iguales privilegios y obligaciones que las de producción nacional. Así, en el caso hipotético de una ley industrial que diera preferencia en las compras que realice el Estado y sus dependencias a los productos nacionales, dicha ley no sería compatible con los com-

(32) Sobre estos aspectos de estas resoluciones del CE, véase p 397-419, *infra*.

(33) Véase p. 355, *infra*.

promisos del amplio y libre comercio que han contraído los cinco Estados centroamericanos

Dado que el Tratado General en su Artículo III establece que "las mercancías originarias del territorio de los Estados signatarios gozarán de tratamiento nacional en todos ellos", dicha ley tendría que interpretarse, en el sentido de que comprende a todos los productos de origen centroamericano. Con ese mismo propósito se incluyó el Artículo VII, para asegurar que si un Estado establece regulaciones sobre la distribución o expendio de mercancías, ellas no se apliquen en forma discriminatoria a la producción regional. Por ejemplo, de exigirse patentes de comercio, los productos centroamericanos estarían sujetos a ese requisito sólo en caso de que el artículo nacional estuviera sujeto a igual regulación.

REQUISITOS DE ORIGEN

En una zona de libre comercio (o en un mercado común) los países se otorgan el beneficio del libre comercio para las mercancías "originarias" —sean naturales o manufacturadas— de los países miembros, lo cual obliga a establecer criterios y procedimientos para poder determinar dicho origen. Estos criterios pueden ser amplios o restringidos, según sea la intención de los Estados en cuanto a constituir una amplia o una limitada zona de libre comercio.

Ahora bien, la fijación de esos criterios no es tarea fácil, sobre todo por los problemas prácticos que se presentan en su aplicación. La norma generalizada es la de que un producto se considerará como originario de un país cuando tenga un "valor agregado" no menor a un determinado porcentaje, (digamos 40, 50, 60%) que se acuerde. Pero este procedimiento es una fuente de problemas, porque para determinar ese "valor agregado" hay que computar los salarios, materias primas nacionales, etc., o sea los distintos elementos que entran en el costo de producción de un artículo. El problema es que hacer esos cálculos no es fácil, porque las empresas, en general, no utilizan los mismos sistemas de contabilidad de costos, en forma tal, que se hace difícil el cálculo del "valor agregado". Por otro lado, los procedimientos a seguir demandan mucho tiempo, lo que afecta las transacciones comerciales. Además, al aplicarse esos criterios puede dar origen a que se discriminen unos productos en favor de otros de la misma rama industrial. Por ejemplo, debido a los avances de la tecnología, una empresa puede utilizar equipo y maquinaria que ocupa muy pocos trabajadores y otra empresa, quizás menos eficiente, utiliza mayor cantidad de mano de obra; la primera podría encontrarse en la circunstancia de que su "valor agregado", sin incluir las utilidades, fuera menor que el de la segunda, lo que podría impedirle llegar al porcentaje mínimo exigido como requisito del "valor agregado" y, en consecuencia, su producto ser declarado como "no originario".

Lo que se busca con esos criterios es que las actividades industriales que compiten pautan de procesos industriales similares, a fin de que no puedan tener ven-

taja aquéllas que elaboran productos a base de procesos de producción más simples. Por ejemplo, que algunas de ellas consumen ciertas materias primas regionales mientras que otras importan esas materias primas o artículos semi-terminados, quizá con franquicia aduanera mediante beneficios de leyes de fomento industrial. En tal hipótesis, es posible que la que consume materias primas nacionales, o regionales, tenga costos de producción más altos que la empresa que las importa del exterior, hipótesis en la que la segunda empresa estaría en ventaja competitiva sobre la primera. Con el requisito de valor agregado se buscaría evitar ese problema; pero en la práctica, como se ha dicho, es difícil hacer el cálculo, dando lugar a dificultades en el intercambio. Por otra parte, el requisito de origen a base de un criterio de "valor agregado" puede servir para obstaculizar el intercambio, es decir, ser utilizado como un expediente administrativo para tal propósito. Si la autoridad aduanera tiene dudas sobre el origen, puede rechazar el producto, y mientras se hacen las investigaciones del caso, la transacción comercial dejaría de ser de interés para el exportador.

En Centroamérica se simplificó la cuestión del origen de las mercancías, al haberse acordado que únicamente no se considerarían como productos originarios de una de las partes, "aquéllos que siendo originarios de o manufacturados en un tercer país sólo son simplemente armados, empacados, envasados, cortados o diluidos en el país exportador" (Art V del Tratado General). El problema se ha limitado a los casos descritos, que fueron aquéllos que los Estados contratantes calificaron como actividades que por lo simple de sus procesos no contribuirían al desarrollo económico de sus países, produciendo además pérdidas de ingresos fiscales innecesarias. Se estimó que era preferible importar el producto terminado del exterior, que estaría sujeto al pago de los impuestos a la importación. Pero como aún los casos contemplados podrían utilizarse para entorpecer el intercambio, el mismo Artículo dispone que en casos de duda sobre el origen no se podrá impedir el intercambio, pero el exportador deberá rendir una fianza por el total de los impuestos que tendría que causar la importación, mientras el asunto es estudiado y resuelto en definitiva por el Consejo Ejecutivo. Si el Consejo declara el producto como originario, se devuelve la fianza.

Para resolver los casos de duda que se presenten, el Tratado establece el siguiente procedimiento. Primero, las partes afectadas deben tratar de resolverlo mediante gestiones bilaterales; y una vez agotado tal recurso, sin resultados favorables, la parte afectada podrá pedir la intervención del Consejo Ejecutivo para que haga la determinación de origen. En los años de operación que lleva el Tratado General, son relativamente pocos los casos que se han presentado sobre dudas en el origen, sobre todo si se toma en cuenta el volumen de las transacciones que se verifica en la región (176 millones de dólares en 1966). En los casos ocurridos, el Consejo ha pedido a la SIECA que haga una investigación y dé su opinión acerca del mismo,

(34) Sobre estos casos véase p. 358, infra

estos informes sirven de base al Consejo para sus deliberaciones y para fallar sobre el asunto. La SIECA hace una investigación directa en las fábricas, a fin de determinar los procesos de producción con el propósito de determinar si el caso planteado se enmarca dentro de los términos del referido Artículo V.

El Consejo Ejecutivo ha procurado dar una aplicación muy restrictiva al referido artículo, ya que el propósito del Tratado General es crear un mercado común que permita la constitución de una unión aduanera. Quizá por esa razón es que se ha preferido postponer la reglamentación sobre origen a que se refiera dicho Artículo V, ya que es probable que de ella surgirían más problemas que beneficios. De todos los casos examinados por el Consejo Ejecutivo, sólo en tres de ellos el fallo ha sido declarar los productos como no originarios, negándoles en consecuencia el beneficio del libre comercio 34.

En cuanto a procedimientos aduaneros, las autoridades del país importador dan trámite a las mercancías de procedencia centroamericana basándose en los datos del formulario aduanero establecido por el Tratado General, que hace las veces de solicitud de despacho (póliza de importación) y de certificado de origen. Este formulario es visado por un funcionario de aduana del país exportador, quien con ese acto está certificando el origen de la mercancía; es decir, su firma atestigua que el artículo amparado por dicho formulario aduanero es efectivamente producido en el país exportador.

PRACTICAS DE COMERCIO DESLEAL

Dentro del comercio internacional existe una serie de prácticas que los países pueden utilizar con el propósito de aumentar el volumen que generalmente son consideradas como comercio desleal, porque afectan la competencia ocasionando con ello perjuicio a las actividades productivas de los países con que comercian o tienen el efecto de retardar su establecimiento. Tales prácticas pueden ser el resultado de políticas, etc. — o el resultado de la política de ciertas empresas que por su tamaño y la clase de actividad a que se dedican, pueden tener una posición dominante en el mercado del país importador.

Ha sido preocupación general de los países el regular este tipo de prácticas, las cuales tendieron a generalizarse después de la gran crisis económica de 1929; y para evitar su agudización como consecuencia de los problemas económico-sociales resultantes de la segunda guerra mundial, se buscó atacar el problema a nivel mundial. De ahí el origen del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que por supuesto perseguía el objetivo más amplio de liberalizar el comercio, procurando evitar se establecieran nuevas restricciones al intercambio, así como eliminando las barreras existentes en la época en que fue suscrito. Si se analizan las disposiciones de dicho Acuerdo General, podrá apreciarse su influencia en una serie de regulaciones que contienen el Tratado General y, antes que él, Tratado Multilateral y los convenios bilaterales, particularmente en todos los campos que se vienen examinando.

SUBSIDIOS A LA EXPORTACION

Como ya se ha visto, los gobiernos, en su afán de promover la producción y sus exportaciones, pueden establecer políticas de subsidios de tipo directo o indirecto. Algunos de estos subsidios pueden considerarse como medidas legítimas de interés nacional, tales como estimularlo o estabilizar la producción de ciertos artículos, sea por razones estratégicas, para mantener el nivel de empleo, o mantener una oferta adecuada de ciertos productos básicos, etc. Estas políticas han venido siendo aplicadas por los países industrializados para fomentar su producción agrícola, lo que ahora es objeto de crítica por parte de los países en vías de desarrollo, porque consideran que tales políticas estimulan producciones ineficientes cuya demanda bien puede ser cubierta con exportaciones de tales países, como en el caso del azúcar, algodón, etc.

Pero lo que preocupa en una zona de libre comercio es que, a través de una política de subsidios, se pueda poner su ventaja competitiva a ciertas actividades económicas que irían en detrimento de otras similares ya establecidas en países de la zona que no gozan de tales privilegios, o tener el efecto de redatcar el establecimiento de algunas actividades en estos últimos. Los subsidios pueden consistir en retribuciones monetarias directas a los productores (por unidad producida, por toneladas, etc.); en la devolución de impuestos a la importación que recaen sobre los distintos componentes importados del exterior, al comprobarse la exportación del artículo terminado a un país de la zona (sistema de draw-back), o en la aplicación de tipos de cambio diferenciales que tiendan a favorecer la exportación de ciertos productos, según se ha explicado con anterioridad.

El Tratado General en su Capítulo III (Subsidios a la Exportación y Comercio Desleal) regula esta materia, al disponer que los Estados no concederán subsidios directos o indirectos a la exportación de mercancías que se destinen a otros Estados, o cualquier otro tipo de prácticas que tiendan a promover exportaciones cuyo precio sea inferior al vigente para la venta de la misma mercancía en el mercado nacional. Pero hace la aclaración de que al presentarse un caso, en su examen deberán tomarse en cuenta las diferencias en las condiciones y términos de venta y tributación, así como los demás factores que influyen en la comparación de los precios (Art. XI).

Por otro lado, en ese mismo Capítulo también se prohíbe que se concedan exenciones aduaneras a la importación de productos procedentes de fuera de Centroamérica cuando se compruebe que existe producción de los mismos dentro del área en condiciones adecuadas (Art. IX). Esta disposición tiene un doble propósito: de una parte, estimular la producción regional de materias primas o bienes semiterminados, ofreciéndoles una garantía de mercado y, de otra, evitar que empresas que pudieran importar dichos bienes bajo franquicia aduanera —habiendo producción centroamericana de los mismos— se sitúen en posición competitiva superior sobre otras empresas que sí consumen tales materias primas o bienes intermedios de origen regional. La situación anterior tiene lugar cuando

do los costos de producción, y consecuentemente los precios de venta, de las materias primas y bienes intermedios que se producen en el área, son mayores que los precios de los mismos artículos importados de terceros países, si a estos últimos no se les cobran los impuestos. Es normal que en las primeras etapas de la industrialización, los costos de producción de los países en vías de desarrollo sean mayores que los existentes en los países industrializados. Ahora bien, el Artículo XI del mismo Tratado General señala que no se considerarán como subsidios a la exportación las exenciones tributarias que con carácter general conceden los Estados para fomentar la producción; pero también es claro que esas exenciones tributarias no pueden concederse en ningún momento cuando exista producción regional de esos productos (Art. IX).

El Tratado General no hace referencia a retribuciones monetarias directas —pago en efectivo— quizá porque debido al escaso desarrollo de Centroamérica no ha existido nunca este tipo de política de subsidios.

También el Tratado ha calificado como un subsidio indirecto a la exportación cualquier práctica de fijación o discriminación de precios por parte de ciertas empresas, cuando ello se traduzca en el establecimiento de precios de venta para una mercancía que va con destino a otro Estado contratante, cuando ese precio sea inferior a los que resultarían del juego normal del mercado en el país exportador (Art. XI). Aparentemente la preocupación del Tratado no radica en que una empresa venda a precios más bajos, porque con ello afecta a competidores que tal vez no están en posición de entrar en una “guerra de precios”; en otras palabras, circunscribe el problema a las prácticas de *dumping* (vender una mercancía a precios más bajos que el “precio normal”).

OTRAS PRACTICAS DE COMERCIO DESLEAL

En relación a lo anterior, el Artículo XII del Tratado señala que los Estados evitarán, por los medios a su alcance, la exportación de mercancías a un precio inferior a su valor normal, porque ello significa que la empresa está incurriendo en prácticas de comercio desleal, disposición que recoge las normas contenidas en el Acuerdo del GATT. Pero en cuanto a la efectividad de este artículo existen dos problemas: en primer lugar, que los países centroamericanos no tienen legislación para vigilar si una empresa exporta un producto a otro país del área a un precio inferior al valor normal; y, en segundo lugar, considerando el caso desde el punto de vista de los países importadores, tampoco estos tienen legislación para combatir las prácticas de *dumping*. Por otro lado, existe el serio problema de poder probar una práctica de *dumping*; y aun los mismos países industrializados encuentran serias dificultades para aplicar su propia legislación ya que existe más de una manera para evadir esas normas, si un exportador está interesado en hacerlo. Pero como también bajo el pretexto de prácticas de comercio desleal, no podrá impedirse el comercio por decisión unilateral, estando facultado únicamente para solicitar al Consejo se le autorice para exigir fianza

por el monto de los impuestos mientras éste resuelve el caso en definitiva.

La cuestión que no está clara en el mismo Tratado General son las sanciones que deben aplicarse a una empresa cuando el Consejo Ejecutivo dictamine que efectivamente está incurriendo en prácticas de comercio desleal. En efecto, el Artículo XIV dice únicamente que “una vez que el Consejo Ejecutivo rinda dictamen sobre prácticas de comercio desleal, comunicará a las Partes contratantes si procede o no, conforme a este Tratado, aplicar medidas de protección contra dichas prácticas”. El asunto por aclarar consiste en saber cuáles serían esas “medidas de protección”. Podría pensarse que una de ellas sería la suspensión del libre comercio, pero esta sanción no está explícitamente contemplada en el Tratado, otra sería establecer derechos “anti-dumping”, que podrían fijarse, en cada caso, en un monto igual a la diferencia entre el precio existente para el artículo en el país exportador y el precio a que factura el embarque para exportación: en otras palabras, la diferencia entre ambos precios podría ser el derecho “anti-dumping” o derecho compensatorio, pero que tampoco contempla el Tratado. No obstante, esta laguna del Tratado ha sido en gran parte superada por las disposiciones contenidas en el Capítulo III (Disposiciones sobre Comercio Desleal) del Protocolo de San José al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación. Como se verá oportunamente; el Consejo Ejecutivo, en el ejercicio de su competencia para calificar los casos o situaciones que configuran comercio desleal, está autorizado para imponer al destinatario de las mercancías o embarques respectivos una sanción de cien dólares por kilo bruto y cien por ciento ad-valorem, sin perjuicio de cualquier otra medida que resuelva tomar el propio Consejo (35). El Artículo 8 del Protocolo de San Salvador al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración contempla, asimismo, la aplicación de otras medidas, tanto de carácter unilateral como por resolución del Consejo Ejecutivo, en este último caso de conformidad con las disposiciones del referido Capítulo III del Protocolo de San José (36).

Como se ha visto, el Tratado General contempla medidas para evitar y sancionar, en algunos casos, distintas prácticas de comercio desleal, no obstante que, como se ha señalado, algunas de ellas son muy difíciles de probar. Existe sin embargo otro tipo de prácticas o arreglos entre empresas cuyo efecto se traduce en desvirtuar o vulnerar el libre comercio que se han concedido los Estados. Se trata específicamente de los acuerdos de “cartelización” entre empresas que operan en la misma rama industrial. Mediante estos acuerdos, las empresas acuerdan dividirse el mercado, es decir, señalan una zona geográfica a ser abastecida por cada una de las firmas —los demás no entran a hacerles competencia—, lo que equivale a la existencia de verdaderas barreras al intercambio, desde luego que no hay libre movimiento de productos ni competencia dentro de la zona; con la diferencia de que esa política no es estatal sino producto de una decisión

(35) Véase p. 359, *infra*. (36) *Ibid.*

del sector privado. Por sus efectos dañinos en el sistema económico, esta clase de acuerdos es prohibida y sancionada en muchos países.

Si bien este tipo de prácticas pueden ser el producto de un desarrollo industrial avanzado, también en Centroamérica empieza a hablarse sobre la existencia de este tipo de acuerdos. Esa preocupación fue manifestada durante la Tercera Reunión del Comité de Cooperación Económica, en julio de 1962, ocasión en que la Delegación de Costa Rica presentó un proyecto de disposiciones para incluirse en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, que por su interés se transcriben a continuación:

Artículo. Con el propósito de mantener condiciones normales de competencia en el Mercado Común Centroamericano, los Estados contratantes declaran contrario a los objetivos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana cualquier actividad, pacto o acuerdo entre empresas comerciales o industriales que tengan como resultado la restricción de la competencia o la limitación del intercambio comercial entre los países miembros, o cualquier otra práctica que se lleve a cabo en perjuicio del consumidor. —Artículo. Cuando cualquiera de las Partes contratantes considere que en su propio territorio o en el de otro de los Estados centroamericanos, se estén llevando a cabo tales prácticas, presentará la correspondiente denuncia ante el Consejo Ejecutivo, el que, por medio de la Secretaría Permanente, investigará la existencia de los hechos denunciados. El Consejo podrá asimismo actuar de oficio. —Artículo. De comprobarse la existencia de las prácticas aludidas en el Artículo . . . , el Consejo Ejecutivo dictará las medidas necesarias para restablecer, en todo el territorio del Mercado Común o en el de los países en que se estuvieren aplicando tales prácticas, condiciones de oferta que promuevan el funcionamiento normal del intercambio entre los países miembros. El Consejo Ejecutivo propondrá al Consejo Económico Centroamericano las medidas que estime pertinentes, incluyendo, en su caso, la reducción temporal de los respectivos gravámenes a la importación. En todo caso, quedarán automáticamente cancelados los beneficios fiscales que se hubieren otorgado en virtud de cualquier disposición legal, a la empresa o empresas responsables. —Artículo. Las medidas dictadas por el Consejo Económico Centroamericano serán ejecutadas por los respectivos gobiernos, y su aplicación se mantendrá mientras subsistan las prácticas a que se refiere este capítulo. Una vez comprobado que éstas han dejado de emplearse, el Consejo Ejecutivo acordará la suspensión de las medidas adoptadas. —Artículo. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, los gobiernos en cuyos territorios operen tales empresas, aplicarán a las empresas que restrinjan el intercambio entre los países miembros, las sanciones que corresponda de conformidad con sus propias leyes.

Sin embargo, en esta ocasión se consideró que el problema requería más estudio, por lo cual el Comité de Cooperación Económica adoptó la Resolución N° 115, que dice:

CONSIDERANDO:

Que las prácticas, pactos o acuerdos entre em-

presas comerciales o industriales que tiendan a restringir la competencia o a limitar el intercambio comercial entre los países centroamericanos son contrarias a los fines que se persiguen dentro del Programa de Integración Económica;

RESUELVE:

Solicitar a la Secretaría Permanente del Tratado General y a la Secretaría de CEPAL la realización de investigaciones y estudios que sean necesarios para formular un proyecto de protocolo al Tratado General, en el que se delimiten las situaciones que constituyan prácticas restrictivas a la competencia, se recomienden las sanciones y medidas aplicables en dichos casos y se indiquen las demás disposiciones que podrían adoptarse a nivel regional sobre esta materia.

Posteriormente, la CEPAL, en su Informe sobre "Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica" presentó una serie de consideraciones acerca de este problema, señalando la conveniencia de "contar con un instrumento legal que contribuya a asegurar un clima razonablemente competitivo dentro de la unidad económica regional. Al mismo tiempo, se ha podido concluir, que un instrumento de esta naturaleza debería estructurarse sobre la base de un conocimiento más detallado de los procesos económicos centroamericanos —para definir su campo de aplicación—, y que, además, sería necesario complementarlo con distintas medidas de tipo técnico, legal y financiero (37). Este capítulo del estudio de la CEPAL contiene un análisis bastante completo sobre las implicaciones de este problema dentro del proceso de integración económica de Centroamérica.

8. EQUIPARACION DE GRAVAMENES A LA IMPORTACION

En principio, la equiparación de los gravámenes aplicables a productos procedentes de terceros países, constituye una condición *sine qua non* de un mercado común y una unión aduanera. De ahí el compromiso que en tal sentido adquirieron los países centroamericanos en los Artículos II y III del Tratado General. Obviamente esto tiene repercusiones de importancia en el manejo de la política económica de los países, y plantea, al mismo tiempo, cuestiones de procedimiento como las que se analizarán sucintamente a continuación.

RAZON DE SER DE LA EQUIPARACION ARANCELARIA

Si el objetivo de los países asociados en un programa de integración económica es perfeccionar una zona de libre comercio, de inmediato se les plantea el problema de crear ciertas condiciones básicas para la operación de ese libre comercio, pues no basta con la eliminación de los obstáculos al intercambio que se han examinado. Se requiere, además, asegurarse que existirán condiciones de competencia equitativa entre las distintas actividades productivas que entrarán al mercado ampliado. Surge entonces la necesidad de equiparar aquellos elementos —que pueden conside-

(37) Cf. Doc.E/CN.12/CCE, Rev. 1, p. 40 a 45

raíse como artificiales— que en forma directa afectan los costos de producción, entre los cuales se destacan los impuestos a la importación que recaen sobre las materias primas, productos semiterminados, envases, etc., que entran en la composición de los productos objeto del libre comercio. Es obvio que si existen disparidades acentuadas entre las tarifas aduaneras de los distintos países de la zona, las actividades industriales de aquellos países con aforos (derechos de aduana o aranceles) bajos podrán competir con ventaja sobre las mismas actividades existentes en los países con aforos altos. Estas son ventajas de carácter artificial, es decir, no son el producto de una mayor eficiencia u organización empresarial. Y la ventaja estará en relación directa no sólo a la diferencia de aforos, sino según sea la cantidad de componentes importados que entren en la elaboración del producto.

Por tales razones, el perfeccionamiento de una zona de libre comercio depende de los avances que se hagan en el campo de la equiparación arancelaria, porque ningún país estará dispuesto a otorgar un libre comercio total para los productos industriales de otro si se conocen los efectos que tendrían las diferencias de aforos. Si aún existiendo tratamiento arancelario igual entre los países, los industriales y agricultores ofrecen resistencia al libre comercio porque prefieren seguir manteniendo para ellos el mercado nacional, esa resistencia será mucho mayor si existen las diferencias de aforos a que aquí se hace referencia.

En los tratados bilaterales entre los cinco países centroamericanos se encuentran disposiciones en cuya virtud los países contratantes reconocían la necesidad de equiparar los aforos de las materias primas, envases, etc., utilizados en la manufactura de artículos para los cuales se había concedido el libre comercio; y una disposición similar es recogida en el Artículo IV del Tratado Multilateral, que dio origen al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, suscrito en San José, Costa Rica, el 19 de septiembre de 1959, por el cual los Estados convinieron en “establecer una política arancelaria común”, así como “constituir un arancel centroamericano de importación” en un plazo próximo de cinco años (Art. I).

Como el Tratado Multilateral propiciaba una política de libre comercio en forma progresiva, en el Artículo III del referido Convenio sobre Equiparación se señalaron las prioridades que debían seguirse para lograr la misma, con el propósito de crear las condiciones necesarias para la ampliación de dicho libre comercio, y que son las siguientes:

- a) Productos objeto de libre comercio inmediato o progresivo de conformidad con tratados bilaterales de libre comercio suscritos entre las Partes contratantes de este Convenio
- b) Productos manufacturados en Centroamérica;
- c) Productos importados que puedan ser sustituidos a corto plazo por producción centroamericana;
- d) Materias primas, productos intermedios y envases, dando prioridad a aquéllos que son ne-

- cesarios para la producción y venta de los artículos incluidos en los acápites anteriores; y
- e) Otros productos

La idea de proceder a la equiparación arancelaria tiene su origen en consideraciones de corto y largo plazo. Las razones de corto plazo se encuentran en la necesidad de equiparar los costos de las actividades productivas, principalmente de la industria. Como consideraciones y objetivos de largo plazo, la conveniencia de tener una política común de desarrollo económico al nivel regional; y eso es, en efecto, lo que recoge el Artículo I del Convenio sobre Equiparación al establecer el compromiso de los Estados de “constituir un arancel centroamericano de importación acorde con las necesidades de integración y desarrollo económico de Centroamérica”.

La ampliación del mercado a través de la constitución de una zona de libre comercio mejora las posibilidades de las industrias en desarrollo existentes y abre la oportunidad de establecer otras nuevas que probablemente no serían económicas sobre la base de mercados nacionales. Pero una vez constituida dicha zona, los países deben orientar el proceso de sustitución de importaciones, lo que conlleva a establecer políticas de protección a la industria, a la agricultura, a su balanza de pagos, y a crear las bases para una nueva política comercial.

Por otro lado, en los países en vías de desarrollo, como los centroamericanos, los impuestos a la importación significan una proporción muy alta del total de ingresos fiscales de que dispone el Estado para el financiamiento de su presupuesto nacional. Por ejemplo, en el período de pre-guerra (1938-40), estos impuestos significaron para Costa Rica el 67% del total de ingresos tributarios; en el período de postguerra (1946-47) el 64%, en 1955-57 el 60% y en 1966, el 43%, proporciones que son similares a las de otros países centroamericanos. Resulta entonces que la negociación de una tarifa arancelaria común es complicada, puesto que no se trata sólo de acordar un gravamen uniforme sino que, además, ese gravamen responda a las necesidades del desarrollo económico; mire a la protección de las actividades productivas y del consumidor, contemple la defensa de la balanza de pagos, tome en cuenta los grandes intereses fiscales envueltos en la tarifa arancelaria; se pueda desalentar el consumo santuario y, finalmente, crear una firme posición negociadora ante terceros países a la hora de entrar en nuevos convenios comerciales.

QUE IMPLICA LA EQUIPARACION ARANCELARIA

En primer lugar, el compromiso de establecer un arancel común a las importaciones significa que todos los impuestos y demás gravámenes que se cobran en razón de importación deben desaparecer, consolidándose en un aforo común único. Sucede a veces que los países tienen, además de una tarifa arancelaria, distintos recargos sobre la importación, inclusive los llamados derechos consulares, que son verdaderas sobretasas a las importaciones. Los Estados, una vez aceptado el compromiso de la equiparación arancelaria, quedan privados de la facultad de establecer im-

puestos o recargos a la importación distintos al aforo común. En segundo lugar, deben dejar en suspenso o denunciar convenios comerciales que tengan con terceros países cuando en ellos se consolidan aforos. Esto significa que los tratamientos arancelarios concedidos a un tercer país para determinados productos, consistentes en un aforo más bajo que el aplicado a otros países, tienen que ser eliminados porque la equiparación arancelaria común sería incompatible con el mantenimiento de tales aforos; es decir, que si se mantienen esos convenios, en la práctica, no habría equiparación. Puede verse claramente entonces que los acuerdos de equiparación arancelaria vienen a modificar radicalmente la política comercial de los países, porque éstos no pueden negociar convenios que signifiquen otorgar preferencias arancelarias de ninguna naturaleza, ni tampoco comprometerse a "congelar" un aforo —esto es, a mantenerlo a un determinado nivel mientras esté vigente el convenio comercial. Este compromiso lo asumieron los Estados centroamericanos en el Artículo VII del Convenio de Equiparación.

En tercer lugar, y como derivación de los dos puntos anteriores al entrar en un proceso de equiparación arancelaria los Estados han aceptado limitar su soberanía en el campo de la política fiscal, al no poder reformar el instrumento arancelario en forma unilateral; e igualmente en el campo de la política comercial, según se ha indicado. Modificar un gravamen uniforme sólo puede ser hecho por acuerdo multilateral según lo señala el Artículo XII del Convenio de Equiparación, el cual establece que las negociaciones de aforos equiparados tienen que ser acordados con el voto unánime de los Estados, y que una vez acordada una renegociación, es necesario que se suscriba y ratifique un nuevo protocolo o acuerdo.

CUESTIONES DE METODOLOGIA

Para poder equiparar los gravámenes a la importación es necesario usar una misma terminología, y esto significa, en primer lugar, una clasificación arancelaria común, es decir, una clara especificación sobre los distintos productos que entran en un renglón arancelario para el cual se acuerda el gravamen uniforme. Esto se logró en Centroamérica con la adopción de la NAUCA (Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana) en el propio Convenio de Equiparación (Art. I). En segundo lugar, significa también que tiene que haber una base común para valorar las mercancías importadas, ya que si existieran diferentes bases, el cobro real de los impuestos no sería igual y, en consecuencia, no podría hablarse de equiparación. Por ejemplo si la base para el cálculo de los impuestos es el valor FOB, ello querría decir que su cobro tendría que hacerse sobre el costo de la mercancía puesta en el puerto de importación, esto es, el precio FOB más el costo del transporte y del seguro (que en promedio significan un 15% del costo de las mercancías). En el caso centroamericano se adoptó la base CIF (Art. V).

En tercer lugar, el aforo común puede estar compuesto de dos elementos: una parte en específico (kilo bruto, por docena, etc.), y una parte *ad-valorem*, o bien puede consistir en un gravamen específico o solamente

ad-valorem. En Centroamérica se adoptó el kilo bruto para el componente específico. Ahora bien, cuando se acuerdan aforos específicos, es necesario que cada Estado se comprometa a mantener una equivalencia fija para la unidad monetaria en que se expresa el derecho arancelario, porque si esta equivalencia es modificada por una de las partes, ello significaría un aumento o reducción en los impuestos, y en consecuencia, un rompimiento de la equiparación arancelaria. Por ejemplo, si al momento de acordar la equiparación un país mantiene una equivalencia de tres unidades por dólar, pero con posterioridad devalúa su moneda por lo menos a cinco unidades monetarias por dólar y no se modifican los aforos específicos, en la práctica equivaldría a que las importaciones de ese país pagarían menos impuestos: tres unidades en vez de pagar cinco unidades, porque a este último nivel debió haberse elevado el aforo específico. Los países centroamericanos establecieron ese compromiso en el Artículo VI del Convenio de Equiparación.

En cuarto lugar, así como es imposible que los países se concedan de inmediato libre comercio, tampoco es posible esperar que van a equiparar los aforos de una sola vez, por lo menos en los casos en que ella ofrece serias dificultades, sea por razones de índole fiscal, para afectar a los consumidores en forma inmediata, por razones de balanza de pagos, etc. En Centroamérica se estableció la modalidad de equiparación progresiva para estos casos difíciles la que ha consistido en acordar un gravamen uniforme; pero permitiendo a los países alcanzar ese nivel, en forma progresiva, en un período no mayor de cinco años.

En quinto lugar, para orientar la negociación de la tarifa arancelaria común, se requiere adoptar ciertos criterios y métodos. En Centroamérica, los criterios que han servido para negociar la equiparación arancelaria no han sido rígidos, sino que han respondido a consideraciones económicas, sociales o fiscales, según la clase de producto de que se trate, porque el arancel sigue y seguirá siendo una fuente importantísima de recursos fiscales mientras la base productiva de estos países sea tan limitada. En cuanto a la metodología seguida, por un lado los países previamente trataron de fijar ciertos niveles máximos de aforos que podrían aplicarse a un producto o grupo de productos. Para tal fin, los productos se agruparon por ramas de actividad económica o grupos homogéneos. Así, para la maquinaria agrícola se fijó un máximo de aforos de 1%, para maquinaria industrial un 5%, para materias primas que no se producían en Centroamérica, un máximo de impuestos, medido en equivalente *ad-valorem*, de 15%; para artículos que se producían o podían producirse, entre un 100 y 150% equivalente *ad-valorem*, márgenes que se redujeron a un 25% y 50% en el caso de bienes que, por distintas razones no pudieran ser fabricadas en el área; y finalmente, para los artículos considerados como suntuarios, se fijaron márgenes de un 100% y 150% *ad-valorem* o más, con el propósito de proteger la balanza de pagos y dar un mejor aprovechamiento a las divisas de que dispone la región. Estos márgenes orientaron las negociaciones, pero no significaron límites estrictos, sirviendo más

bien como criterios orientadores. En la práctica se negoció caso por caso.

Es oportuno señalar que para dar cumplimiento a la obligación contraída en el Convenio de Equiparación, fue necesario un laborioso trabajo —que estuvo a cargo del Subcomité de Comercio— tal como cuadros comparativos de los gravámenes a la importación y demás impuestos que se cobraban en cada país. Desde julio de 1962, esta tarea, así como la revisión de aforos equiparados, ha estado a cargo del Consejo Ejecutivo, y la preparación de estudios, a cargo de la SIECA. En el caso de artículos en que existían considerables diferencias de aforos entre países, por revestir una gran importancia económica o fiscal o porque afectaban a amplios sectores consumidores, fue necesario elaborar estudios específicos para conocer en detalle las condiciones en que se desarrollaba su producción, los niveles de precios y las modalidades de abastecimiento. Tal fue el caso de tejidos de fibras sintéticas, productos lácteos y otros.

En cuanto a mecanismo de negociación, el caso centroamericano ofrece una experiencia valiosa. Como se indicó antes, toda la tarea de estudios e ir creando las condiciones favorables para la equiparación arancelaria, fue hecha en el Subcomité de Comercio Centroamericano, órgano subsidiario del Comité de Cooperación Económica, pasando posteriormente a las negociaciones que dieron como resultado la conclusión del Convenio de Equiparación y sus Protocolos.

9. PERFECCIONAMIENTO DEL MERCADO COMÚN Y EFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO

Para lograr este objetivo es necesario que puedan operar la totalidad de los instrumentos de integración hasta ahora suscritos, pues algunos de ellos todavía no están vigentes y otros recién han entrado en vigor (38). En cuanto a la tarifa arancelaria común, quizás su mayor problema sea la necesidad de contar con el instrumento que permita su manejo en forma flexible; y en cuanto a su administración, la conveniencia de unificar los criterios de aplicación por las diferentes administraciones aduaneras, tales como sobre valuación de mercancías y otros. Estas y otras cuestiones se irán resolviendo con la adopción de nuevos instrumentos y por los trabajos de la Reunión de Directores de Aduana recientemente institucionalizada, —hecho que puede considerarse como un paso positivo en cuanto a crear condiciones favorables para la unión aduanera— así como a través de la aplicación del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su reglamentación, también uniforme (el RECAUCA).

En el campo del libre comercio queda por acordar la liberalización del intercambio de aquellos productos

que en el Anexo A del Tratado General quedaron sujetos a controles indefinidos, como los que constituyen monopolios estatales y los productos tradicionales de exportación. En cuanto a estos últimos, es posible que la negociación de su libre comercio tenga que ligarse a arreglos sobre una distribución de los impuestos de exportación, cuando estén sujetos a ellos, debido a que su libre circulación puede hacer atractivo exportarlos por los puertos de los países que cobren impuestos más bajos; además, es posible que tengan que verse arreglos internos en los convenios internacionales sobre productos básicos (forma en que se distribuirán y administrarán esas cuotas).

Como parte de la tarea de perfeccionar el Mercado Común, sus autoridades han iniciado un proceso de armonización de aquellas leyes que tienen que ver con su funcionamiento. Por ejemplo, un proyecto de convenio centroamericano para la protección de marcas, nombres comerciales y anuncios y para la represión de la competencia desleal, se encuentra en su fase final de negociación, asimismo, se está estudiando una legislación uniforme en materia de sanidad agropecuaria, pues medidas diferentes pueden obstaculizar el intercambio, tal como anteriormente se comentó.

En cuanto al arancel común o uniforme a las importaciones procedentes de terceros países, si bien en el Convenio sobre Equiparación y sus seis Protocolos se han llegado a equiparar 1497 rubros de un total de 1535, a los 38 rubros que quedan pendientes (2.47% del total) significan una proporción muy importante del volumen de importaciones de la región y revisten también una gran importancia como generadores de ingresos tributarios. En efecto, las importaciones de esos 38 rubros ascendieron en 1966 a 151.3 millones de dólares o sean un 17.7% de las importaciones totales. Los rubros arancelarios bajo esa situación que más se destacan son: la gasolina, petróleo y sus derivados, trigo y harina de trigo, y algunos aparatos eléctricos (televisores, radios, refrigeradores). Completar la tarifa común constituye un requisito para perfeccionar el Mercado Común (al crear adicionalmente condiciones apropiadas para el libre comercio de los productos mencionados), y para poder constituir la unión aduanera.

Como prueba de largo plazo, preocupa la falta de mecanismos flexibles que permitan modificar los gravámenes a la importación equiparados, sea sobre productos terminados, materias primas, etc. Esta preocupación se ha manifestado muy claramente en el seno del Consejo Ejecutivo así como en el del Consejo Económico, por el convencimiento de que las condiciones de producción o de consumo de algún producto pueden cambiar rápidamente y hacer necesaria la revisión de la política arancelaria. Y es que esa política no puede ser estática sino que debe guardar relación con la dinámica de la integración económica. El

(38) La SIECA en su Nota de Secretaría de agosto de 1967, Problemas del Mercado Común (SIECA/CEC-VII-0/D.T.3), se refiere a los problemas que surgen por la falta de ratificación de convenios (p. 34/40). También esto ha sido preocupación del Consejo Económico cuyas recomendaciones dieron lugar a que a partir de agosto de 1967 se iniciara una etapa de nuevos depósitos; por ejemplo, Nicaragua ha depositado desde esa fecha nueve instrumentos. (Los instrumentos pendientes incluyen los suscritos dentro del marco de la ODECA, los cuales no están relacionados con el funcionamiento mismo de la integración económica).

mercado ampliado —por virtud del libre comercio— ha dado origen a nuevas oportunidades de inversión; sin embargo, para materializarse, los interesados han solicitado —a través del gobierno respectivo— se revise la tarifa común a niveles que constituyan una protección mínima en su período de infancia. Bajo los procedimientos actuales se requiere la aprobación unánime de todas las partes para modificar un aforo equiparado, y la obligación de suscribir un nuevo protocolo para ponerlo en vigor, lo que conlleva un tiempo considerable en negociaciones y en los trámites de ratificación legislativa por los cinco países.

El Consejo Económico, en enero de 1964, acordó una solución parcial consistente en que una vez suscrito un protocolo modificando aforos, éstos pueden ser puestos en vigor por ley nacional es decir, sin esperar el requisito del depósito del tercer instrumento de ratificación. El problema es que en un momento dado se podrían estar aplicando en los países aforos que no serían uniformes, situación que sería contraria al principio de la equiparación. No obstante, esa fórmula permitiría al país o países resolver su problema de modificación arancelaria, aunque en forma parcial, garantizando su mercado interno.

Pero lo que preocupa a los órganos del Tratado General es el hecho de que para modificar aforos equiparados se requiere de nuevos protocolos lo que introduce un elemento de rigidez en el manejo de dicha política arancelaria. Por ello se encargó a la SIECA la elaboración de una propuesta (9), con tales características que en un convenio especial las asambleas legislativas autorizan manejar el arancel común con más flexibilidad, entendiéndose por ello, prescindir de la firma de protocolos para dar vigencia a una modificación de aforos. Esa propuesta fué examinada por el Consejo Económico en su Octava Reunión Ordinaria —celebrada en Managua en noviembre de 1967—, oportunidad en que aprobó la idea de que la flexibilidad debería consistir en fijar límites máximos y mínimos dentro de los cuales el propio Consejo podría modificar gravámenes equiparados: que haya una autorización para aumentar o disminuir los aforos uniformes, por ejemplo bajarlos a cero o aumentarlos en un 50%.

La propuesta de la SIECA está basada en un cuidadoso análisis jurídico de la cuestión constitucional. Se aclara que esta facultad no significaría una delegación de funciones por parte de los congresos, por lo que el mecanismo sugerido es perfectamente compatible con el orden jurídico de los Estados. Se dice que las leyes de fomento industrial (40) son un antecedente, desde luego que los Poderes Ejecutivos administran una política plasmada en una ley, y que cosa igual se haría con el sistema antes referido (41). También expone el documento que hay una tendencia similar en

otros países en cuanto a que los Poderes Ejecutivos posean facultades para aumentar o reducir la tarifa aduanera, por ser una necesidad que imponen las condiciones en que se desenvuelve el comercio internacional; tal es el caso del "Trade Expansion Act" que permitió al Presidente Kennedy iniciar dentro del GATT las negociaciones que llevan su nombre (Kennedy Round). Igualmente el Tratado de Roma da facultades al Consejo de la Comunidad (Artículo 28) para modificar o suspender, dentro de ciertos límites, los aranceles uniformes acordados. De tal manera que este sistema no es una innovación, pero sí constituye un paso en el fortalecimiento del proceso de integración. A este respecto dice el Acta de la Octava Reunión del Consejo Económico:

En relación a la propuesta hecha por la Secretaría, de que sea el Consejo Económico del Tratado General el encargado no sólo de fijar el monto del gravamen dentro de los límites que se establezcan en el Convenio sino también de acordar su vigencia, hubo consenso en el sentido de que, si bien tal idea constituiría la mejor solución desde el punto de vista del Programa de Integración Económica, era posible que encontrara resistencias en algunos países. Tomando esto en cuenta, el Consejo estuvo conforme con la propuesta hecha por el Ministro de Economía y Hacienda de Honduras en el sentido de que los montos de los gravámenes fueran acordados por el Consejo Económico, previa recomendación del Consejo Ejecutivo del Tratado General, pero que su puesta en vigencia se hiciera por medio de acuerdo o decreto emitido por el Poder Ejecutivo de cada país. Sin embargo, hubo también consenso en que la propuesta de la Secretaría no debería ser descartada sin antes explorar en los círculos competentes cuáles son sus posibilidades reales por lo que se decidió que la Secretaría, al elaborar el proyecto de convenio correspondiente, contemple ambas alternativas.

En cuanto al procedimiento para poner en vigencia los aforos que se modifiquen de conformidad con este sistema, la Reunión Conjunta del Consejo Económico, del Consejo Monetario y los Ministros de Hacienda, antes citada, conoció la sugerencia contenida en el primer borrador del Proyecto de Protocolo para manejar en forma flexible el Arancel Uniforme Centroamericano, (preparado por la SIECA) (42) pronunciándose en el siguiente sentido: (43).

La Reunión fue de parecer, respecto a la materia mencionada, que no creía en la viabilidad de la primera de las citadas alternativas —en el sentido de que las modificaciones o los gravámenes uniformes que autoricen los órganos legislativos entren en vigor mediante simple resolución del Consejo Económico— ya que aparentemente aún no ha llegado la hora de dotar a los órganos regio-

- (39) La Inflexibilidad del Arancel Uniforme y la Integración Económica (SIECA/CEC-0/D.T.4). Este documento analiza cómo la falta de flexibilidad afecta el proceso de inversiones, el funcionamiento del Mercado Común, la eficiencia de la industria, la nueva política comercial con terceros países, y cuestiones relacionadas con la importancia tributaria del arancel.
- (40) Bajo las leyes de fomento industrial los Poderes Ejecutivos pueden otorgar exenciones de impuestos directos e indirectos, una vez que las empresas llenen ciertos requisitos.
- (41) Sobre los aspectos jurídicos e institucionales de la propuesta de la SIECA, véanse p. 356-57 y 443, *infra*.
- (42) Documento SIECA/CEC/CMCA/MH-I/D.T.7., de noviembre de 1967.
- (43) Acta de la Reunión, publicada por la SIECA, p. 36.

nales de una facultad tan marcadamente supranacional. Por lo mismo, estuvo de acuerdo en que la vigencia de los niveles arancelarios que en su oportunidad fije el Consejo Económico, debe depender de la emisión de un Acuerdo o Resolución del Poder u Organismo Ejecutivo de cada país, razón por la cual prestaba su apoyo al procedimiento contenido en la alternativa B, mencionada.

Esta aprobación dio lugar a que en el "Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración" que se suscribió en Managua en ocasión de las reuniones antes señaladas, se incluyera un conjunto de disposiciones para coordinar la industria textil, entre las cuales destaca el sistema de aforos consistente en haber fijado un gravamen mínimo y máximo; es decir, que el Consejo Económico podrá hacer modificaciones dentro de esos límites, los cuales entrarán en vigencia de conformidad con el procedimiento recomendado por la Reunión Tripartita (Artículo XII del Protocolo).

Finalmente, también es oportuno señalar que el Segundo Congreso Centroamericano de Congresos celebrado en Nicaragua en febrero de 1968, se pronunció en el sentido de que se necesita un instrumento para manejar en forma flexible el Arancel Uniforme Centroamericano, habiendo emitido su Resolución XXV que dice:

CONSIDERANDO:

Que se ha venido estudiando la conveniencia de suscribir un Convenio Centroamericano que permita a los Gobiernos el manejo del Arancel Uniforme Centroamericano en forma más expedita, dentro de límites adecuados,

ACUERDA:

Recomendar al Consejo Económico Centroamericano, que considere la suscripción de un Convenio para permitir que las variaciones de los niveles del Arancel Uniforme Centroamericano puedan entrar en vigor en forma expedita dentro de los límites acordados.

Se ha entrado en un amplio análisis de la cuestión relacionada con el manejo de la política arancelaria, porque sin duda alguna constituye un elemento muy importante dentro del proceso de perfeccionamiento del Mercado Común; y porque la fórmula acordada por el Consejo Económico y la Reunión Tripartita, que además cuenta con el apoyo político de las asambleas legislativas, según se ha visto, significa un nuevo paso en cuanto a otorgar nuevas facultades supranacionales a los órganos del Tratado General.

Otra alternativa —que no sería sustitutiva de la anteriormente comentada podría ser que también se autorizara al Consejo Ejecutivo y al Consejo Económico a poner en vigor un sistema de cuotas de importación; es decir, que una vez convenido el sistema entre los Estados, las importaciones podrían someterse a cuotas, cuya administración podría estar a cargo del Consejo Ejecutivo y del Consejo Económico. Su apli-

cación sería mediante decisión multilateral y estaría sujeta a la comprobación de determinadas circunstancias. Este sistema es práctico, si bien es probable que no gozaría de la simpatía de las autoridades monetarias internacionales y de algunos países industrializados que ahora preconizan una mayor liberalización del comercio, pero que en sus primeras etapas de desarrollo hicieron uso de este instrumento de política comercial, y que todavía aplican por razones de interés nacional en determinados productos o cuando confrontan serios problemas en sus balanzas de pagos. No es una novedad como sistema y Centroamérica, para asegurar su desarrollo, bien podría utilizar aquellos mecanismos que mejor convengan a sus intereses. Una primera experiencia la constituye el caso de productos lácteos, tal como se prevé en el Capítulo II del Protocolo de San José (1962) al Convenio de Equiparación, y otra más general en el Artículo 34 de Protocolo de San Salvador (1963) al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, que es una de las disposiciones que regulan el sistema especial de promoción de actividades productivas. Una ventaja del sistema es la de que, una vez superadas las condiciones que hicieron necesaria la aplicación de una cuota, ésta se elimina y vuelve a prevalecer el impuesto a la importación que se supone no es proteccionista. Es posible que estos asuntos sean discutidos ampliamente dentro de los problemas que planteará la adopción de una política comercial común, que a estas alturas de la marcha del Programa ya es indispensable. El sistema de cuotas a la importación, puede ser un instrumento importante en las negociaciones y administración de la política comercial uniforme.

EFFECTOS DE LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO DE LA REGION

A continuación se analizará brevemente el crecimiento del intercambio entre los cinco países a partir de 1950 con el propósito de poner en evidencia los efectos positivos que la liberalización del comercio ha tenido en Centroamérica, principalmente a raíz de la conclusión del Tratado Multilateral y del Tratado General.

El total del comercio regional, en 1950, fue de 83 millones de dólares, elevándose a 21.1 millones en 1958, cuando se suscribió el Tratado Multilateral. Entre ese año —en que siguieron vigentes los tratados bilaterales— y la suscripción y vigencia del Tratado de Asociación Económica y la suscripción del Tratado General (1960), el comercio subió a 32.7 millones, o sea un aumento de 12.2 millones sobre 1958 (60% de incremento). Los efectos positivos de la amplia liberalización acordada en el Tratado General pueden notarse en los seis años de su operación (1961 a 1966): el intercambio aumentó casi cinco veces al haberse elevado de 36.5 millones en 1961 a 173.9 millones en 1966. En el cuadro siguiente se presenta lo que las exportaciones intercentroamericanas han representado como componente del total de exportaciones con la observación de que ya en 1966 significaban una quinta parte del total (20.7%).

Crecimiento Exportaciones Intercentroamericanas (Millones de Dólares)			
Años seleccionados	Total Centroamericano (Dólares)	Todo el mundo (Dólares)	Por ciento
1950	86	295.1	2.9
1958	21.1	450.2	4.7
1960	32.7	440.1	7.4
1961	36.8	454.1	8.1
1962	50.8	513.7	10.0
1963	72.1	589.1	12.2
1964	106.4	674.2	15.8
1965	136.0	754.8	18.0
1966	173.9	836.7	20.7

Entre 1958 y 1966 se presentan aumentos espectaculares en las exportaciones de unos países a los demás de la región. Las exportaciones de Guatemala aumentaron quince veces en esos ocho años, al pasar de 3.7 millones en 1958, a 55.1 en 1966; las de Nicaragua también aumentaron 15 veces, ya que en 1958 sus exportaciones a los otros cuatro países eran de 1.0 millón, pasando a 15.4 millones en 1966. El caso de Costa Rica, que entró al programa acelerado hasta en 1962, es todavía más espectacular, porque aumentaron 18 veces, elevándose de 1.4 millones a 25.9 millones en los años citados. El Salvador, país más activo dentro de Centroamérica desde los inicios del Programa, ya en 1958 exportaba 7.1 millones elevándose a 55.8 en 1966, o sea un aumento de casi 8 veces; y finalmente Honduras las triplicó, al elevarse de 7.4 millones en 1958 a 21.5 millones en 1966.

Las cifras anteriores ponen de manifiesto la creciente importancia, para cada país, de sus importaciones y exportaciones dentro del área. Esa importancia se observa mejor si se examina, por porcentajes, lo que significan las exportaciones regionales dentro del volumen total de exportaciones para cada país, que se presentan en el siguiente cuadro.

Podrá notarse que en el caso de El Salvador, sus exportaciones a los otros cuatro países del área significaron en 1966, casi una tercera parte del valor total de sus exportaciones, y para Guatemala una cuarta parte. El caso de Costa Rica es todavía más impresionante, ya que en 1960 sus exportaciones dentro de la región no llegaban al 2 por ciento, pero ya en 1966 significaban casi una quinta parte de sus exportaciones totales (19.1%). Estos hechos vienen a reflejar cómo el libre comercio ha estimulado la ampliación de la base productiva de cada país, principalmente la industrial, así como el mejor aprovechamiento de la capacidad de producción de empresas ya instaladas, lo que ha venido a aliviar en parte los problemas económicos que afrontan los países por la baja de precios de los productos básicos de exportación.

Un estudio detallado del intercambio intercentroamericano a partir de 1960 vendría a indicar los cambios que se han operado en la estructura de las importaciones del resto del mundo, lo que permitiría evaluar el grado de sustitución de importaciones que se está produciendo con motivo del libre comercio. También resultaría conveniente evaluar qué valor agregado de ese total de exportaciones intrazonales es de origen netamente regional, porque en el caso de productos industriales, éstos llevan un componente relativamente elevado de origen externo, según la clase de industria. Tal estudio resultaría recomendable a estas alturas de avance del Mercado Común, porque podría indicar los resultados efectivos de las políticas arancelaria y de incentivos fiscales, así como para tener adecuados elementos de juicio que permitan orientar la futura política comercial común que se manifieste en convenios comerciales con terceros países o bloques de países.

Para ilustración se presenta un cuadro que indica las exportaciones de cada país, por secciones de la NAUCA, para los años 1961 y 1966:

Importancia del Comercio intercentroamericano dentro del Total de Exportaciones (Millones de Dólares)						
	1950		1960		1966	
	Valor (millones \$)	% total exportado	Valor (millones \$)	% total exportado	Valor (millones \$)	% total exportado
Guatemala	0.5	0.6	7.3	6.1	55.1	24.3
El Salvador	4.0	5.8	12.7	10.9	55.8	29.6
Honduras	2.8	4.8	7.4	10.8	21.6	14.9
Nicaragua	1.1	3.2	3.4	5.4	15.4	10.7
Costa Rica	0.2	0.3	1.9	2.2	26.0	19.1
Centroamérica	8.6	2.9	32.7	7.4	173.9	20.7

Comercio Intercentroamericano por Secciones de NAUCA (Exportaciones de cada País)

(Miles de Pesos Centroamericanos)

Sec de NAUCA	Total Mercado Común		Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica	
	1961	1966	1961	1966	1961	1966	1961	1966	1961	1966	1961	1966
Productos												
Alimenticios	14 617	40 100	3 777	13 135	4 138	9 587	5 383	9 384	935	3 903	383	4 091
Bebidas y Tabaco	915	1 889	228	1 217	151	39	536	531	—	55	1	47
Materiales Crudos												
no Comestibles	1 983	5 800	492	1 353	320	1 465	994	1 628	135	1 091	42	263
Combustibles y												
Lubricantes	157	3 018	10	2	17	3 016	—	—	15	—	115	—
Aceites y												
Mantecas	1 727	5 046	251	1 587	1 213	1 654	179	170	49	1 491	35	1 144
Productos												
Químicos	3 484	25 527	1 194	6 139	1 880	9 333	85	3 374	22	2 216	302	4 465
Artículos Elabo-												
rados por Material	8 081	49 350	2 600	18 330	4 446	19 211	645	1 924	136	3 677	253	2 208
Maquinaria y												
Material de												
Transporte	1 278	6 308	569	1 993	156	2 754	82	19	376	134	96	1 409
Artículos												
Manufacturados												
Diversos	4 381	31 822	1 154	7 067	2 041	11 520	370	2 488	103	2 984	714	7 763
Transacciones												
Diversas	179	1 419	39	3	83	29	19	—	1	625	37	764
T O T A L	36 802	170 279	10 314	50 826	14 445	58 608	8 293	19 518	1 772	16 176	1 978	25 151

FUENTE: Sección de Estadísticas de SIECA (Las cifras para 1966 están sujetas a revisión).

CAPITULO 2

Desarrollo Industrial Integrado

Es indudable que desde el inicio del Programa de Integración Económica Centroamericana se tuvo presente, tanto en el nivel técnico como en el político, la idea básica de que los objetivos perseguidos por aquél se lograrían fundamentalmente a través de la integración industrial de los países del Istmo. Ello se comprende al examinar los primeros planteamientos hechos por la CEPAL, en su carácter de Secretaría del Comité de Cooperación Económica, y las resoluciones tomadas por este último. Este enfoque se vio favorecido por ser un denominador común en cuanto a que los cinco países aspiraban a industrializarse por ser el signo de los tiempos, proceso que sólo podría iniciarse a base de mercados más amplios que el de cada país.

10. ENFOQUE DEL MOVIMIENTO DE INTEGRACION INDUSTRIAL.

A este respecto cabe mencionar el Informe presen-

tado por la CEPAL al Comité de Cooperación Económica en su primera Reunión celebrada en Tegucigalpa en 1952 (1). En este informe se señalaron las dificultades que se presentaban en aquella época para realizar, a corto plazo, la unión económica completa de los países centroamericanos, particularmente porque alcanzar tal objetivo implicaba la unificación de la legislación y la política de desarrollo económico. Asimismo, se consideraba que al existir una plena libertad de comercio entre los cinco países, sería necesario abandonar algunas actividades económicas inco-
steables y relocalizar otras, ubicándolas en los lugares que presentarían las mejores condiciones desde el punto de vista de la región. Por todo ello, dicho Informe recomendaba iniciar el movimiento con carácter limitado, pero con un enfoque de desarrollo económico regional.

No obstante que de los conceptos anteriores se desprende que este primer planteamiento de la CE-

(2) Cf. Doc E/CN 12/CCE/33.

PAL revelaba una posición de cautela y limitación de objetivos —lo cual puede interpretarse como una posición realista ante las implicaciones de una integración total en la forma de una unión económica— es evidente que ya desde ese momento se señaló el importante papel a jugar por el desarrollo industrial. Lo sustancial de las resoluciones tomadas en esa Primera Reunión del Comité de Cooperación Económica, se refiere a estudios y proyectos que deberían realizarse para lograr objetivos concretos en el campo del desarrollo industrial. Sobre este particular es pertinente señalar que la Resolución Nº 2 (CCE) se adoptó contemplando las necesidades de vincular el desarrollo de las actividades agropecuarias con el desarrollo industrial, de promover un mayor intercambio y una mejor complementación económica en Centroamérica, y de procurar una aplicación amplia del principio de reciprocidad, con vista a la localización de las actividades productivas. Se recomendó, asimismo, la formulación de proyectos, tales como el de la industria textil del algodón, los aceites y grasas, los productos lácteos, la industria de la carne, los cueros, la industria pesquera, la manufactura de pulpa y papel y la producción de llantas y neumáticos.

En esa misma oportunidad se sentaron las bases de lo que pocos años más tarde vino a ser el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI). De similar importancia fue la adopción de otra resolución encaminada a obtener logros positivos en el campo de la capacitación técnica y de la mano de obra especializada, así como en el de la preparación de personal directivo y administrativo para empresas industriales y comerciales en Centroamérica. Esto último significó el reconocimiento de la necesidad imperiosa de tomar acciones en la tecnificación del factor humano para la mejor realización de los objetivos del desarrollo industrial.

Lo anterior indica cómo al comenzar el desenvolvimiento del Programa, fue la actividad industrial la que llegó a configurarse como un elemento básico de la integración económica regional. Cabría preguntarse debido a qué razones, siendo los países centroamericanos fundamentalmente agrícolas, no fue la agricultura la actividad en que se pusiera más énfasis para avanzar en el proceso integracionista. Sin ánimo de analizar la cuestión por el momento, pero sí de tratar de encontrar una respuesta, aunque sea en forma simplista, podría decirse que la integración en el campo agrícola se dificultaba entonces, como todavía se dificulta, porque los cambios que tenían que introducirse en las técnicas de producción y en la producción misma implicaban transformaciones estructurales en la tenencia de la tierra, que habrían afectado al sector terrateniente, el más conservador de los grupos nacionales de presión. Por tal motivo, los países se reservaron la solución de dicho problema, dejándolo al margen de las medidas comunes adoptadas dentro del proceso de integración.

En cambio, la actividad manufacturera, más susceptible de responder a los estímulos de un mercado amplio, más versátil para el cambio de los recur-

sos y las técnicas y manejada por una clase empresarial relativamente dinámica, presentaba las mejores posibilidades para desarrollarse con criterios de integración económica. Esto explica, entonces, que una vez desencadenado el movimiento y a medida que se avanzaba en él, tanto la CEPAL como el Comité fueran reafirmando en los criterios iniciales y afinando los conceptos y, lo que es más importante, dando pasos efectivos y configurando una política de desarrollo industrial en el ámbito jurídico e institucional. Ya para 1956, con ocasión de celebrarse la Tercera Reunión del Comité de Cooperación Económica, la Secretaría de la CEPAL consignaba lo siguiente: (2)

En cuanto al aspecto más bien económico se ha concebido la integración como se decía antes, en un sentido más limitado, sobre todo enfocado hacia la integración en el campo industrial. Independientemente de que Centroamérica pueda o no llegar a tener un gran desarrollo industrial, es evidente que las posibilidades de crecimiento de la industria son mayores si existe una planeación a largo plazo y una especialización por zonas que si cada uno de los cinco países trata de realizar su programa de evolución industrial sin conexión ninguna con lo que hacen los otros cuatro y sin pensar en las ventajas que tendría contar con la totalidad o una gran parte del mercado centroamericano, en lugar de con el escaso mercado nacional, el que a veces, además, se encuentra bastante disperso. La integración industrial ofrece el interés de permitir una racionalización y especialización de las industrias existentes y de promover actividades que posiblemente jamás llegarían a establecerse sin el programa de cooperación de las cinco repúblicas.

Los conceptos anteriores constituyen los antecedentes más precisos sobre el desarrollo industrial integrado, dentro de los cuales se destacan fundamentalmente los criterios de programación, racionalización, especialización, reordenación de las inversiones industriales y de su promoción dentro del ámbito regional. Es decir, los elementos básicos que forman lo medular de un instrumento jurídico de carácter y alcances multilaterales: el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, que fue concebido como la primera piedra angular del desarrollo industrial del área.

11. ETAPAS DE LA POLÍTICA REGIONAL EN MATERIA INDUSTRIAL

Si bien en los párrafos precedentes se ha tratado de sintetizar el origen y evolución del enfoque o ideas básicas sobre desarrollo industrial integrado dentro del Programa, es importante dejar constancia de los hechos más relevantes que han tenido lugar en el curso de los dieciséis años que ha cumplido el movimiento de integración industrial desde sus inicios en 1951. En el transcurso de este proceso evolutivo, se ha venido perfeccionando el marco jurídico e institucional dentro del cual, ya sea en forma directa o indirecta, se ha pretendido incrementar la actividad manufacturera como el factor de mayor impacto en el desarrollo económico de Centroamérica.

(1) E/CN.12/296 Anexo A, p. 32.

Además de los señalados, el Comité de Cooperación Económica fue dejando testimonio, a través de sus resoluciones, de los enunciados de la política industrial centroamericana. Para evitar lo tedioso de una enumeración cronológica, he aquí los principales campos cubiertos por tales resoluciones:

- a) Estudios sobre ramas y proyectos industriales: Pulpa y papel; insecticidas y fungicidas; derivados de petróleo; fertilizantes; productos veterinarios, biológicos y ampollitas; llantas y cámaras; pinturas, barnices y tintas; cerámica; envases de vidrio, plástico y metal; productos pesqueros; tubería soldada; algodón absorbente e industria textil
- b) Estudios sobre proyectos y posteriormente firma de instrumentos jurídicos de desarrollo y promoción industrial: Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración; Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas; Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial.
- c) Creación de instituciones relacionadas con el desarrollo industrial: Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial y Banco Centroamericano de Integración Económica
- d) Creación de organismos de coordinación y promoción industrial: Comisión Centroamericana de Iniciativas Industriales; Comisión Centroamericana de Integración Industrial; y Comisión Centroamericana de Integración Industrial;
- e) Creación de centros de educación industrial superior Recomendación sobre una Escuela Superior Centroamericana de Ingeniería y Administración Industrial.
- f) Disposiciones sobre normas de calidad y recomendaciones para la creación de oficinas de normas en todos los países
- g) Acciones y mecanismos para lograr el desarrollo equilibrado de Honduras dentro de la integración económica, fundamentalmente a través del desarrollo industrial
- h) Política industrial del Mercado Común: acciones y mecanismos para lograr el desarrollo industrial integrado, mediante la coordinación, la promoción y el financiamiento re actividad manufacturera, así como el aumento de la productividad y la capacitación técnica del personal.

12. CARACTERISTICAS DEL SECTOR INDUSTRIAL Y SU DESENVOLVIMIENTO DENTRO DEL PROGRAMA DE INTEGRACION.

Al iniciarse el Programa de Integración Económica

ca en 1951, la actividad industrial se llevaba a cabo en todos los países con las características propias que le daba el tamaño reducido de los mercados nacionales; es decir, que se trataba de una actividad en gran parte de carácter artesanal, apoyada en la producción de artículos de tipo tradicional, tales como alimentos, bebidas, tabaco, textiles, maderas, muebles y otros productos de consumo. Esta situación no era fácil de cambiar en pocos años y, sin embargo, paulatinamente comenzó a sentirse en ella el influjo del proceso de integración económica regional, dejándose ver con más precisión los efectos de esta última en la etapa subsiguiente a la suscripción y vigencia de los distintos tratados y convenios de carácter multilateral.

Debe reconocerse, no obstante, que el aumento en el volumen de la producción y los pequeños avances logrados en cuanto a la diversificación de la misma, encontraron estímulo durante el lapso comprendido de 1951 a 1960, con la apertura y ampliación sucesiva de una zona de libre comercio en Centroamérica, primero a través de la etapa de tratados bilaterales, y luego, con el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica de 1958. Es indudable que la ampliación del mercado regional, aun en los términos de listas de productos seleccionados, ejerció una acción favorable, asegurando una operación más eficiente de la capacidad industrial instalada. Puede afirmarse que el establecimiento de la zona de libre comercio abrió la brecha para que los países centroamericanos iniciaran su etapa de industrialización. Prueba de ello son las cifras superadas, año con año, del comercio intrarregional, dentro del cual ha ido mejorando la posición relativa del intercambio de productos manufacturados (Ver cuadro Nº 3).

A lo anterior habría que agregar que la actividad industrial también ha sido estimulada por la concesión de incentivos fiscales. Estos últimos, sin embargo, han sido relativamente distintos de país a país así como los criterios aplicados en su administración. Por ser estos elementos que influyen artificialmente en los costos de producción así como en la competencia por atraer inversiones, ofreciendo beneficios más amplios algunas veces en detrimento del propio desarrollo industrial y del fisco, los Estados acordaron formular una política regional sobre la materia (3), que quedó concretada en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, suscrito en julio de 1962.

El libre comercio y los incentivos fiscales han propiciado cambios en la estructura del producto manufacturado y por ende, mejorado su importancia relativa dentro del producto nacional bruto de cada país. No obstante, ha preocupado que ese desarrollo industrial pudiera llevarse a cabo sin una orientación regional, entendiéndose por esto, criterios de localiza-

(3) Este compromiso está contenido en el Capítulo VIII, Artículo XIX del Tratado General, que dice: "Los Estados contratantes, con vista a establecer estímulos fiscales uniformes al desarrollo industrial, convienen en alcanzar en el menor plazo posible una equiparación razonable de las leyes y disposiciones vigentes sobre esta materia. Con tal fin suscribirán, en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de la entrada en vigencia de este Tratado, un protocolo especial en el que se estimulen el monto y tipo de las exenciones, los plazos de las mismas, las condiciones en que serán otorgadas, los sistemas de clasificación industrial y las normas y procedimientos de aplicación. La coordinación en la aplicación de los incentivos fiscales al desarrollo industrial estará a cargo del Consejo Ejecutivo".

ción industrial y aprovechamiento de las economías de escala, de la especialización y de la complementariedad de las producciones, así como la necesidad de un desarrollo equilibrado.

Con tales miras fue que se concibió el concepto de "industrias regionales", las cuales deberían ser objeto de un desarrollo industrial integrado, dentro de un criterio de programación sobre bases de reciprocidad y equidad, a fin de que todos y cada uno de los países centroamericanos obtuvieran progresivamente beneficios económicos.

LOS INSTRUMENTOS DE ESTIMULO AL DESARROLLO INDUSTRIAL

El Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración fué el primer instrumento multilateral que se suscribió para promover el desarrollo industrial. La firma de este Convenio tuvo lugar en Tegucigalpa el 10 de junio de 1958, o sea en la misma fecha en que fué suscrito el Tratado Multilateral, habiéndose concebido como un instrumento complementario de éste. Debe recordarse que el Tratado Multilateral detallaba en su Anexo A los productos que gozan de libre comercio, lo que por definición significaba que el resto de la producción de los países estaba sujeta al pago de la tarifa aduanera. Esto explica por qué el Régimen de Industrias era complementario de dicho Tratado Multilateral al establecer que los productos de una planta de integración automáticamente pasaban a formar parte del Anexo A referido. Esta situación fué modificada al suscribirse el Tratado General desde luego que en este —como ya se explicó— se acordó que el libre comercio sería la regla general, y sólo lo contenido en su Anexo A estaría sujeto a las restricciones ahí pactadas. Para salvar esta aparente incongruencia el Tratado General hizo suyas todas las disposiciones del Régimen de Industrias. (4). La idea detrás de este sistema era impulsar un proceso de industrialización a base de instrumentos directos de política industrial, dentro de un marco de integración económica. Por las razones que se explican más adelante, la aplicación práctica del Convenio sobre el Régimen hubo de demorarse varios años.

Entretanto, se suscribió el Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación que, como ya se dijo, venía a llenar una necesidad del desarrollo económico de Centroamérica y, en particular del desarrollo industrial dentro de una pauta de integración económica. Es indudable que dicho Convenio y sus protocolos han constituido uno de los mecanismos más eficaces para estimular el desarrollo industrial, pues el abaratamiento de los impuestos de importación para los bienes de producción y la protección aduanera, en forma de tarifas altas, para los productos centroamericanos, no sólo equipararon las condiciones de producción en cuanto al factor impositivo arancelario, sino que propiciaron el proceso de sustitución de importaciones; lo anterior dio lugar a un aumento en el intercambio regional y a una mayor competencia.

(4) En el Capítulo IV sobre "Integración Industrial", Artículo XVII del Tratado General.

En 1960 el desarrollo industrial, en particular y todas las actividades económicas, en general, recibió un nuevo e importante impulso al suscribirse el Tratado de Asociación Económica, primero, y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, después, ya que en ambos instrumentos se consolidaron las bases del Mercado Común. Luego en 1962 y 1963, respectivamente, se suscribió el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, y, poco después, en San Salvador, el Primer Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias. Desafortunadamente, el primero de ambos instrumentos no ha podido todavía ponerse en vigor, circunstancia que no ha dejado de tener efectos desfavorables en el desarrollo industrial. En cuanto al Protocolo que ampara las primeras Industrias de Integración, su vigencia hubo de demorarse dos años; sin embargo parece ser que el Convenio sobre el Régimen ha encontrado su cauce normal y, de esa manera, servir los fines del desarrollo industrial que inspiraron su concepción.

Siempre en el campo de las acciones y medidas adoptadas con vistas al desarrollo de la actividad manufacturera, es del caso hacer mención de otro mecanismo de fomento industrial, acordado en el mencionado primer Protocolo al Convenio sobre el Régimen. Se trata del Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas. Es este un ordenamiento complementario del Régimen, pues está orientado a estimular el establecimiento de actividades industriales de particular interés para el desarrollo económico de la región, teniendo tales actividades, en cierto modo, el carácter de "industrias sub-regionales"; y por esto mismo, menores en grado a las "industrias regionales" que propicia dicho Régimen.

Todos estos desarrollos institucionales han tenido efectos positivos a lo largo del proceso integracionista aunque no se puede dejar de reconocer que los mecanismos para poner en vigor y aplicar los instrumentos jurídicos, al operar en forma relativamente lenta, han ocasionado demoras en el logro de los objetivos previstos. Como confirmación de esto último, a continuación se ofrecen algunos datos representativos del comportamiento histórico del sector industrial en Centroamérica durante el período de 1952 a 1964, que es el último año para el cual se cuenta con información disponible.

COMPORTAMIENTO DEL SECTOR INDUSTRIAL

El producto industrial que en 1952 fue de unos 246 millones de pesos centroamericanos con una participación del 12.3 por ciento dentro del producto geográfico bruto, llegó a ser de 527 millones (a precios constantes) en 1964, elevándose su participación dentro de la producción total de Centroamérica al 15 por ciento. Por su parte, la tasa de crecimiento de dicho producto bruto industrial al nivel de la región fue de 6 por ciento durante el mencionado período, en contraste con la tasa del producto geográfico bruto que en el mismo lapso sólo fue de 4.5 por ciento; de lo que resulta que al relacionar ambas tasas se obtuvo un cociente de 1.3 como medida del proceso de indus-

tialización, o sea la expresión del mayor crecimiento relativo de la producción manufacturera respecto de la producción total de Centroamérica

De otra parte, si bien dicho proceso de industrialización, como se ha indicado antes, no ha conducido a cambios profundos en la estructura del sector manufacturero, no puede tampoco desconocerse que dichos cambios empiezan a observarse. Este punto de vista se ilustra a través de las siguientes cifras comparativas de la estructura industrial de Centroamérica en los años extremos del período (en porcentajes del producto bruto manufacturero):

Tipo de Industria	1952	1964
Tradicional (5)	89.6	82.0
Intermedia (6)	7.0	13.0
Metal-mecánica (7)	3.4	5.0
TOTAL:	100.0	100.0

Aun cuando en el lapso que se examina disminuyó la contribución de la industria tradicional a la formación del producto, es del caso apuntar que es en dicho grupo donde se ha venido realizando con mayor facilidad el fenómeno de sustitución de importaciones, debido a que se trata de artículos de consumo, principalmente, cuya producción no requiere de inversiones cuantiosas ni de tecnología complicada. Sin embargo, merece mención especial la industria textil del algodón que ha sido objeto de un buen desarrollo en términos de inversión, de integración de sus procesos y de modernización, lo que la ha colocado como industria líder dentro del grupo de la industria tradicional.

Por otro lado, esa misma disminución en la importancia relativa de la industria tradicional, correspondió en su mayor parte al incremento que adquirió la industria de bienes intermedios, dentro de la cual se han desarrollado producciones que antes no existían en ninguno de los países, como las siguientes: papeles y cartones; llantas y neumáticos; aceites y grasas; fertilizantes químicos; insecticidas; pinturas, barnices y lacas; adhesivos y pegamentos industriales, productos farmacéuticos, detergentes industriales, derivados de petróleo, envases de vidrio, cemento y otros artículos de construcción a base de minerales no metálicos. Aunque en grado menor, el grupo de industrias metal-mecánicas también encontró campo en el Mercado Común, pues se ha iniciado la manufactura de nuevas mercancías dentro de las cuales son dignas de particular mención las siguientes: laminación de alambre y varillas de hierro, laminación y extrusión de metales no ferrosos, entre ellos cables y alambres de cobre, alambres y perfiles de aluminio; asimismo, tubería soldada para construcción y tubería para con-

ducción eléctrica, estructuras metálicas, herramientas agrícolas y otras. Si bien el establecimiento de las anteriores actividades industriales revela el aprovechamiento, por parte de los empresarios, de las oportunidades ofrecidas por el Mercado Común, todavía es más importante destacar que dicho fenómeno seguirá ampliándose, según se desprende de la existencia de proyectos destinados a cubrir la manufactura de pulpa y papel, productos siderúrgicos, soda cáustica e insecticidas clorados, amoníaco-urea, carburo de calcio, cloruro de polivinilo, polietileno, ácido sulfúrico, fibras químicas, productos petroquímicos, vidrio plano, etc.

Debe tenerse en cuenta que los comentarios anteriores se refieren a Centroamérica tomada en su conjunto, y que desde este punto de vista es dable afirmar que la región ha aprovechado las condiciones creadas por su proceso de integración económica, para encontrar el desarrollo industrial un medio de cambiar su modo tradicional de crecimiento. Sin embargo, si se considera el fenómeno al nivel de cada país, surgen algunos hechos que, al ser analizados, permiten caracterizar mejor el desenvolvimiento de la actividad manufacturera en la región y tomar el pulso de los problemas que se han ido creando a medida que se avanza en la trayectoria de un desarrollo integrado.

Al iniciarse el movimiento de integración y aun quince años después de aquella fecha, los países centroamericanos, no obstante sus similitudes en muchos aspectos, conservan también grandes diferencias entre ellos. Así, los recursos naturales, siendo parecidos por razones geográficas, plantean problemas distintos por su disponibilidad y por el grado y forma de su explotación, o por las facilidades o dificultades que existen para su aprovechamiento. Los recursos humanos, por su parte, difieren de país a país por el volumen de la población, su densidad, sus grados de concentración o dispersión y aun por sus niveles de cultura. Finalmente, el mayor o menor número de obras de capital social básico, condiciones políticas, las estructuras en las formas de tenencia de la tierra y las características de las clases empresariales, son otras tantas variables de diferencias entre los países, que inciden sobre las posibilidades de una integración económica, social y cultural.

LA INTEGRACION INDUSTRIAL Y EL DESARROLLO EQUILIBRADO Y ARMONICO DEL AREA

La enumeración de los anteriores factores sólo tiene por objeto poner de manifiesto que, a pesar de su existencia, ha sido posible a los países centroamericanos iniciar y avanzar con éxito en un programa de integración económica; pero al mismo tiempo para señalar que tales factores, cuya concurrencia caracteriza el grado de desarrollo interno de cada país, ya existían antes y no son una resultante del proceso de integración. Sin embargo, la realización de este último

- (5) Alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado y vestuario, madera, muebles, imprentas, cuero e industrias diversas
- (6) Pulpa y papel, caucho, químicos, derivados del petróleo y del carbón, minerales no metálicos
- (7) Industrias metálicas básicas, productos metálicos, maquinaria no eléctrica, maquinaria y aparatos eléctricos, y material de transporte.

puede ser determinante para superar tales factores en lo que tengan de negativo y servir como instrumento para lograr un desarrollo equilibrado y armónico del área centroamericana. Así, de tenerse presente que el producto por habitante al nivel regional fué en el año 1966, de 287 pesos centroamericanos y que dentro de este promedio, Costa Rica tuvo 420 pesos centroamericanos y Honduras 222, se puede obtener una imagen de las diferencias que se dejan apuntadas en los casos extremos.

El desarrollo equilibrado entre países es uno de los principios fundamentales en que descansa el Programa de Integración Económica Centroamericana. Y no podía ser de otra manera, pues se trata de una empresa común en la que todos los socios optengan beneficios en compensación a sus sacrificios; solo de esta manera resulta posible la participación voluntaria de los Estados, es más, sólo así se tendrá el clima político para seguir avanzando hacia etapas más perfectas de integración económica. Por otro lado, un creciente desarrollo de todos los miembros es condición para la ampliación del mismo Mercado Común (con el aumento del ingreso per cápita aumentará la demanda interna de productos, lo que estimulará el establecimiento de nuevas actividades productivas). El Tratado General así como otros convenios que han creado mecanismos para impulsar la integración, hacen referencia en sus disposiciones al principio del desarrollo equilibrado (en el Convenio del Banco Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial). Esta cuestión fué ampliamente analizada a principios de 1966 por el Comité de Cooperación Económica (reunión de evaluación ya referida), originando la Resolución 141 (CCE) sobre desarrollo equilibrado en favor de Honduras, medidas que a su vez fueron respaldadas por el Consejo Económico en sus Resoluciones Nos. 23, 24 y 25.

La cuestión del desarrollo equilibrado se plantea, normalmente, como una demanda de los países por obtener una creciente participación en el desarrollo industrial y en las exportaciones dentro del área. La Nota de la CEPAL presentada a la Reunión del Comité de Cooperación antes mencionada dice:

Lo primero que habría que reconocer es que el desequilibrio inicial —que es el característico de la situación en la actualidad— en ningún sentido es producto o resultado directo de las acciones que han tomado los cinco países a fin de promover su integración económica. Por el contrario, se trata de un desequilibrio preexistente cuyas causas deben buscarse en el proceso histórico de desenvolvimiento de sus sistemas productivos y que, sin trascender el común denominador de relativo subdesarrollo que a todos caracteriza, se manifiesta en apreciables diferencias entre algunos de ellos en cuanto a los niveles de crecimiento que han alcanzado. A su vez, este hecho explica por qué —al consolidarse los mercados nacionales en un mercado común— sean los países más avanzados los que se encuentren en mejores condiciones para aprovechar las oportunidades así establecidas.

Sería ilógico esperar que el desequilibrio existente hoy día— resultado de situaciones que han tomado prolongados períodos para producirse y asentarse— se pudiera superar en el breve lapso

de unos pocos años. Por otra parte, el que esta transformación haya de lograrse en función de un proceso de crecimiento económico integrado multinacionalmente, aclara en definitiva el hecho de que el desarrollo equilibrado entre países es un objetivo que sólo podrá alcanzarse a largo plazo. Sin embargo, es necesario tomar de inmediato una serie de medidas que tiendan a acelerar el logro de su objetivo.

Lo que se deja relacionado explica la posición de Honduras para solicitar medidas regionales que significarán un trato preferencial, a fin de crearle posibilidades efectivas de acelerar su proceso de crecimiento económico dentro del marco de la integración; postura sustentada no sólo dentro de la filosofía del Programa en cuanto al desarrollo equilibrado, sino en el hecho de que el fortalecimiento de la economía hondureña significaría la ampliación real del Mercado Común. Las decisiones del Consejo Económico — en las resoluciones enumeradas— pueden resumirse así: se acordó suscribir un Protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, por medio del cual los países se proponen crear condiciones especiales en Honduras como país de inversión industrial, permitiéndole otorgar beneficios fiscales a las empresas que se instalen en su territorio, un poco mayores en montos y plazos que los que pueden conceder los demás países de conformidad con el Convenio. Por otra parte se acordó que el ICAITI, con la colaboración de los otros organismos regionales, hiciera estudios sobre industrias básicas con factibilidad de establecerse en Honduras, a fin de contar con un programa que, al realizarse, permitiera que ese país dispusiera de industrias de importancia para poder equilibrar su posición dentro del Mercado Común. A este respecto es pertinente mencionar que dentro de las ramas industriales que son objeto de estudio, figuran fertilizantes, resinas sintéticas, fibras químicas, textiles de algodón, asfaltos y otras. Finalmente, se tomaron acuerdos para que el Banco Centroamericano de Integración Económica de prioridad al financiamiento de proyectos de interés para Honduras y para el mercado centroamericano lo cual abarca no sólo los de carácter industrial sino los relacionados con obras de infraestructura; y para que el ICAITI y la ESAPAC (hoy ICAP) elaboren programas específicos para Honduras en los campos de la investigación, asesoría y formación de personal, sin perjuicio de la colaboración internacional que, en forma de asistencia técnica, pueda lograrse para la preparación y ejecución de proyectos industriales, agropecuarios y de infraestructura en aquel país.

EL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN REGIONAL

Otro problema que ha cobrado urgencia es el lograr la coordinación regional en materia de desarrollo industrial. A este respecto el Comité de Cooperación Económica, en su Novena Reunión Ordinaria —oportunidad en que hizo una evaluación de la Integración Económica— señaló que para lograr el mayor y más adecuado desarrollo de la actividad manufacturera dentro del Mercado Común, era urgente impulsar con todo vigor la formulación, coordinación y eje-

cución de una política de fomento industrial de alcances centroamericanos" Para esos efectos emitió la Resolución 136 (CCE) en cuyo punto segundo recomienda al Consejo Económico que estableciera "con carácter de organismo asesor, y en el marco de los órganos del Tratado General, una Comisión Centroamericana de Coordinación Industrial" El Consejo Económico, en su décimocuarta Reunión Extraordinaria (octubre de 1966) entió a conocer esta cuestión, pero debido a su complejidad decidió se estudiara más ese asunto Dice el Acta respectiva:

El Consejo finalmente estuvo de acuerdo en que la coordinación podría cubrir las inversiones en industrias básicas que interesen a la Región y aún aquellas tradicionales que, como la textil, revisten especial importancia; así como las industrias de menor cuantía no susceptibles de acogerse a los sistemas regionales de promoción industrial Y dispuso que tomando en cuenta los diversos puntos de vista expresados en esta Reunión, la SIECA prepare un nuevo documento que elabore más a fondo todos los problemas e implicaciones de la coordinación industrial, presentando alternativas sobre el ámbito de acción de la Comisión y la forma de integrarla Quedó claro que la SIECA podrá hacer un uso amplio de su facultad de iniciativa para proponer lo que estime más conveniente para los fines de la integración económica regional Dicho documento deberá ser presentado directamente al Consejo Económico en su próxima Reunión.

En la misma Resolución 136 del Comité de Cooperación Económica se decidió que la coordinación industrial se llevara a cabo por lo menos, en el campo de las siguientes grandes ramas industriales: pulpa y papel, industrias metálicas básicas, industria química e industrias de ensamble La necesidad de esa coordinación es necesaria para evitar, entre otras cosas, la innecesaria duplicidad de inversiones y la concentración de la actividad industrial en pocos países, lo cual iría en detrimento de los objetivos del desarrollo equilibrado En la medida en que se logren acuerdos de coordinación industrial, ello podrá conducir a que las inversiones se hagan con mejores criterios de localización, de especialización y de complementación de las producciones industriales. Asimismo, ese proceso puede llevar a una integración vertical de la industria y, por esa vía, continuar con la sustitución de importaciones en función de la dimensión del mercado, y de la tecnología aplicable en Centroamérica Posiblemente la viabilidad de iniciar la exportación de productos manufacturados a los mercados internacionales, estará ligada a los arreglos o acuerdos a que se llegue en el campo de dicha coordinación industrial

La Nómina de Nueve de la Alianza para el Progreso nombró en 1966 un Comité Ad-hoc para que examinara los cinco planes de desarrollo de los países centroamericanos En el Capítulo I de su informe, que incluye las sugerencias y recomendaciones, dice sobre la política industrial: (8)

La Integración Económica Centroamericana no se agota en la liberalización del comercio ni en el arancel de aduanas común. Debe llegarse, además, a coordinar el desarrollo de los sectores productivos en función regional Este último proceso apenas ha comenzado, y no puede decirse todavía que exista una política regional de industrialización Es en el sector industrial donde se presentan las mayores posibilidades de acción coordinada, donde se están afrontando los mayores problemas y donde es necesario concentrar con urgencia y ánimo resuelto la atención de los gobiernos y de la empresa privada de los cinco países

La idea expresada por el Comité de Cooperación en su Resolución 136, es que tal coordinación puede ponerse en práctica mediante la utilización de los instrumentos ya vigentes, particularmente del Régimen de Industrias y el Sistema Especial de Promoción de actividades productivas. El primer acuerdo de coordinación a que ha llegado Centroamérica está contenido en el Segundo Protocolo de Managua (Protocolo al Convenio de Equiparación y al Régimen) suscrito en noviembre de 1967, cuyo Capítulo II se denomina: "Disposiciones Especiales sobre la Política de Desarrollo de la Industria de Hilados y Tejidos Planos de Algodón" En este instrumento se acordó un plan de expansión y modernización de la industria, señalándose límites máximos de cada Estado para instalar nueva maquinaria y equipo y sustitución de los obsoletos, compromisos que cubren hasta el 31 de diciembre de 1970

13. EL REGIMEN DE INDUSTRIAS CENTROAMERICANAS DE INTEGRACION

El Régimen de Industrias amerita una amplia explicación, porque aun cuando su vigencia ha sido hasta ahora limitada, contiene una serie de elementos que son de la esencia del Programa de Integración Económica Centroamericana; la conveniencia de programar el desarrollo industrial, de promover actividades básicas, y que todo ese proceso se lleve a cabo tomando en cuenta el principio del desarrollo equilibrado Por otro lado, este es un mecanismo que ha provocado controversias, ya que algunos opinan que no deben haber limitaciones a la iniciativa privada, y que las industrias de integración vienen a ser monopolios Otros opinan que el proceso industrial tiene que ser orientado para lograr los objetivos antes expuestos, y que el concepto de monopolios es debatible debido a la serie de obligaciones a que quedan sujetas las plantas acogidas a dicho Régimen.

Del conjunto de las disposiciones, antecedentes y estudios que culminaron en el Convenio que crea este Régimen y que entró en vigor el 4 de junio de 1961, se puede concluir que su objetivo fundamental, dentro del marco de la integración económica regional, es el de promover el desarrollo industrial equilibrado de los países centroamericanos, a través del establecimiento de industrias nuevas y la ampliación y espe-

(8) Informe sobre los Planes Nacionales de Desarrollo y el Proceso de Integración Económica de Centroamérica. Comité de Nueve Alianza para el Progreso. Agosto 1966. Unión Panamericana, p 8 y 9 .

cialización de las existentes, preferentemente aquéllas que permitan el mayor y mejor uso de los recursos naturales de la región. Para esos fines, se prevé una programación de dicho desarrollo industrial equilibrado, en términos de que todos y cada uno de los países cuente con similar número de plantas industriales básicas, cuyo tamaño mínimo requiera de la demanda regional para operar en condiciones económicas y competitivas, lo cual lleva implícitos los criterios de localización económica, especialización de las producciones y aprovechamiento de las economías de escala. Lo anterior implica que desde el momento en que una industria es declarada como de integración, deja de ser libre la iniciativa de los países en lo individual para auspiciar y promover proyectos similares al de la planta o plantas autorizadas dentro del Régimen, puesto que de otra manera se estarían desvirtuando los objetivos perseguidos por el mismo.

El Convenio que crea el Régimen, por otra parte, con el propósito de asegurar la operación económica de las plantas de integración, les otorga a sus productos la garantía del libre comercio en forma exclusiva; o sea que los mismos artículos producidos por otras plantas que eventualmente llegaren a instalarse al margen de las disposiciones del Convenio, pagarían derechos arancelarios durante diez años, partiendo del 100 por ciento en el primero y gozando de rebajas del 10 por ciento en los subsiguientes (Artículo IV). Pero siendo el libre comercio exclusivo, el principal incentivo para promover el establecimiento de industrias de integración, el sistema prevé que este privilegio se utilice por las plantas en forma que no repercuta en la ineficiencia de las operaciones industriales, ni en los abusos a que podrían dar lugar las condiciones de exclusividad, mediante el establecimiento de varias obligaciones a ser cumplidas por las plantas de integración. En consecuencia, el sistema contempla un juego balanceado de incentivos y privilegios, por un lado, y de compromisos y obligaciones, por el otro. Algunos de estos aspectos están contemplados dentro del Convenio mismo y otros han sido desarrollados en sus protocolos adicionales, pudiendo resumirse de la manera siguiente:

Incentivos y privilegios:

- a) Libre comercio exclusivo en la forma ya dicha, o sea, mediante la desgravación arancelaria de un 10 por ciento anual para los productos de las plantas no acogidas al Régimen.
- b) Régimen arancelario que contiene los aforos uniformes de los productos fabricados por la planta de integración y sus sucedáneos, en niveles que significan protección aduanera frente a los productos similares importados de fuera del área (y que son los mismos que pagarían los productos de las plantas no acogidas al Régimen).
- c) Exención de derechos de importación para las materias primas y productos intermedios u

tilizados por las plantas de integración, durante un período de diez años

- d) Exención de impuestos sobre la producción o el consumo de dichas materias primas y productos intermedios.
- e) Los otros beneficios tributarios a que tengan derecho conforme el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, o de no estar éste en vigencia, de conformidad con las leyes nacionales de fomento industrial.

Obligaciones y compromisos:

- a) Cumplimiento de las normas de calidad formuladas por el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), para los artículos producidos por las plantas de integración.
- b) Cumplimiento de las reglas y disposiciones concernientes a la participación mínima de capital centroamericano, en el capital social de las empresas propietarias de las plantas de integración.
- c) Cumplimiento del requisito de contar con una capacidad mínima de producción inicial y, en su caso, de realizar las ampliaciones de esa capacidad hasta los límites fijados en el Protocolo correspondiente y dentro de los plazos allí señalados; persiguiendo en todo caso que la demanda regional sea siempre satisfecha en condiciones adecuadas.
- d) Cumplimiento de la garantía de abastecimiento, conforme las necesidades del mercado regional, a través de una red de distribuidores independientes; o sea, que las empresas no pueden distribuir ellas mismas sus productos ni vender éstos a través de distribuidores exclusivos.
- e) Cumplimiento de la garantía de precios, consistente en no vender a los distribuidores ni permitir que éstos vendan a los consumidores, a precios mayores que los fijados en el Protocolo correspondiente.

En relación con las obligaciones y compromisos que quedan descritos, los Protocolos contienen las sanciones y medidas que se aplicarán en caso de incumplimiento, así como los órganos y mecanismos de vigilancia y control, principalmente el Consejo Ejecutivo, la SIECA y el ICAITI.

PROCEDIMIENTO

Las solicitudes y proyectos pueden ser presentados por personas naturales o jurídicas (9). Dicha presentación se hace al Consejo Ejecutivo por intermedio de la SIECA y si dicho Consejo considera que el proyecto responde a los objetivos del Convenio, lo traslada al ICAITI o a cualquiera otra entidad que estime competente, con el fin de que hagan su evaluación técnica y económica. En la práctica, la SIECA tam-

(9) El procedimiento lo establece el Artículo IX del Convenio. Normalmente las solicitudes son presentadas por los Ministerios de Economía, es decir, el Estado en que se pretende establecer la planta juzga si el proyecto amerita el apoyo oficial.

bién emite su propia opinión y ésta, junto con el dictamen del ICAITI, sirven al Consejo para tomar la decisión correspondiente. En la evaluación de los proyectos se aplican los siguientes criterios, que en definitiva determinan su viabilidad dentro de los términos del Convenio:

- a) Que por razones técnicas y económicas, la planta o plantas, aun en su tamaño económico mínimo, soliciten tener acceso al Mercado Común Centroamericano para poder operar en condiciones razonablemente económicas y competitivas;
- b) Que se trate de una planta o plantas pertenecientes a una rama industrial nueva en la región, o que, estando ya establecida, la planta o plantas existentes necesiten, aun en su tamaño económico mínimo, el acceso al Mercado Centroamericano para poder hacer uso de su capacidad;
- c) Que sean capaces de cubrir la demanda centroamericana sobre una base competitiva en calidad y precios, vis-a-vis productos similares o idénticos importados hasta la fecha a la región;
- d) Que contribuyan en forma manifiesta al desarrollo industrial de la región, entre otras maneras:
 - 1) derivando de su establecimiento nuevas posibilidades de inversión en el campo industrial; por ser productoras de bienes de capital, productos intermedios o materias primas;
 - 2) generando un ahorro sustancial de medios internacionales de pago; o
 - 3) que su establecimiento coopere de modo apreciable a la capacitación técnica de la fuerza de trabajo centroamericana
- e) Que la planta o plantas signifiquen una inversión de tal magnitud que se haga aparente la necesidad de la participación de capital del resto de los países miembros del Mercado Común;
- f) Que dicha planta o plantas fortalezcan el Mercado Común mediante una adición en términos absolutos al intercambio intraregional;
- g) Que la planta o plantas, mediante un uso racional de recursos, empleo, calidad y precio de sus productos, coadyuden a la elevación de los niveles materiales de la población centroamericana;
- h) Que la localización, sin ser necesariamente la óptima, permita a la planta o plantas, el logro de economías internas y externas que aseguren su factibilidad técnica y económica;
- i) Que el establecimiento de dicha planta no cause deseconomías a las industrias llamadas a usar de sus productos, en concepto de materias primas o productos semielaborados, en forma que ponga a dichas industrias en condiciones desventajosas de competencia

Si en la aplicación de los criterios anteriores los resultados de la evaluación son favorables al proyec-

to, se procede a discutir en el seno del Consejo Ejecutivo las cláusulas que contendrá el protocolo correspondiente. Dichas cláusulas pueden variar de un caso a otro, dependiendo de las características específicas de cada industria en particular; pero siempre dentro del marco de referencia del Convenio en cuanto a los aspectos de capacidad de producción, normas de calidad precios, condiciones de abastecimiento, composición del capital y otros que en cada caso se consideren adecuados para la mejor realización de los objetivos del Régimen. Una vez firmado el Protocolo correspondiente, éste sigue su curso normal de ratificación y depósito para los fines de su vigencia y consecuente aplicación práctica.

LA EXPERIENCIA DEL REGIMEN

Desde su entrada en vigor hasta la fecha, sólo han sido declaradas como industrias de integración las siguientes ramas de actividad: llantas y neumáticos; soda cáustica e insecticidas clorados y vidrio plano o en láminas. La producción de llantas y neumáticos ya existía con anterioridad a la vigencia del Convenio; sin embargo, habiéndose demostrado que la planta existente en Guatemala necesitaba obligadamente el acceso al mercado regional para hacer uso de su capacidad inicial (100,000 llantas y 80,000 neumáticos), fue amparada por el Régimen a través del primer Protocolo al Convenio, suscrito el 29 de Enero de 1963.

Conjuntamente, y en este mismo instrumento, se amparó la industria de soda cáustica e insecticidas clorados sobre la base de proyectos cuya localización se autorizó en la República de Nicaragua, habiéndose fijado para este caso términos para la constitución de las empresas, la iniciación de los trabajos de construcción de las instalaciones y el comienzo de la producción efectiva. La capacidad mínima de las plantas se fijó en 4 700 toneladas métricas de soda cáustica y 2,700 toneladas métricas de insecticida canfeno clorado. (Estas plantas iniciaron su operación a principios de 1968). Con posterioridad, exactamente el 5 de noviembre de 1965, se suscribió un segundo protocolo por medio del cual quedó amparada la actividad de vidrio plano o en láminas y autorizada la instalación de una planta en Honduras, con una capacidad mínima de 8 500 toneladas métricas de laminación. (A principios de 1968 todavía no se había iniciado su instalación).

Un hecho digno de anotarse es que la cláusula sobre composición del capital fue distinta en cada una de las tres industrias de integración, en razón de las características propias de los proyectos correspondientes. Así, en la planta de llantas, tratándose de una empresa ya establecida, se reconoció que el monto del capital social estaba constituido en proporción mayoritaria por capital originario de Centroamérica y la disposición legal indica que una proporción igual será ofrecida en venta a capital de origen centroamericano durante un plazo no menor de 180 días por medio de anuncio público. En cambio, en la industria de soda cáustica e insecticidas clorados, tratándose de sociedades por formarse, el compromiso fue que un 40% como mínimo del capital social, sea ofrecido a capital de origen centroamericano durante el mismo plazo.

de 180 días previo a la constitución de las sociedades. Para el caso del vidrio plano, el capital social inicial de la empresa estará constituido por capital de origen regional en una proporción no menor del sesenta por ciento, la cual deberá mantenerse en todo momento, inclusive en casos de ampliación del capital social. El Protocolo que ampara las plantas de llantas y neumáticos y de soda cloro e insecticidas clorados, entró en vigor para tres países el 26 de febrero de 1965, es decir, dos años después de haber sido suscrito. Dicha vigencia se hizo extensiva a Nicaragua el 31 de agosto del mismo año y a la fecha presente— febrero de 1968— Honduras todavía no había hecho el depósito del correspondiente instrumento de ratificación y, en consecuencia, el protocolo no está vigente para ese país. En cuanto al Protocolo sobre vidrio plano, dos años después de su firma sólo Honduras y Nicaragua han depositado el correspondiente instrumento de ratificación. (Se necesitan tres para que el mismo entre en vigencia).

Un hecho que está poniendo a prueba la eficacia del Régimen en el establecimiento, fuera del Convenio, de plantas para producir artículos similares a los amparados por los Protocolos. Esto puede significar que las disposiciones del Convenio en cuanto al pago de derechos arancelarios durante un período de diez años, (o lo que es lo mismo, la exclusividad del libre comercio), no parece constituir un obstáculo suficiente para impedir la duplicación de inversiones y el establecimiento de plantas competidoras de las acogidas al Régimen de Industrias. Tal posibilidad se ha materializado con el establecimiento fuera del Régimen de una segunda planta de llantas y neumáticos en Costa Rica (10). Por otro lado, se está especulando sobre proyectos de soda cáustica y de vidrio plano cuyas plantas se instalarían en países distintos de los que fueron escogidos para localizar las declaradas de integración. De continuar esta tendencia se correría el riesgo de que se desvirtúen los objetivos del sistema, por cuanto la instalación de esas plantas conllevaría la atomización del mercado. A la luz de estos riesgos y posibilidades, las autoridades del Mercado Común han señalado la necesidad de que se estudien fórmulas que permitan una solución adecuada de aquéllos.

En efecto, desde 1964 el Consejo Económico (durante su Sexta Reunión Extraordinaria) manifestó su preocupación por la falta de aplicación del Régimen. En esa ocasión acordó proceder a su revisión, quizás con el propósito de asegurar una vigencia más amplia, eliminando o mejorando aquellos aspectos que se estime dificultan su operatividad. Esta apreciación se basa en el hecho de que en esa reunión, el Consejo Económico decidió interpretar el Artículo Transito-

rio (11) del Convenio en los siguientes términos: "el Consejo interpretó el Artículo Transitorio de dicho Convenio sobre el Régimen, en el sentido de que no podrá asignarse una segunda planta dentro de una misma industria de integración a un mismo país, mientras no se haya asignado una planta, a cada uno de los demás países miembros, dentro de esa industria. En consecuencia, se podrán asignar plantas de diferentes industrias de integración a un mismo país, sin que sea necesario que cada uno de los otros países cuente previamente con una planta de integración". La interpretación abre la oportunidad para que a un país se le asignen varias plantas en distintas ramas industriales sin que necesariamente en los demás se hayan instalado una o un número igual de plantas de integración. Anteriormente se pensaba que un país no podía aspirar a una segunda planta hasta que los otros cuatro tuvieran su planta, no importa que fuera en sectores industriales distintos; ahora la interpretación es que un país no puede aspirar a una segunda planta dentro de la misma industria, digamos Guatemala a otra de llantas, mientras los otros cuatro no tuvieran su propia planta productora de dicho artículo. Puede decirse que es una interpretación que guarda relación con el criterio de que el Régimen debería ser de aplicación más generalizada y de su potencial para dar vigencia al principio del desarrollo equilibrado.

Como ya se ha comentado también en 1966 durante la Novena Reunión Ordinaria del Comité de Cooperación Económica, en que se evaluaron los avances de la integración económica, se examinaron en detalle los problemas que afrontaba la industrialización, entre ellos, la conveniencia de una utilización más intensa del Régimen de Industrias (12). Por ejemplo, se decidió recomendar al Consejo Económico que formulara una lista de industrias regionales de alta prelación a ser objeto de promoción coordinada al nivel regional; y que el mismo Consejo señalara, dentro de esa lista, las industrias que corresponden al campo de aplicación del Régimen de Industrias, del Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas y — cuando entre en vigor — del Protocolo sobre Industrias de Ensamble. Se recomendó además, que en un protocolo se faculte al Consejo Económico para incorporar a dicho Régimen así como a autorizar la instalación de plantas que satisfagan los requisitos del Convenio, sin necesidad de suscribir nuevos protocolos que requieran ratificación legislativa. Por otro lado, el Informe recoge la preocupación manifestada por algunas delegaciones en cuanto a lentitud de los procedimientos para calificar e incorporar nuevas industrias al Régimen de Industrias. Como se observará, la preo-

- (10) El Artículo IV del Convenio permite el establecimiento de plantas fuera del Régimen para abastecer el mercado del país en que se localicen; al mismo tiempo señala que gozarán en los demás Estados de rebajas arancelarias sucesivas de un diez por ciento anual del aforo común centroamericano, a partir de la fecha en que el protocolo respectivo entre en vigencia. Así, la fábrica de llantas establecida en Costa fuera del Régimen, está supuesta a pagar el 70% de la tarifa aduanera común, ya que el protocolo que acogió a la planta de Guatemala se encuentra en su tercer año de vigencia (en febrero de 1968).
- (11) El Artículo Transitorio dice: "A efecto de promover una distribución equitativa de las plantas comprendidas en las industrias centroamericanas de integración, los Estados contratantes no adjudicarán una segunda planta a un mismo país, mientras a cada uno de los cinco países centroamericanos no se hubiere asignado una planta de conformidad con los protocolos que prevé el Artículo III".
- (12) Cf. Doc E/CN.12/CCE/327/Rev I, p. 142 y 143.

ocupación del Comité se centró en señalar la conveniencia de agilizar la aplicación de dicho Régimen. Estas cuestiones fueron recogidas en la Resolución 136 del Comité.

Igualmente el Informe del Comité Ad-hoc de la Nómina de los Nueve (13) se refiere a este mismo asunto y analiza los problemas que a su juicio han venido influenciando su aplicación limitada. Dice el informe:

El Comité observa que, a pesar de estas realizaciones (las industrias ya acogidas al Régimen) la utilización de este instrumento ha sido escasa y, por lo tanto, su efectividad como mecanismo de coordinación industrial no ha correspondido todavía a lo que se esperaba al crearlo. Eso podría explicarse, entre otras razones, por las siguientes:

- a) El sistema operativo utilizado para instrumentar el Régimen ha resultado innecesariamente complejo;
- b) La preparación de proyectos industriales susceptibles de ser incluidos en el Régimen ha marchado con lentitud y,
- c) El Régimen no ha contado, para los proyectos a que se aplica, con suficiente apoyo financiero.

Sin embargo, y a pesar de los obstáculos y limitaciones que el Régimen ha encontrado para operar de una manera fluida y eficaz, los Gobiernos, por una parte, y los empresarios y promotores de proyectos, por la otra, siguen reconociendo que aquél es un instrumento idóneo para racionalizar el proceso de industrialización en Centroamérica, por contener los elementos fundamentales para una programación del desarrollo industrial con criterio de localización, especialización y complementación, así como de tamaños económicos de planta, alternativas tecnológicas e inversiones conjuntas. Prueba de ello es que durante el año de 1966, el Consejo Ejecutivo, en su Resolución 68, admitió para su trámite, de conformidad con el Artículo IX del Convenio, seis solicitudes y proyectos las cuales se refieren a industrias básicas; pulpa y papel (proyectos de Guatemala y Honduras); industria siderúrgica (proyectos de Honduras y Costa Rica) y las que se dedican a la producción de fibras y filamentos de nylon (proyectos de Guatemala y El Salvador). De realizarse tales proyectos, significarán inversiones totales que exceden los 150 millones de peso centroamericanos. Las solicitudes de referencia se encuentran actualmente en la etapa de evaluación técnica y económica por parte del ICAITI.

14. EL SISTEMA ESPECIAL DE PROMOCION DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Este sistema fue creado en el Capítulo IV del primer Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración suscrito en San Salvador el 29 de enero de 1963. De conformidad con las consideraciones que figuran en el preámbulo del Protocolo, el "sistema especial" tiene el carácter de complementario del Régimen de Industrias de Integración. Si se toman en cuenta que las actividades que persiguen promover el Régimen, tienen como característica principal la de que la planta o plantas, aun en su tamaño mínimo económico, requieren tener acceso a la totalidad del Mercado Común Centroamericano para poder operar en condiciones económicas y competitivas, lo cual las califica como "industrias regionales", y si se toma en cuenta, asimismo, el concepto de complementariedad que se le dio al Sistema Especial, según queda dicho, se llega a la conclusión de que las actividades que persigue promover tal sistema pueden convencionalmente calificarse de "industrias sub-regionales", ya que pueden operar económicamente con menos de la demanda centroamericana, pero requiriendo en todo caso una parte sustancial del mercado regional.

Tal diferencia se puede establecer al examinar las características del sistema especial, las cuales pueden resumirse de la manera siguiente:

- a) El sistema se aplica únicamente para promover el establecimiento de industrias nuevas que sean de particular interés para el desarrollo económico de la región
- b) El único incentivo que se ofrece para lograr el propósito anterior, es el de una protección arancelaria en la forma de niveles de aforos más altos que los que figuran en el arancel uniforme
- c) Dichos aforos se acuerdan por anticipado, o antes de que se instalen la planta o plantas, y por lo tanto antes de haberse iniciado la producción
- d) No obstante, dichos aforos no se aplican hasta que se compruebe en forma fehaciente el cumplimiento de las siguientes condiciones:
 1. Que se haya iniciado la producción de los artículos correspondientes
 2. Que exista capacidad instalada efectiva, suficiente para cubrir por lo menos el 50 por ciento de la demanda regional
- e) Los aforos proteccionistas acordados dentro del Sistema solamente se aplican a la parte del consumo cubierto por la producción regional, en tanto que las importaciones que se autoricen para cubrir los déficit que hubiere sólo pagarán los aforos normales contenidos en el Convenio de Equiparación de Gravámenes a la Importación y sus Protocolos
- f) Estos últimos aforos también podrán aplicarse cuando se compruebe que los precios de los artículos amparados por el sistema especial son indebidamente altos con relación a los precios normales de mercado, debiendo mediar, en todo caso, autorización del Consejo Ejecutivo para realizar las importaciones correspondientes, el cual se basará en estudios de la SIECA y del ICAITI.

Con las anteriores modalidades, el sistema especial persigue la conjugación de dos intereses, normalmente opuestos: el del inversionista y el del consumidor. Al

(13) Ibid. Informe sobre los Planes Nacionales de Centroamérica, Agosto de 1966, p. 11 a 13.

primero se le garantiza, en forma previa, una protección arancelaria suficiente para decidirlo a efectuar la instalación de la planta o plantas, pues su producción no está expuesta a la competencia de mercancías importadas de los países industrializados; en tanto que al consumidor se le protege contra eventuales abusos en los precios o frente a la posibilidad de faltantes o déficit en el abastecimiento original, mediante la autorización de importaciones con los aforos normales.

Por todas estas razones, que permiten caracterizar a las actividades manufactureras como "industrias regionales" o "industrias subregionales", el Artículo 36 del Protocolo establece de manera expresa que las actividades que gozan de este último no podrán acogerse a los beneficios del Régimen de Industrias de Integración ni viceversa (14). Esto implica, en cierta manera, que en la consideración de las solicitudes y proyectos industriales se deba dilucidar primero si la actividad a que se refieren es una industria de integración o no; y sólo en este último caso, procedería incluir el proyecto dentro de las disposiciones del sistema especial. Este procedimiento permite decidir, con conocimiento de causa, la política regional a seguir en la rama manufacturera correspondiente y asegura la utilización de los mecanismos de promoción establecidos. Con el propósito de definir el campo de cada uno de estos dos sistemas y en base a las recomendaciones del Comité de Cooperación Económica y del Consejo Económico, el Consejo Ejecutivo (15) en su Vigésimoséptima Reunión —julio de 1967— empezó a estudiar un conjunto de criterios a seguir al analizarse los proyectos industriales que sometan los países para acogerse a los beneficios de uno u otro sistema; es decir, que con base a tales orientaciones los órganos del Tratado General podrán decidir, en cada caso, cuál es el instrumento que corresponde aplicar.

PROCEDIMIENTOS

Para solicitar la incorporación de una actividad a las disposiciones del sistema especial es necesario que el Gobierno del país donde exista el propósito de establecer la planta industrial, presente el proyecto correspondiente acompañado de las informaciones y datos que demuestren sus características y factibilidad. Dentro de la información básica deberá figurar: la descripción del proceso de producción; la lista de materias primas a utilizar y su origen; la estimación del mercado; capacidad de producción prevista; precios del producto importado y precios a que se venderán los artículos de producción regional; gravámenes arancelarios vigentes y gravámenes propuestos y,

en general, toda la información que es usual en un estudio de factibilidad.

El proyecto es evaluado por la Secretaría Permanente, la cual presenta su dictamen y comentarios sobre el mismo al Consejo Ejecutivo. Este organismo realiza la negociación arancelaria del caso y, una vez aprobada la inclusión del producto en el Sistema y acordados los niveles de aforos proteccionistas, recomienda al Consejo Económico la suscripción del protocolo correspondiente. Suscrito éste, el instrumento sigue el trámite normal de ratificación y depósito, hasta su entrada en vigor, lo que normalmente se produce con el tercer depósito del instrumento de ratificación para los tres primeros ratificantes. La vigencia para los otros dos países se inicia en la fecha de depósito de sus respectivos instrumentos.

LA EXPERIENCIA DEL SISTEMA

En el primer Protocolo (San Salvador) se incluyeron los cuatro primeros rubros amparados por el sistema especial, siendo ellos los siguientes: vidrio en lámina; envases de vidrio; herramientas agrícolas (machetes) y bombillas eléctricas. El vidrio plano o el de láminas fue eliminado del sistema especial al firmarse el segundo Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias de Integración, pues dicha actividad fue declarada como industria de integración. En cambio, los otros tres renglones han sido objeto de desarrollo, habiéndose instalado una planta para producir bombillas eléctricas en El Salvador; fábricas de machetes en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. La capacidad instalada de esos proyectos parece suficiente para satisfacer la demanda regional de los productos de cada una de las actividades mencionadas. Los aforos acordados para estas industrias en el respectivo Protocolo, ya se encuentran en vigor al haberse notificado, por parte de la SIECA, que se ha cumplido con el requisito de capacidad instalada a que se refiere el Artículo 32 de dicho instrumento.

En el segundo Protocolo (5 de noviembre de 1965) se incluyeron las siguientes actividades: ácido sulfúrico, papel higiénico, hojas de fajas de aluminio y cilindros para gases comprimidos. Las industrias productoras de ácido sulfúrico y hojas de aluminio están instaladas en El Salvador. La de papel se instalará en Guatemala y la de cilindros para gases comprimidos en otro país. Como el Protocolo no está en vigor, no ha sido posible a las empresas interesadas solicitar la aplicación de los aforos contemplados en el mismo.

En cuanto a las potencialidades de este Sistema Especial, se reconoce que se trata de un mecanismo que puede estimular la instalación de industrias im-

- (14) El Artículo 36 del Protocolo dice: "Las actividades de promoción de actividades productivas creadas en el presente Capítulo, no podrán acogerse a los beneficios del Convenio sobre el Régimen de Industrias de Integración; asimismo, las actividades industriales acogidas a este último sistema especial".
- (15) Las deliberaciones del Consejo se basaron en el documento preparado por la Secretaría Permanente de Integración y el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas, y Criterios para su Aplicación, Doc. SIECA/CE-XXVIII/D.T. 25.

portantes para el desarrollo del área. Por otro lado, dada la naturaleza del Sistema es factible la operación económica de más de una planta lo que estimula la potencia interna. Preocupa, sin embargo, que todavía no se cuente con criterios para su aplicación (y evitar compita con el Régimen), y que la protección arancelaria sea de carácter indefinido (el Sistema no contempla normas a este respecto, por lo que se deduce que un cambio en el aforo acordado sólo puede modificarse con un nuevo protocolo). El referido informe del Comité Ad-hoc de la Nómina de Nueve dice al respecto: "El Sistema Especial ha demostrado ser un mecanismo útil, que ha logrado estimular el establecimiento en la región de varias líneas industriales nuevas. Sin embargo, debe señalarse que no contiene criterios de prioridad para otorgar sus beneficios; y que este sistema ofrece protección arancelaria sin fijar límites de tiempo".

15. EL CONVENIO CENTROAMERICANO DE INCENTIVOS FISCALES

En un número anterior se comentó que a partir de los años cincuenta los países centroamericanos adoptaron políticas de incentivos fiscales para estimular su desarrollo industrial. En 1958, cuando se suscribió el Tratado Multilateral, todos ellos tenían leyes nacionales orientadas hacia aquella finalidad. Pero como estos incentivos pueden influenciar artificialmente los costos de producción, al suscribirse el Tratado General los Estados se obligaron a uniformarlos (Artículo XIX), a fin de evitar problemas de competitividad. Se trata de que las ventajas de las empresas que se originen en la aplicación de adelantos tecnológicos, de mayor eficiencia, de dotación de recursos, etc., no se vean neutralizadas por incentivos fiscales (particularmente por la libre importación de materias primas, bienes intermedios y envases).

Por otro lado, la equiparación de estos incentivos tiene su justificación en el hecho de que estando empeñados los cinco países en un programa de integración económica, esa política de incentivos debe obedecer a una orientación regional; es decir, acorde con las necesidades de la integración y del desarrollo económico de la región en su conjunto.

Así, los cinco países negociaron y acordaron un régimen de incentivos uniformes, que están recogidos en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, suscrito en Costa Rica el 31 de julio de 1962. Sin embargo, este instrumento no está todavía en vigor porque falta el depósito del quinto instrumento de ratificación. (El Artículo 43 señala que entrará en vigor 8 días después de que se deposite el quinto instrumento de ratificación).

En el Convenio se establece un régimen aplicable exclusivamente al establecimiento o a la ampliación de las industrias manufactureras (16). Señala como requisitos básicos a llenar por las empresas (que es-

tablezcan o amplíen plantas industriales) que deseen acogerse a sus beneficios, los siguientes:

- a) utilizar procesos de fabricación modernos y eficientes;
- b) producir artículos que sean necesarios para el desarrollo de otras actividades productivas (bienes de capital, materias primas industriales, productos semielaborados), o bien producir bienes que satisfagan necesidades básicas de la población, sustituyan artículos que son objeto de importación considerable o aumenten el volumen de las exportaciones;
- c) tener en su proceso industrial un valor agregado de importancia;
- d) contribuir a una mayor utilización de materias primas o productos semielaborados regionales; y
- e) aumentar el empleo de recursos naturales, humanos y de capital centroamericanos (Art 4)

Conforme a los criterios anteriores, el Capítulo IV del Convenio establece un orden jerárquico, clasificando a las empresas industriales que soliciten acogerse al mismo, en las siguientes categorías:

GRUPO A, aquéllas que: a) produzcan materias industriales o bienes de capital; o b) produzcan artículos de consumo, envases, o productos semielaborados, siempre que por lo menos el 50 por ciento del valor total de las materias primas, envases y productos semielaborados utilizados sean de origen centroamericano.

GRUPO B, aquéllas que, simultáneamente, reúnan los siguientes requisitos: a) produzcan artículos de consumo, envases o productos semielaborados; b) den origen a importantes beneficios netos en la balanza de pagos y a un alto valor agregado en el proceso industrial; y c) utilicen en su totalidad, o en alta proporción, en términos de valor, materias primas, envases y productos semielaborados no centroamericanos.

GRUPO C, aquéllas que: a) no reúnan los requisitos señalados para los grupos A y B; o b) simplemente armen, empaquen, envasen, corten o diluyan productos; o c) pertenezcan a las industrias enumeradas expresamente en el Anexo 1 del Convenio (17).

Los incentivos fiscales que se otorgan a las empresas clasificadas en los grupos anteriores, son de carácter discriminatorio, en función de un doble criterio: a) la naturaleza de la actividad industrial; y b) su condición de nueva o existente. Desde el punto de vista de la naturaleza de la industria, las empresas clasificadas en el Grupo A tienen mayores beneficios que las clasificadas en el Grupo B y éstas, mayores que las pertenecientes al Grupo C.

La razón para graduar los beneficios es que con ello se busca propiciar el establecimiento de industrias básicas que coadyuven a transformar la estructura de la actividad manufacturera (Grupos A y B), y en cierto modo a no auspiciar con beneficios fiscales exa-

(16) No se incluyen otras actividades productivas que se rifan por leyes especiales, tales como la extracción de minerales, la extracción de petróleo y gas natural, etc. (Artículo 3).

(17) Principalmente bebidas alcohólicas, tabaco manufacturado, perfumería y cosméticos, calzado de cuero y corte y confección de ropa.

gerados, industrias tradicionales pero desarrolladas con anterioridad, o que no contribuyen de manera sobresaliente al desarrollo industrial de Centroamérica. De conformidad con el segundo criterio, se entiende por nueva toda industria que fabrique artículos que no se producen en el país donde se ubique la planta, o que se producen pero por métodos de fabricación rudimentarios, siempre que la nueva planta; a) llene una parte importante de la demanda insatisfecha del mercado del país; y b) introduzca procesos técnicos de manufactura radicalmente distintos, que cambien la estructura de la industria existente y conduzcan a un mejoramiento de la productividad y a una reducción de los costos. En consecuencia, se consideran industrias existentes las no comprendidas en los puntos a) y b) anteriores. Obviamente, las industrias nuevas gozan de mayores beneficios que las existentes.

Los beneficios fiscales que se conceden a las industrias clasificadas son los siguientes: a) exenciones totales o parciales de derechos de aduana sobre la importación de maquinaria y equipo, materias primas, productos semielaborados y envases, y combustibles (pero estrictamente para el proceso industrial) excepto gasolina; b) exenciones totales, para la empresa y para los socios, del impuesto sobre la renta y sobre las utilidades (esta exención no se concede cuando los beneficiarios se hallen sujetos en otros países a impuestos similares); c) exenciones totales, para la empresa o sus propietarios o accionistas, de impuestos sobre los activos y sobre el patrimonio. Los períodos durante los cuales se conceden las exenciones anteriores, varían según el Grupo a que pertenezcan las empresas clasificadas, por una parte y, por otra, por su condición de nuevas o existentes (Caps V y VI).

El Convenio será aplicado a nivel nacional durante un período máximo de siete años. Después de este término, o antes, si así lo decidiere el Consejo Económico Centroamericano, dicha aplicación se hará sobre una base enteramente centroamericana. Con la medida anterior se tiende a favorecer a los países de menor desarrollo relativo, pues las empresas que establezcan industrias que no existan en ellos podrán ser clasificadas como industrias nuevas, en tanto que en los países de estructura industrial relativamente más avanzada, en la mayoría de los casos, sólo podrán gozar de los beneficios otorgados a las industrias existentes. Otra disposición de propósito similar a la anterior es la que se refiere a que Honduras y Nicaragua puedan conceder hasta por dos años y un año adicional, respectivamente, exenciones del impuesto sobre la renta o las utilidades, los activos y el patrimonio, a empresas que, conforme el Convenio, clasifiquen como pertenecientes a industrias en los grupos A y B.

El Convenio contiene, en su Capítulo VII, disposiciones específicas para aplicarlo en forma coordinada entre los Estados contratantes, a fin de evitar que "el otorgamiento de franquicias y exenciones fiscales pueda conducir a situaciones de disparidad com-

petitiva que obstaculicen o distorsionen el proceso de intercambio comercial centroamericano sobre bases económicas de integración" (Art. 21). Por otra parte, figuran en su texto, capítulos especiales destinados a cubrir los aspectos de procedimiento, control y sanciones. Asimismo, contiene una serie de disposiciones transitorias que regulan la situación y acciones que pueden tomar las empresas que en el momento de entrar en vigencia el Convenio estuvieren gozando de beneficios fiscales al amparo de las leyes nacionales de fomento industrial.

En cumplimiento del compromiso asumido por los Estados, de crear condiciones especiales en Honduras, que contribuyan a facilitar la inversión industrial, el 26 de septiembre de 1966 se suscribió, como se indicó anteriormente, un Protocolo al Convenio de Incentivos Fiscales, que generalmente se conoce con el nombre de "Protocolo sobre Tratado referencial a Honduras". De esta manera se procura dar vigencia práctica al principio del desarrollo equilibrado y reforzar las medidas que en este sentido ya figuraban en el texto del Convenio. (18)

Se reconoce en Centroamérica que la falta de vigencia del Convenio ha tenido efectos desfavorables en el proceso de industrialización, ya que su concesión, relativamente indiscriminada por la competencia de los países por atraer inversiones a sus territorios, ha redundado en algunos casos en una pauta de industrialización que quizás no responde a los mejores intereses de la región en su conjunto con su corolario de pérdidas innecesarias de ingresos fiscales, o en perjuicio de la balanza de pagos por las importaciones de materias primas, envases, etc. Tampoco puede desconocerse que ha tenido una influencia positiva al constituir, junto con el libre comercio, estímulos importantes que han influenciado favorablemente las decisiones de los inversionistas. El referido informe del Comité Ad-hoc de la Nónima de Nueve dice al respecto:

El no haberse llegado todavía a la unificación de las políticas centroamericanas a este respecto, por no haber entrado en vigor el Tratado, ha dado lugar a una fuerte competencia de incentivos tributarios entre los cinco países. Así ocurre que cuando una empresa desea establecer sus operaciones en Centroamérica, y no existen —cosa muy frecuente— ventajas decisivas que señalen la conveniencia de instalar la planta en un país determinado esa empresa acude a los cinco gobiernos para determinar cuál es el que le ofrece mayores beneficios. Es el empresario, muchas veces extranjero el que recibe los mayores beneficios de la integración, mediante la competencia entre países, en lugar de ser la región considerada en su conjunto, la que decidiese cuál de las distintas alternativas de inversión que pudieran presentar diferentes empresarios en una rama productiva determinada, resulta la más beneficiosa para el desarrollo industrial de los cinco países. Los incentivos fiscales que se están otorgando en Centroamérica son con frecuencia excesivos, y a través de ellos pueden olvidarse los legítimos intereses nacionales, y auspiciarse líneas de industrialización regional que no sean las más convenientes.

El Comité desea subrayar aquí que quizás no

(18) Sobre el principio del desarrollo equilibrado o armónico, véase también p 333, infra.

existe ningún otro aspecto del proceso de integración en el que sea más urgente una acción decidida y apropiada a nivel regional, que no solamente se dirija a coordinar y a definir más adecuadamente las políticas de incentivos fiscales, sino que también comprenda otros aspectos de la política de fomento y que, además, sea aplicable — con características diferenciales cuando ello sea necesario — a todas las actividades productivas y no sólo a la industria

• A raíz de los problemas de balanza de pagos y de los déficits fiscales, se han presentado iniciativas al Consejo Económico (por Costa Rica) para que se revisen los incentivos y se adopte una política más restrictiva. Se aduce que la etapa actual de industrialización y la coyuntura económica, demanda una política de incentivos distinta (menos liberal) a la que se requería cuando se iniciaba el Mercado Común, es decir, cuando se suscribió el Convenio, aunque tomando en cuenta el trato preferencial concedido a Honduras (manteniendo un sistema más favorable que podría otorgar dicho país). Esas iniciativas se encuentran bajo estudio.

A este respecto el documento presentado a la Reunión Tripartita de noviembre, dice sobre esta materia: (19)

El notable crecimiento industrial durante los últimos años, que puede atribuirse en parte a la moderada recuperación económica registrada entre 1961 y 1965, a la apertura del libre comercio y a

la equiparación arancelaria, coincidió con un movimiento de liberalización de los incentivos fiscales por parte de los países de la región, que estimuló también las inversiones. Esta liberalidad en la concesión de franquicias a la introducción de bienes importados, para industrias de transformación con procesos de escaso valor agregado, junto con la falta de uniformidad en la concesión de las mismas, preocupan a los gobiernos centroamericanos desde hace algún tiempo, como lo atestiguan las iniciativas presentadas por Guatemala y Costa Rica en distintas ocasiones, para que se reduzcan o eliminen algunos incentivos contenidos en la legislación respectiva.

La Reunión discutió ampliamente lo relacionado con la política de incentivos fiscales, habiendo recomendado, finalmente (20):

- 1) Reiterar la conveniencia de que los países que todavía no lo han hecho ratifiquen y depositen el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y su Protocolo de Managua, a fin de que ambos instrumentos entren en vigencia en el plazo más corto posible.
- 2) Encomendar a la Secretaría Permanente del Tratado General, la realización inmediata de los estudios necesarios y la formulación de propuestas alternativas que permitan introducir reformas al Convenio, según los lineamientos indicados en el curso del debate. En una primera etapa este análisis deberá referirse a los aspectos relativos a la exención al impuesto sobre la renta y a las franquicias, a la importación de materias primas, productos semielaborados y envases.

CAPITULO 3

La Agricultura y otros Campos

El Programa de Integración Económica Centroamericana no se circunscribe a la liberalización del comercio, la equiparación arancelaria y el desarrollo industrial integrado. Se extiende, asimismo, al sector agropecuario y a otros. Siendo la integración, sobre todo la de Centroamérica, un fenómeno esencialmente polifacético, no podían quedar desatendidas otras áreas, como la monetaria, la de la administración pública, la social y laboral, la educación y cultural. Sin embargo, para completar la exposición panorámica que esta Primera Parte se propone ofrecer, bastará referirse, además del sector agropecuario, al desarrollo de la infraestructura económica, y a ciertos aspectos de la posición del Mercado Común Centroamericano frente al mundo exterior, especialmente el relativo a la política comercial común.

1. EL SECTOR AGROPECUARIO

No obstante el énfasis que se ha puesto en la necesidad y las ventajas de promover el desarrollo in-

dustrial, se reconoce que es igualmente necesario impulsar el desarrollo agrícola dentro del Programa de Integración Económica; tanto por ser la agricultura la actividad más importante como componente del producto bruto interno, al dedicarse a ella más del cincuenta por ciento de la población económica activa, como por ser la principal fuente de generación de divisas.

16. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

Ahora bien, a pesar de la enorme importancia que la agricultura tiene en la economía centroamericana, dicho sector no ha recibido igual atención que otros campos, ya que la actual etapa del Programa ha sido dirigida a constituir una zona de libre comercio y adoptar una tarifa común para promover un creciente desarrollo industrial. Por razones de estrategia, este enfoque ha sido visto como el apropiado, porque es evidente que sus efectos pueden notarse a corto plazo y porque en él los gobiernos podrían encontrar una

- (19) El Problema de la Balanza de Pagos y la Integración Económica Centroamericana, doc. SIECA/CEC/OMCA/MH-I/D T 2.
- (20) Acta de la Primera Reunión Conjunta del Consejo Económico, El Consejo Monetario y los Ministros de Hacienda de Centroamérica, (SIECA/noviembre 1967).

mayor área de acuerdo. Debe aclararse, sin embargo, que las actividades en el sector agropecuario han estado íntimamente ligadas a las distintas etapas que caracterizan el proceso de integración; de donde tal vez sea de importancia señalar las acciones tomadas en este campo en cada una de esas fases.

ACCIONES TOMADAS EN ESTE CAMPO

En lo concerniente a la agricultura, en la primera etapa del Programa de Integración (1952-1958) los trabajos se encaminaron a establecer prioridades en cuanto a los proyectos de desarrollo agropecuario. En consideración a ello, se efectuaron estudios específicos sobre los más importantes aspectos de la actividad del sector, tales como industria del algodón; semillas oleaginosas, aceites y grasas; industrias forestales, industrias de la madera, pulpa y papel; producción y comercio del maíz, arroz y frijol y producción de caucho. Además, el Comité de Cooperación Económica recomendó que se emprendieran proyectos relacionados con otros aspectos técnicos del sector agropecuario y algunos estudios para la complementación y desarrollo integral del mismo, entre los que se mencionan los siguientes: capacitación y coordinación de las estadísticas; desarrollo forestal; aprovechamiento de los recursos pesqueros y de la tierra; desarrollo coordinado del mercadeo de los productos agropecuarios; tenencia de la tierra y condiciones del trabajo agrícola. En el aspecto institucional creó el Subcomité de Desarrollo Económico Agropecuario, al que se le encomendaron las siguientes funciones:

- i) Estudiar los problemas del desarrollo agropecuario que puedan solucionarse mediante la acción conjunta de los países del Istmo centroamericano;
- ii) Proponer al Comité de Cooperación Económica las medidas y recomendaciones tendientes a lograr, en forma progresiva, la integración de la economía agropecuaria de los países;
- iii) Hacer recomendaciones para coordinar y armonizar los programas agropecuarios con el resto de las actividades comprendidas en el Programa de Integración;
- iv) Mantener una labor permanente de asesoramiento y orientación dirigida a obtener la adaptación de las políticas nacionales a las necesidades de la región.

Asimismo, bajo los auspicios del mencionado Comité de Cooperación Económica, tuvo lugar en 1958 la Primera Reunión de los Institutos de Fomento y Estabilización de Precios Agrícolas, que marcó el inicio de las actividades de coordinación en los programas de sustentación de precios para los productos básicos.

En la segunda etapa del Programa (1958-1960) se adoptó una política proteccionista frente a terceros países, consistente en la fijación de tarifas uniformes elevadas para aquellos productos tradicionales de la región que fueren susceptibles de obtenerse en el área en condiciones económicas. Asimismo, con el objeto

de estimular el desarrollo agrícola de la zona, se acordaron gravámenes uniformes de baja cuantía a la importación de maquinaria, implementos y otros insumos. Finalmente, a la tercera etapa actual del Programa ha correspondido la acción concreta que se pondrá posteriormente.

COMPLEJIDAD DE LA CUESTION

La complejidad de la cuestión agrícola se origina en los numerosos problemas de orden económico, político, social y técnico que conlleva el sector, y que no pueden ser resueltos sin que previamente cada uno de los países liquide definitivamente las deficiencias estructurales que impiden el armónico crecimiento agrícola interno, y que imposibilitan a la vez el establecimiento y la ejecución de una política de desarrollo agropecuario regional. Hasta ahora la atención de este sector ha quedado librada a la iniciativa de los propios gobiernos, pero a la fecha ya se considera que es necesario adoptar una política común en materia agropecuaria. Los organismos de la integración han señalado que sin un progreso paralelo en el sector de la agricultura y la ganadería se corre el riesgo inminente de llegar, en corto plazo, a un estancamiento general de la economía centroamericana, porque en última instancia el avance de ésta depende, en buena medida, de la ampliación regional del mercado. Y es que esa ampliación del mercado es función del aumento de la capacidad adquisitiva de la mayoría de la población, constituida en Centroamérica por los conglomerados rurales. Dice el informe del Comité Ad-Hoc de la Nómina de Nueve (1).

El desarrollo agropecuario tiene una importancia vital para el desarrollo regional y para el perfeccionamiento del proceso de integración económica. El desarrollo del sector agropecuario resulta esencial asimismo para ampliar la demanda interna regional en la que tiene que basarse una proporción importante del proceso de industrialización.

Las dificultades que el proceso de integración encuentra en el sector agropecuario son múltiples; entre ellas se señalan las siguientes:

- a) La homogeneidad de la producción en todos los países, que hace que en cada uno de ellos se persigan los mismos objetivos en materia de política agrícola, dando lugar a situaciones contradictorias o conflictivas dentro de la región;
- b) El interés nacional hacia la autosuficiencia. Quizás no se toma en cuenta que dentro del Mercado Común podría ser más conveniente, desde el punto de vista económico, orientar la producción con base en las ventajas comparativas que tiene cada país;
- c) La rigidez estructural que caracteriza a la actividad agropecuaria en Centroamérica, (dificultades para aumentar la producción a la cual se le puede atribuir la insuficiencia del sector pa-

(1) Informe sobre los Planes Nacionales de Desarrollo y el Proceso de Integración de Centroamérica. Comité de Nueve. Alianza para el Progreso. Agosto 1966. Unión Panamericana, p. 16.

- la abastecer las necesidades de una economía comercial);
- d) La alta dependencia de los mismos productos de exportación, que padecen todos los países de la zona (café, algodón, bananos, carne, etc.); así como la falta de coordinación de su política de comercio exterior, que los expone a una competencia desventajosa entre sí, y con otras regiones del mundo;
 - e) Las deficiencias de la infraestructura y del agro en sí, cuya transformación requiere grandes inversiones públicas, a un ritmo suficientemente acelerado, para armonizar su crecimiento con el de otros sectores de la economía; y
 - f) La escasa participación del sector público en esta actividad, que se demuestra mediante el análisis de los presupuestos nacionales, en que los recursos asignados para el desarrollo agrícola vienen siendo, si no los más pequeños, de los más reducidos en la distribución presupuestaria

Todo apunta a que en los próximos años la agricultura demandará una atención creciente y sistemática por parte de los gobiernos y de las instituciones de la integración, razón por la cual se volverá indispensable organizar los mecanismos que hagan falta para promover su crecimiento armónico, basados en una política agrícola que, teniendo en cuenta los intereses nacionales, sea igualmente la expresión de la nueva pauta de desarrollo que demanda la integración regional. Sobre este asunto se dice lo siguiente en el "Informe del Secretario General sobre el Estado del Programa de Integración Económica Centroamericana" (2):

En estas circunstancias, no es posible soslayar la significación de impulsar decididamente una política de fomento coordinada en el conjunto de la zona de integración. Se trata, en primer lugar, de aumentar con rapidez la productividad y la producción de alimentos, a fin de facilitar el crecimiento industrial, fortaleciendo el poder de compra de amplios grupos de la población rural y abaratando los abastecimientos a la población urbana. Se trata, en segundo lugar, de identificar y desarrollar nuevas líneas de exportación, compensar hasta donde sea posible el escaso crecimiento de las actividades agrícolas tradicionales y aliviar las limitaciones al mercado común que se derivan de la crisis del sector externo.

Por otra parte, la conservación de elevados ritmos de incremento del intercambio intercentroamericano e incluso la aplicación del principio del desarrollo equilibrado dependen, hasta cierto punto del aporte de la agricultura y de la ganadería al proceso de integración económica. Desde este punto de vista parece evidente que el desarrollo del sector agropecuario no sólo es importante en sí mismo, sino también lo es en la buena marcha del mercado común.

POR QUE ES NECESARIA UNA POLITICA AGRICOLA COMUN

Una política agrícola común es necesaria, en pri-

mer lugar, porque al existir el libre comercio de productos agrícolas es aconsejable una especialización en este campo, así como aumentar la productividad, porque hasta ahora el intercambio se ha basado en excedentes ocasionales; si bien algunos países empiezan a dirigir su política de producción con miras a abastecer otros mercados. Tales hechos pueden observarse al examinar las cifras de intercambio. No obstante lo anterior, las estadísticas muestran que la producción agropecuaria no está creciendo al mismo ritmo que las demás actividades económicas, y en algunos casos apenas llegar a cubrir la demanda generada por el crecimiento de la población; es más, esta situación ha dado lugar a que se importen cantidades apreciables de maíz y arroz, que son productos alimenticios básicos de la población y a cuyo cultivo se dedican grandes extensiones de tierra y mano de obra. Es lógico suponer que, por lo menos en estos productos, la región debería ser autosuficiente y producir a precios similares a los existentes en el mercado internacional.

Por otro lado, la política común está contemplada en el propio Tratado General, al obligar a los gobiernos a suscribir un protocolo para "regular el intercambio, coordinar las políticas de abastecimiento y asegurar la más amplia libertad de comercio"; que fue el "Protocolo Especial de Granos", suscrito por los Ministros de Agricultura y de Economía en octubre de 1965. La razón de ser de este compromiso es el reconocimiento de que un intercambio creciente de granos sólo puede lograrse en la medida que exista una política coordinada de producción y abastecimiento que pueda sustituir las políticas nacionales dirigidas al autoabastecimiento. Las políticas de autoabastecimiento son contrarias a la filosofía de un programa de integración económica al pretender anular las ventajas comparativas manifestadas en las corrientes de intercambio que ya se realiza entre algunos países (y que ha sido elemento compensador en las balanzas comerciales bilaterales). La política común tendría el efecto de aumentar la productividad y reducir costos, en beneficio del consumidor.

En segundo término, la política común es necesaria para llegar a producir las materias primas que va requiriendo el desarrollo industrial que, como se ha visto, tiene que basarse en una creciente utilización de los recursos naturales y humanos de que dispone la región. En tercer lugar, la política agrícola común puede coadyudar a la realización de programas de reforma agraria, porque con la existencia de un mercado asegurado, más amplio que el nacional, es más fácil dirigir la producción hacia renglones en que ya existe una demanda. En relación a los programas de reforma agraria, porque con la existencia de un la estructura productiva y mejorar la distribución de la riqueza, una consecuencia inmediata de su realización sería ampliar las posibilidades del propio Mercado Común, al aumentar la capacidad de compra de la población rural. Como ya se ha indicado, uno de

(2) Informe presentado a la Séptima Reunión Ordinaria del Consejo Económico Centroamericano, celebrada en San José, Costa Rica, del 14 al 19 de agosto de 1967. Documento SIECA/CEC/VII-O/D.T.2.

los "cuellos de botella" que a corto plazo pueden frenar el crecimiento de la actividad económica regional, es el escaso poder de compra de la mayoría de la población.

Si bien en la actual etapa la política agrícola común sólo parece necesaria para ordenar la producción y abastecimiento de ciertos productos de consumo interno, a medida que se avance hacia la unión económica, tendrá que extenderse a la coordinación de los programas de desarrollo agropecuario. Tal coordinación eventualmente tendería a abarcar los productos que ahora son objeto de exportación a terceros países.

17. LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Procedo ahora a hacer un recuerdo más detallado de las principales actividades que se han emprendido en esta tercera etapa del Programa de la Integración Económica, con miras a organizar el libre comercio de productos agropecuarios.

Ordenamiento del mercado y armonización de políticas de estabilización de precios de granos básicos

El Artículo III del Tratado General establece el libre comercio para todos los productos originarios de los países que integran el mercado común, con excepción de unos cuantos artículos comprendidos en regímenes especiales que aparecen en el Anexo A de dicho Tratado. Como ya se indicó, la mayoría de los productos que habían quedado sujetos a restricciones gozan de libre comercio desde junio de 1966. Sin embargo, para algunos de los artículos se estableció la obligación de suscribir protocolos especiales, con el fin de regular el intercambio y coordinar las políticas de abastecimiento y asegurar así la más amplia libertad comercial, por tratarse de productos de la mayor importancia en el intercambio intracentroamericano, tales como granos básicos. Para otros se estipuló la conclusión de protocolos especiales a fin de coordinar su política de comercio exterior como sucede en el caso del azúcar; y para un pequeño grupo de productos se establecieron controles de importación y exportación, así como el pago de impuestos en forma indefinida.

Por lo tanto, las actividades en el libre comercio de los artículos agropecuarios se orientaron en el período de transición (1961 a 1966) contemplado en el Tratado General, a crear las condiciones propicias para liberalizar el intercambio de los productos de mayor importancia, tales como los granos básicos. El ordenamiento del mercado de los granos básicos (maíz, arroz y frijoles) ha merecido especial atención en el proceso de integración, debido a que estos productos constituyen la base alimenticia de la población y la actividad más importante del pequeño productor. El ordenamiento y racionalización del mercado de granos en Centroamérica requiere un conjunto de medidas que permita organizar su proceso desde que el producto sale de la finca, ya que tanto la producción

como la comercialización se caracterizan por su rudimentario grado de evolución. El productor está expuesto a pérdidas considerables debido a deficiencias en la cosecha, en el transporte y en el almacenamiento.

Todo lo anterior hace que en la mayoría de los países se manifiesten oscilaciones estacionales, con la prevalencia de precios muy bajos en tiempos de cosecha y elevados en períodos de escasez. Tampoco se ha logrado estabilizar las fluctuaciones cíclicas de los precios, pese a los esfuerzos que han venido haciendo los gobiernos. Como los medios de comercialización no se han ajustado a los cambios estructurales que ha venido experimentando la demanda interna, los márgenes entre los precios recibidos por el productor y los pagados por el consumidor presentan una tendencia divergente, lo cual ha desalentado la producción de granos básicos, poniendo en evidencia la necesidad del ordenamiento de la comercialización y la evolución hacia un sistema de mercadeo en consonancia con una agricultura comercial.

El planteamiento que antecede expone de manera general los principales problemas que confronta la comercialización de los granos en Centroamérica, así como la necesidad de coordinar las políticas nacionales de estabilización de precios para garantizar el efectivo funcionamiento del libre comercio de estos productos. Con el propósito de buscar una solución a estos problemas se propiciaron inicialmente reuniones periódicas de los Institutos de Fomento y Estabilización de Precios de Centroamérica. Como resultado de estas reuniones se despertó el interés de los países en fortalecer y organizar adecuadamente los programas de estabilización de precios y en coordinarlos a nivel regional, lo cual ha quedado plasmado, como compromisos formales, en el Protocolo Especial de Granos ya en vigencia. En ese Protocolo se institucionalizó, —como un nuevo organismo de la integración— la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios (Artículo 9º), que en una forma *ad-hoc* venía funcionando desde 1963. Esta comisión se reunirá ordinariamente dos veces al año y extraordinariamente a petición de por lo menos dos de sus miembros (Artículo 13). De conformidad con el Artículo 10º del Protocolo tiene las facultades siguientes:

- a) Coordinar a nivel centroamericano las políticas y programas nacionales de estabilización de precios.
- b) Establecer, modificar y vigilar la correcta aplicación de las normas de calidad para granos y de otros productos agrícolas que considere convenientes.
- c) Mantener un intercambio de información sobre la producción, mercadeo y precios de los granos básicos y de cualquier otro producto agropecuario que se estime conveniente.
- d) Coordinar y procurar la uniformidad en los procedimientos de trabajo de los Organismos de Estabilización de Precios.
- e) Procurar que se establezcan medidas para que los precios de venta en el mercado interno de

los granos básicos importados de fuera de Centroamérica, sean equivalentes a los precios de venta de los granos básicos comprados bajo los programas de estabilización en el país importador.

- f) Establecer los mecanismos de consultar para determinar las necesidades de importación o exportación de o hacia terceros países
- g) Velar por que se cumplan, a nivel nacional, las resoluciones de la Comisión, para lo cual deberá gestionar, cuando corresponda, la aprobación y apoyo de las autoridades competentes
- h) Coordinar sus actividades con las del Consejo Ejecutivo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana
- i) Las demás que le asigne el Consejo Económico Centroamericano.

Una disposición importante del referido instrumento es la obligación asumida por los Estados de proporcionar a los organismos de estabilización de precios los recursos económicos necesarios para que puedan cumplir eficazmente sus funciones, principalmente establecer un sistema adecuado de centros de conservación y almacenamiento (Art 8º) El Protocolo contiene, además, disposiciones referentes al control de importaciones de fuera del área, en condiciones preferenciales; así como a las exportaciones hacia terceros países, medida tendiente a evitar distorsiones en el mercado por importaciones que puedan efectuarse con franquicia aduanera. Al respecto es del caso traer a cuenta que en este Protocolo se introdujo una modalidad de política comercial de lo más interesante, se trata de la facultad de aplicar derechos compensatorios con el objeto de poner en igualdad de competencia a la producción local con las importaciones de terceros países. Dice el Artículo 4º:

Las importaciones de granos básicos de fuera del área centroamericana, que realicen los Organismos de Estabilización de Precios, estarán sujetas al pago de un gravamen arancelario, que será igual a la diferencia que se establezca entre el precio mínimo de garantía fijado por dicho Organismo y el costo total del producto importado puesto en bodega, para igualarlo al mencionado precio mínimo de garantía.

ARMONIZACION DE DISPOSICIONES DE SANIDAD AGROPECUARIA

El Artículo III del Tratado General establece, además del libre comercio, que las mercancías originarias del territorio de los Estados signatarios gozarán tratamiento nacional en todos ellos y estarán exentas de toda restricción o medida de carácter cuantitativo, con excepción de las disposiciones de control que sean legalmente aplicables en cada Estado por razones de sanidad, de seguridad o de política. Los Estados Contratantes, por lo tanto, no han considerado en ningún momento la eliminación de las disposiciones de sanidad agropecuaria. Lo deseable, y hacia lo cual se han orientado las actividades en este campo, es lograr la conciliación más adecuada entre el funcionamiento efectivo del Mercado Común y el control, tam-

bién efectivo, de tipo sanitario. Por esta razón se está tratando que las disposiciones de sanidad vegetal y animal que rijan dentro del área se conciben en forma tal que, sin perder su efectividad, no constituyan una traba a la libre circulación de mercancías.

EL COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGRICOLAS

Es oportuno, al menos mencionar, que otra acción indispensable para la liberalización total del comercio de los productos agrícolas en el área, es la coordinación de políticas del comercio exterior de los principales productos de exportación, tales como café, algodón y azúcar. Lo anterior presenta sus dificultades por los intereses comerciales y fiscales envueltos en la exportación de esos productos.

18 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO

La política agrícola común se ha venido estructurando como consecuencia del libre comercio, los regímenes transitorios estipulados en el Tratado General y las resoluciones acordadas por el Comité de Cooperación Económica, el Consejo Económico Centroamericano, las Reuniones de Ministros de Agricultura y las del Subcomité de Desarrollo Económico Agropecuario. Aunque no es posible abordar en detalle todos los aspectos de las resoluciones mencionadas, se presentan algunos comentarios generales sobre la programación del sector agrícola y los mecanismos institucionales con que se cuenta para impulsar el desarrollo agrícola dentro del proceso de integración económica centroamericana.

PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

El 16 de agosto de 1962 el Consejo Económico Centroamericano aprobó su Resolución 2, por medio de la cual acordó solicitar a la OEA, al BID y a la CEPAL que proporcionaran asistencia técnica a los organismos de planificación de los Estados centroamericanos, mediante la formación de una misión conjunta para todos los países del Istmo. Asimismo, se pidió que para dirigir las labores de la misión se constituyera un comité en el que, además de las instituciones mencionadas, hubiera representantes de la SIECA y del Banco Centroamericano de Integración Económica. En atención a lo solicitado por el Consejo Económico, la Comisión Tripartita OEA-BID-CEPAL, expresó su acuerdo en la creación de un Comité Asesor de Planificación para Centroamérica que tuviera, además, como representantes, al Secretario General de la SIECA y al Presidente del mencionado Banco Centroamericano.

En esta forma se dio origen a la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, que ha venido colaborando con el Mercado Común desde los inicios de 1963 y que a partir de 1967 se convirtió en "División de Desarrollo" dentro de la Secretaría Permanente. En sus principios, la Misión orientó sus actividades hacia los siguientes aspectos: a) adopción de

su propia estructura orgánica, así como la formación de núcleos nacionales de planificación, y b) formulación de programas de trabajos sobre la base de principios y metodología uniformes. En cuanto a los aspectos naturales se procedió, en colaboración con la SIECA, al levantamiento de un inventario de estudios sobre material agrícola, se dio comienzo a la preparación de un análisis de diagnóstico agropecuario por países y a la recopilación de antecedentes para las proyecciones de desarrollo de este sector dentro de la programación global. La Misión resumió sus ideas al respecto en el documento "Lineamientos de un programa de desarrollo agropecuario para Centroamérica 1965-1969".

La conclusión a que se llega en el documento es que el desarrollo agropecuario de la zona, en un primer período debe basarse en la tecnificación de unos cuantos cultivos básicos y de exportación, así como de la ganadería, sin esperar significativos cambios estructurales, que, aunque considerados de mucha importancia y necesidad, se dejan para su resolución a más largo plazo. Se contemplan tres objetivos que los países centroamericanos podrían adoptar en sus programas de desarrollo agropecuario de mediano plazo, y que son: a) mejoramiento de los niveles alimenticios, b) abastecimiento de materias primas para la industria de la región; y c) aumento y diversificación de las exportaciones. Siguiendo estos objetivos, la Misión Conjunta elaboró una serie de estudios específicos, entre ellos: Programa Regional de Producción de Granos Básicos, Programa de Desarrollo Ganadero en Centroamérica (todavía en preparación), Programa de Fomento del Cultivo del Trigo para Centroamérica y Programa de Diversificación de las Exportaciones.

Por otro lado, en cada país, la Misión ha ayudado a la preparación de programas de desarrollo agropecuario para el período 1965-1969. En colaboración con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la SIECA, se ha elaborado un documento sobre "Bases para una Estrategia Centroamericana de Desarrollo" (todavía en su versión preliminar) la cual comprende, en lo referente a la agricultura, el análisis de la situación presente y tendencias futuras, definición de política en los campos de tenencia de la tierra, aprovechamiento de recursos, riego, técnicas de explotación, comercialización, fomento, investigación, etc. En cada uno de estos temas se recomiendan acciones específicas, incluyendo la selección de proyectos y, entre ellos, los llamados multinacionales de interés regional.

Como un elemento importante de la programación del desarrollo se ha mencionado la conveniencia de especializar la producción a nivel regional, con el propósito de aprovechar al máximo los recursos disponibles de cada país y de la región en su conjunto. Este esfuerzo, junto con arreglos institucionales (estabilización de precios) son las acciones que se requieren para lograr lo que se ha dado en llamar "el perfeccionamiento del mercado común de productos agropecuarios", noción que lleva el planteamiento de que tal

propósito no se logra con el otorgamiento del libre comercio y la equiparación arancelaria, sino que estos pasos son más bien su punto de partida. Sobre este punto se expresa lo siguiente en el informe de CEPAL sobre evaluación de la integración económica: (3)

La existencia misma del mercado común cambia los términos en que se plantea el problema del desarrollo agropecuario en estos países, y ofrece mayores posibilidades para resolverlo. En primer lugar, permitiría impulsar un amplio proceso de zonificación de la producción en el ámbito regional, al establecerse una relación más estrecha entre la estructura productiva y las características y potencialidades de los recursos.

Es evidente la diferencia que existe entre cubrir la totalidad de las necesidades de cada país con base en los recursos nacionales o satisfacerlas partiendo de la producción de un territorio varias veces mayor. La importancia de este hecho se acrecienta si se tiene en cuenta la necesidad de ampliar la producción actual y, sobre todo, de crear o fortalecer numerosas líneas nuevas de producción en el futuro, a fin de servir una demanda mucho más diversificada que la actual.¹

Por otra parte, las posibilidades de zonificar la producción aumentan con la diversidad de climas, la variedad de condiciones físicas y de fertilidad de las tierras y la distribución de las aguas, así como con las notables diferencias existentes de país a país en cuanto a las relaciones entre el tamaño de la población rural y la cantidad y calidad de los recursos de que se dispone para la producción agropecuaria. Todo ello permitiría reestructurar el uso económico de las áreas menos productivas, y facilitaría la intensificación de actividades en las tierras más aptas para distintos cultivos, que se encuentran con frecuencia subutilizadas técnica y económicamente hoy día.

Dado que la distribución de los recursos naturales de la agricultura no sigue en general las líneas de las fronteras políticas, es probable que esos procesos dieran lugar a una pauta de especialización por zonas que podrían extenderse al territorio de más de uno de los países centroamericanos. En una primera etapa, cabría pensar que el grueso de la tarea se centraría en el desarrollo de la costa central y occidental del norte de Honduras, así como en la intensificación y modernización de la actividad productiva en las llanuras del Pacífico que se extienden de norte a sur hasta el área septentrional de Costa Rica. Se podría concebir así el desarrollo de las tierras altas de Guatemala, Honduras y Costa Rica, de la costa oriental situada al norte de Honduras y de la vertiente atlántica de Nicaragua y Costa Rica, como una tarea de largo plazo, aunque sin desconocer la necesidad de emprenderla de inmediato. Acaso se justificaría este enfoque, tanto por la naturaleza de los problemas que presentan los núcleos de fuerte concentración demográfica y la necesidad de reestructurar producciones muy arraigadas, como por el elevado monto de las inversiones regionales y los obstáculos técnicos que había que vencer.

Sobre esta misma cuestión se dice en el informe del Comité ad-hoc de la Nómina de Nueve: (4)

29. La acción de los cinco países coordinada a nivel regional podría comprender aspectos como los siguientes:

(3) Cf. E/CN. 12/CCE/327/Rev. 1, p. 60 y 61. (4) Doc. citado, p. 17 y 18.

- a. Una evaluación de los recursos naturales de Centroamérica, dando especial atención a la calidad y características de las tierras disponibles.
- b. Con base en esa evaluación debería llegarse a una zonificación de las tierras centroamericanas, en la que se especifique la gama de cultivos y explotaciones que podrían ser más apropiadas para cada zona
- c. La zonificación a que se hace referencia en el párrafo anterior permitiría definir una estrategia regional en este campo, dirigida a aprovechar las ventajas comparativas de cada país y de cada zona y comprendiendo las medidas de estímulo de la producción, políticas de crédito, extensión y otras encaminadas a impulsar la especialización
- d. El Comité considera que el esfuerzo regional de desarrollo necesita orientarse prontamente a la realización de las tareas indicadas en los párrafos anteriores, dentro de una política de largo plazo. Es también necesario aplicar de inmediato algunas medidas, compatibles con esos objetivos y tendientes a aplicar la política de fomento agropecuario a través de la preparación y ejecución de proyectos específicos y de la utilización de mecanismos diseñados para aumentar la productividad del sector agrícola.
- e. En opinión del Comité, existen ya condiciones adecuadas para decidir la realización de algunos programas específicos. Por ejemplo, las excepcionales condiciones de Nicaragua y Costa Rica, y en diversos grados, de los demás países para el desarrollo de la ganadería, señalan la conveniencia de emprender de inmediato un plan regional de fomento de la producción de carne, dirigido básicamente a la exportación; la pesca puede ser objeto de un esfuerzo conjunto y las frutas y vegetales constituyen otro renglón que podría servir de base a una importante actividad de exportación
- f. Los esfuerzos de coordinación de la política agropecuaria no se deben limitar a los aspectos puramente económicos del desarrollo del sector. El mejoramiento del poder de compra del sector campesino y el dinamismo del sector agropecuario, son parte esencial de un proceso de integración que se apoya en un mercado interno que es un 65 por ciento rural.
- g. Los planes debieran contener políticas destinadas a modificar las tendencias a la concentración del ingreso que han regido en el pasado, a través de cambios en las formas de tenencia de la tierra, los cuales obstaculizan actualmente la introducción de técnicas avanzadas y la elevación de la productividad en gran parte del sector agropecuario

LOS MECANISMOS DEL SECTOR AGROPECUARIO

La marcha hacia adelante del proceso integracionista de la economía centroamericana, ha ido dejando como consecuencia de sus trabajos la estructura institucional sobre la que ha de funcionar la política agropecuaria de la región. Estas instituciones, cuya operación coordinada y claramente diferenciada es

necesaria para lograr los máximos resultados con economía de esfuerzos y recursos, son de dos clases: organizaciones regionales e internacionales, que han venido colaborando en el proceso desde el inicio de éste, y aquéllas que han surgido como un resultado de las recomendaciones de algunas entidades regionales o cuya creación contemplan los tratados y convenios suscritos por los países del área.

La mayor parte de los mecanismos nacidos con posterioridad a la firma del Tratado General en el campo agropecuario se han creado para atender necesidades específicas, cuya satisfacción no podía esperar el establecimiento de una política agrícola común. Es con tal propósito, precisamente, que se están estructurando las bases de una futura acción conjunta en el sector, posibilitando un primer acercamiento de los países en una actividad que, como la agrícola, presenta problemas de tal magnitud y complejidad que es casi imposible, sin una previa labor de convencimiento y demostración, llegar a acuerdos regionales que modifiquen los puntos de vista que sobre la materia mantiene cada país.

Paralelamente, a medida que los programas de integración agropecuaria, hoy vigentes, convengan a los gobiernos de las ventajas de una acción conjunta en el sector, el proceso se ampliará a otros campos de la producción agrícola y entonces se hará necesario reajustar la actual estructura institucional para adecuarla a las nuevas situaciones. Mientras tanto el sector agropecuario, a nivel regional, se desenvuelve a través de los órganos e instituciones que se enumeran a continuación: Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano; Consejo Económico Centroamericano y Consejo Ejecutivo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana; Comisión Económica para América Latina (CEPAL); Misión de la FAO al Programa de Integración Económica (FAO/CAIS); Subcomité de Desarrollo Económico Agropecuario; Banco Centroamericano de Integración Económica; Comisión Coordinadora de Mercado y Estabilización de Precios de Centroamérica; Comisión Permanente de Investigación Agropecuaria de Centroamérica; Proyecto Centroamericano de Desarrollo Pesquero; Comité Regional de Coordinación de Registro Genealógico del Ganado.

Sobre los desarrollos institucionales que se necesitan para estructurar y poner en marcha una política común de desarrollo agrícola, dice el Informe del Secretario General a la VII Reunión del Consejo Económico Centroamericano: (5)

Se requiere ahora establecer orientaciones más precisas y de alcances mayores a fin de acrecentar la eficacia de los programas regionales y acelerar su ejecución. Entre otras medidas sería recomendable prestar atención preferente a las que se señalan a continuación: (a) lograr la pronta formación del Consejo de Ministros de Agricultura, como órgano encargado de unificar y orientar la acción de las instituciones nacionales en el campo especializado de la agricultura y ganadería, y (b) propiciar una coordinación cada vez más estrecha los Ministros de Economía y de Agricultura en esta materia.

(5) Documento SIECA/CEC-VII-O/D T.2, p. 17.

Por otro lado, desde hace muchos años los gobiernos han procurado ayuda financiera y técnica de los organismos internacionales especializados, en los campos nutricionales, de sanidad y agrícola, con el propósito de mejorar su desarrollo en tales sectores. Esto ha dado lugar, desde hace muchos años, casi a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, a que se destacaran misiones especiales en el área, o se crearan organismos con fines específicos para alcanzar aquellos objetivos. Con la aceleración del proceso de integración económica, en la década del sesenta, las instituciones que se encontraban operando en el sector agropecuario y actividades afines, comenzaron a interesarse en canalizar algunas de sus acciones a través de dicho proceso. En la medida en que éste se amplíe, es de esperar que los organismos internacionales aludidos canalicen sus actividades a través de los mecanismos institucionales alrededor de los cuales se desenvuelva el desarrollo agropecuario de los países del área. Existe un principio de coordinación en la labor de las entidades mencionadas, que se logra por medio de la SIECA y, además, porque en muchos casos, se les ha encomendado trabajos específicos dentro de la integración, lo que ha servido para fortalecer el marco institucional a que se ha hecho referencia.

Se mencionan estos otros organismos e instituciones, a fin de que no quede incompleto el cuadro de las actividades que en la actualidad existe en Centroamérica para el sector agropecuario: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP); Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA); Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA); Programa Cooperativo Centroamericano para el Mejoramiento de Cultivos Alimenticios (PCCMCA); e Instituto Regional de Investigaciones del Algodón (IRIA).

II DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA ECONOMICA

El perfeccionamiento y consolidación del Mercado Común está ligado no sólo al libre comercio, a la equiparación arancelaria, a la coordinación de varios campos de la política económica, etc., sino también a la existencia de una infraestructura económica —carreteras y comunicaciones en general, energía eléctrica. Es esta una condición necesaria para la integración de los propios países y para hacer posible la transformación de los cinco sistemas económicos en uno solo de alcance regional. Los desarrollos institucionales alcanzados por Centroamérica —a que antes se hizo referencia— tendrían poco valor práctico si paralelamente no se hicieran avances igualmente importantes en la construcción de esa infraestructura.

Estas consideraciones son también aplicables a movimientos de integración económica que puedan emprender otros países en vías de desarrollo. En efecto, el esfuerzo nacional en las primeras etapas del desarrollo de dichos países se centra generalmente en la construcción de carreteras, de presas hidroeléctricas

además de escuelas, hospitales, etc., esfuerzo que tiene que ser doble o simultáneamente son parte de un programa de integración económica regional. Desde luego que requerirán llevar a cabo obras de esa naturaleza para "integrar" al propio país y para abrir los cauces que hagan viable el proceso de integración multinacional a que se han comprometido. La cuestión ha sido diferente en países como los integrantes del Mercado Común Europeo, en que por razón de sus relaciones tradicionales ya existía esa infraestructura. Esto nos lleva a la conclusión de que las posibilidades crecientes de inversión y de intercambio dependen de la existencia de amplias facilidades en el campo de la infraestructura.

En Centroamérica se reconoció esta realidad desde los inicios del Programa, preocupación que está recogida en la propia Resolución 9 (IV) de la CEPAL transcrita en el Capítulo I, número 3. De allí surgieron una serie de trabajos relativos al estudio de los transportes, que en 1956 dieron como primer resultado la suscripción del Acuerdo Regional para la Importación Temporal de Vehículos por Carretera, y, en 1958, de dos nuevos instrumentos: el Acuerdo Centroamericano sobre Circulación por Carretera y el Acuerdo Centroamericano sobre Señales Viales Uniformes. Luego, dada la importancia que se asigna a esta cuestión, en el Tratado Multilateral (Cap. V) y en el Tratado General (Caps. IV y V) se incluyeron disposiciones sobre transporte y comunicaciones. Reconociéndose por otro lado que la construcción de la infraestructura es no sólo un elemento esencial en la operación del Mercado Común sino también un requisito indispensable para dar vigencia al principio del desarrollo equilibrado, en el Artículo 2 del Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica se hace referencia a este principio y se señala como primer objetivo el financiamiento de "proyectos de infraestructura que completen los sistemas regionales existentes o que compensen disparidades en sectores básicos que dificulten el desarrollo equilibrado de Centroamérica" (Art. 2, inciso a). Para esos mismos fines el BCIE creó a principios de 1965 el Fondo de Integración Económica. Con anterioridad, en setiembre de 1963, la Primera Reunión Conjunta de Ministros de Economía y Obras Públicas aprobaron un primer programa regional de carreteras encaminado a comunicar los principales centros de producción y consumo del mercado común; y cuya construcción se programó en dos etapas: en el bienio 1963-64 y en el quinquenio 1965-69. Su propósito fue ampliamente definido en el Informe de Evaluación de la CEPAL en los siguientes términos: (6)

Con el plan vial se trata de completar la red centroamericana de carreteras para que, mediante el mejoramiento y construcción de nuevas vías de comunicación, cumpla los siguientes objetivos: a) aumentar la fluidez y mejorar las condiciones del transporte automotor en el mercado común, vinculando más estrechamente los principales centros de consumo y de producción industrial; b) establecer nuevas rutas interoceánicas al norte de la región para facilitar el movimiento de las mer-

(6) Cf. doc. E/CN.12/CCE/327, Rev. 1.

cancías objeto de comercio exterior, y, en otros casos, construir rutas alternas de menor costo; c) conectar determinadas zonas de producción, principalmente agropecuarias, con los centros regionales de consumo, y d) dotar a Honduras de una red básica de carreteras troncales que diversifique además las conexiones del país con los vecinos

También se han efectuado importantes avances en otros campos de la infraestructura económica, particularmente en energía eléctrica según se explicó anteriormente (7). La acción regional en el sector de la energía eléctrica se ha encaminado a promover programas de interconexión entre los sistemas de dos o más países, con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos hídricos de la región, hacer ahorros en las inversiones y abaratar el servicio, programas que todavía se encuentran en estudio y sobre los cuales es posible que se tomen acciones concretas en un futuro cercano. Trabajos bastante avanzados existen igualmente en el campo de las telecomunicaciones. Su objetivo inmediato es establecer una red regional de telecomunicaciones, con ese propósito los Estados suscribieron (en abril de 1966) un Tratado Sobre Telecomunicaciones.

No es del caso entrar en explicaciones más amplias acerca de la preocupación que existe en Centroamérica sobre la urgencia de acelerar el desarrollo de su infraestructura económica (8). El tema sigue ocupando atención preferente por parte de los Organos del Tratado General y las instituciones regionales, particularmente del Banco Centroamericano y de la Secretaría Permanente. En el Informe del Secretario General a la VII Reunión Ordinaria del Consejo Económico Centroamericano se dice al respecto: (9)

La red de telecomunicaciones; la interconexión de sistemas eléctricos; la creación de instalaciones portuarias, servicios aéreos y flotas de cabotaje comunes, o la reorganización de los servicios de transporte, constituye programas de la más alta prioridad regional y donde la eficacia de la política gubernamental es decisiva. Nótese que muchos de los nuevos estímulos al ensanchamiento del mercado común surgirán precisamente de la ejecución de esos programas, cuyas principales ventajas provienen a su vez de las economías o abaratamiento de los servicios que supone la dimensión regional.

III. EL MERCADO COMUN FRENTE AL MUNDO EXTERIOR

19. LA POLÍTICA COMERCIAL COMUN

En este número se tratará lo relacionado con la política comercial común, es decir la nueva etapa de vinculaciones económicas con terceros países o grupos de países

(7) Véase p. 18, supra

(8) Esta cuestión está ampliamente elaborada en la tercera parte del documento de CEPAL sobre la Evaluación de la Integración Económica, así como el ya citados

(9) Informe del Secretario General sobre el Estado de la Integración Económica Centroamericana. Julio de 1967, p. 9 y 10

(10) Bienes y servicios que se necesitan en el proceso de industrialización y para construir carreteras y plantas de energía

LA INTEGRACION ECONOMICA NO ES UN MOVIMIENTO AUTARQUICO

La integración económica se ha considerado en Centroamérica no sólo como un nuevo enfoque a su aspiación tradicional de reconstruir la República Federal, sino que también como un instrumento eficaz para promover y acelerar su desarrollo económico. De manera que el proceso integracionista regional no puede calificarse como un movimiento autárquico; es decir, que busque aislarse económicamente del mundo cambiando su patrón de relaciones internacionales y canalizando sus recursos a la producción de lo que necesiten sus habitantes. Por el contrario, el mercado común lo han considerado los centroamericanos como un nuevo punto de partida para reorganizar su economía sobre la base de aprovechar mejor sus recursos, lo que incluye una política de diversificar y aumentar sus exportaciones al resto del mundo.

Las demandas que sobre la economía imponen el propio crecimiento interno, manifestadas en parte por los requerimientos de crecientes importaciones del exterior (10) exigen como contrapartida que estos recursos, o la mayoría de ellos sean generados por el sector exportador (a través de mayores exportaciones), si bien las entradas de capital, sea privado o en forma de créditos a los gobiernos ayudan a cubrir el financiamiento de esos gastos. Es un hecho reconocido que la ayuda externa de tipo financiero es indispensable en las primeras etapas del desarrollo, pero no puede ser sustitutiva del esfuerzo interno que tiene que hacer todo país o región que aspire a una tasa sostenida de desarrollo económico.

Los países centroamericanos siguen siendo economías orientadas "hacia afuera", lo que puede comprobarse al examinar la importancia del comercio exterior dentro de la actividad económica interna. Esta situación se mantiene a pesar de que el libre comercio ha estimulado el establecimiento de un sector productivo dedicado a abastecer el mercado regional; es más, la ampliación de esa base productiva para continuar el proceso de sustitución de importaciones y diversificar sus exportaciones al resto del mundo — tanto agrícolas como manufacturas y semimanufacturas — dependería en gran medida de la evolución de ese sector externo. Se reconoce que una cosa es integración económica en una época en que las exportaciones tradicionales tienen precios estables, y otra es la situación cuando esas exportaciones se ven afectadas por bajas en sus precios. Debido a la estructura económica de la región, el progreso de la integración económica estará ligada a la forma como evolucionen las exportaciones tradicionales, así como de los resultados que arrojen los esfuerzos que ahora se realizan por promover nuevas exportaciones.

tercera parte del documento de CEPAL sobre la Evaluación de la Integración Económica, así como el Informe del Comité Ad-hoc de la Nómina de Nueve, del Programa de Integración Económica Centroamericana. Julio de 1967, p. 9 y 10

de industrialización, de tecnificación de la agricultura eléctrica, etc.

COMPROMISOS FINALES QUE OBLIGAN A UNA POLITICA COMUN

Esta introducción tiene por objeto señalar la creciente importancia que tiene para la región la política comercial con terceros países, en lo particular; y las relaciones económicas, en general. Esto así ha sido reconocido por los organismos de la integración desde los inicios del Programa, pero con más urgencia al establecerse y empezar a funcionar el Mercado Común con las modalidades que ahora lo caracterizan. Y es que los compromisos asumidos por los Estados precisamente para constituir dicho mercado común, principalmente con la equiparación arancelaria, les ha impuesto la obligación de seguir una política comercial común en relación a terceros países, por lo menos la de carácter contractual referida al otorgamiento de preferencias arancelarias, cuotas libres de tasas impositivas (11) etc. El compromiso incluye la obligación de "no suscribir unilateralmente con países no centroamericanos nuevos tratados que afecten los principios de la integración económica centroamericana" (Art XXV del Tratado General), que inclusive se extendió a que deberían renegociar o denunciar convenios que nulificaran el proceso de equiparación —o más bien para hacerla efectiva— lo que está recogido en el Artículo VII del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y en el Artículo XXIV del Tratado Multilateral. La latitud o discreción de los Estados en este campo de convenios comerciales, ha quedado limitada a que puedan suscribir tratados únicamente sobre la base de la cláusula de nación más favorecida, siempre que se incluya la "Cláusula Centroamericana de Excepción" (Art XXV del Tratado General), que los tratamientos que se otorguen entre sí los países centroamericanos en el proceso de integración económica, no podrán extenderse a terceros países; pero aún en estos casos, así como cuando se quieran celebrar convenios sobre productos o incorporarse a nuevos organismos económicos internacionales, se deben celebrar consultas previas entre los cinco países (Art XXIV del Tratado Multilateral).

VENTAJAS Y REQUISITOS PARA UNA NEGOCIACION CONJUNTA

Estos compromisos plantean dos cuestiones importantes. En primer lugar resalta la importancia económica de una negociación comercial de los cinco países como una sola unidad en vez de que cada país lo haga aisladamente, en otras palabras, el poder de negociación de Centroamérica se ve multiplicado al poder

ofrecer un mercado que en 1966 fue de 3/4 de un billón de dólares (12) de manera que podría obtener concesiones más amplias que las que lograrían los cinco países si negociaran cada uno por su cuenta. Igualmente en lo que se refiere a exportaciones que en 1966 ascendieron —al resto del mundo— a 661 millones de dólares. En cuanto a su importancia como región exportadora, Centroamérica ocupa el tercer lugar en el mundo en café (después de Brasil y Colombia) y es la segunda en importancia en banano (después del Ecuador). En segundo lugar, se plantea la necesidad de organizarse para actuar como una sola unidad, lo cual tiene sus ventajas pero también sus dificultades.

PRONUNCIAMIENTOS DE LOS ORGANISMOS DE LA INTEGRACION

En cuanto a resoluciones o recomendaciones para estudiar y adoptar una política comercial común, ya en febrero de 1962, el Subcomité de Comercio durante su duodécima reunión señaló en su informe que "durante la presente reunión se hizo patente la necesidad de que una vez establecido el Mercado Común Centroamericano, los países miembros presten creciente atención a los problemas que se plantean en el campo de sus relaciones económicas y comerciales con países o grupos de países de fuera de la región".

Posteriormente, el Comité de Cooperación Económica en su Octava Reunión Ordinaria (enero de 1963), entró a examinar con mayor detenimiento la conveniencia de iniciar una nueva etapa de vinculaciones económicas con terceros países, emitiendo su Resolución N° 120, cuyo texto se transcribe íntegramente a continuación (13).

CONSIDERANDO:

- a) Que en los tratados de integración económica los gobiernos centroamericanos se han comprometido a mantener una posición solidaria en cuanto se refiere a sus relaciones de política comercial con respecto al mundo exterior;
- b) Que para el continuado avance de dicha integración económica y del desarrollo conjunto de la región es de la mayor importancia establecer una política centroamericana de vinculaciones económicas con el resto del mundo;
- c) Que resulta necesario adoptar medidas de política que fortalezcan el comercio exterior regional y fomenten las relaciones de complementariedad económica con otros países o grupos de países sobre bases de beneficio mutuo;

- (11) Al analizar la equiparación arancelaria se vio que la modificación de aforos —elevase o disminuirse sólo puede hacerse multilateralmente; de manera que un convenio comercial que incluya reducción de de tarifas no puede celebrarse unilateralmente.
- (12) Importaciones totales fueron de 942 millones, menos el comercio intraregional de 176 millones, resulta que importaciones procedentes de terceros países fueron en 1966 de 766 millones. Las exportaciones totales fueron 837 millones, menos 176 del comercio regional, de un total de 660 millones al resto del mundo.
- (13) Cf. doc. E/CN.12/CCB/289.

RESUELVE:

- 1 Recomendar a los gobiernos centroamericanos que adopten una política comercial común respecto de terceros países o de otras agrupaciones económicas y que, para su ejecución, establezcan una unidad de negociación conjunta;
- 2 Solicitar a la Secretaría de la IEPAL la preparación de estudios que permitan determinar las posibilidades de incrementar y fortalecer las exportaciones de nuevos productos de origen agropecuario y de artículos manufacturados con materias primas del área y los de aquellas ramas industriales que requieran el acceso a mercados no centroamericanos para su operación económica; así como una primera investigación acerca de la complementariedad actual y potencial entre la economía de la región y otros países o grupos de países de la América Latina;
- 3 Encomendar a la SIECA un análisis de las posibilidades de intensificar las relaciones comerciales con países cercanos a la región, incluyendo en el mismo la formulación de medidas complementarias a las puramente comerciales que propicien la transferencia de técnicas y de capital;
- 4 Recomendar a los gobiernos que faculthen al Secretario General de la SIECA para que realice las gestiones tendientes a los fines de mayor acercamiento a que se refieren los párrafos anteriores y recomendarles, además, que utilicen las instituciones y mecanismos centroamericanos de integración económica ya establecidos para impulsar las tareas señaladas en el numeral 3 anterior;
5. Recomendar a la SIECA que mantenga vínculos de información permanente con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y autorizarla para que gestione el establecimiento de una representación permanente centroamericana ante los organismos del mercado común europeo .

Luego, como paso en la dirección de ir creando mecanismos para que se estudiaran estos asuntos e iniciar los contactos recomendados por el CCE en su Resolución 120, el Consejo Económico acordó que la Secretaría Permanente organizara una unidad que se encargara de estudiar los problemas de comercio exterior (la actual sección de política comercial de SIECA), así como una Representación en Europa (la cual tiene su sede en Ginebra, Suiza)

Posteriormente, en noviembre de 1964, la Primera Reunión de Directores de Organismos de Planificación trató la política de comercio exterior, habiendo señalado una serie de directivas que posteriormente sirvieron a la Primera Reunión de Ministros de Economía y Hacienda de Centroamérica para emitir su Resolución N° 1 (RMEH-1), según la cual,

(14) Cf. doc. E/CN.12/CCE/339.

RESUELVE:

- 1 Recomendar a los gobiernos la creación o fortalecimiento de unidades administrativas especializadas para la atención de los asuntos del Comercio exterior
- 2 Recomendar a los gobiernos la formación, en aquellos países en que no exista, de una Comisión Nacional de Comercio Exterior, que deberá incluir la participación de la Oficina de Planificación, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Banco Central y otros organismos especializados, así como representantes del Sector Privado
3. La integración de un Comité Coordinador, formado por altos personeros de las Comisiones Nacionales de Comercio Exterior, el cual se reunirá periódicamente con miras a coordinar la acción de los organismos nacionales, en tanto se reciben los estudios encomendados a SIECA y CEPAL
- 4 Recomendar la promoción de nuevas exportaciones, lo que sería llevado a cabo en el nivel nacional por el organismo de fomento respectivo, y a nivel regional por el Banco Centroamericano de Integración Económica. La acción de las instituciones de fomento nacionales, será coordinada a través de reuniones periódicas
- 5 Encomendar a la SIECA la realización de estudios e informaciones permanentes sobre los mercados externos, debiendo crear al efecto una Sección Especial.
- 6 Encomendar al ICAITI que, dentro de sus recursos disponibles, realice los estudios tecnológicos sobre posibles productos de exportación.
- 7 Que el financiamiento de nuevas exportaciones se promueva además a través de los sistemas bancarios nacionales

En enero de 1966, en la Novena Reunión Ordinaria del Comité de Cooperación —reunión de evaluación ya citada— se volvió a tratar el asunto de la política comercial externa, esta vez con la idea de avanzar un poco más en cuanto a la orientación o finalidades que debe tener esa política, la participación en conferencias económicas en que se traten cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo, así como entrar a crear los mecanismos operativos que hicieran posible la realización de dicha política. Con esos propósitos propósitos emitió la Resolución 135 (CCE), cuyo texto es el siguiente: (14)

CONSIDERANDO:

- a) Que uno de los principales objetivos de la integración económica es promover la eficaz y

constructiva participación de los cinco países en los beneficios del comercio internacional,

- b) Que la creación del mercado común plantea la necesidad y establece la oportunidad de contar con una política de comercio exterior de carácter regional para aprovechar las amplias posibilidades que ofrece la acción conjunta multilateral;
- c) Que la formulación y puesta en práctica de dicha política es cada día más urgente, tanto por el papel determinante que seguirán desempeñando las transacciones con el exterior, como por el hecho de convenir a Centroamérica participar activamente en los movimientos de cooperación económica multinacional auspiciados por las Naciones Unidas en América Latina y en otras áreas

RESUELVE:

1 Recomendar a los gobiernos:

- a) La adopción de una política comercial común respecto de otros países y grupos de países que persiga las siguientes finalidades:
 - i) procurar la estabilidad y mejoramiento de los precios y obtener volúmenes máximos de exportación de productos tradicionales,
 - ii) ajustar las importaciones totales a los ingresos provenientes de las exportaciones y de las corrientes de capital del exterior a largo plazo, teniendo en cuenta, además, los efectos del financiamiento externo a corto plazo;
 - iii) transformar la composición de las importaciones según las necesidades de crecimiento de la actividad interna y de acuerdo con los objetivos que se busca alcanzar en materia de sustituciones de importaciones, y
 - iv) fomentar otras líneas de exportación, incluidas las de productos manufacturados, y abrir nuevos mercados en el exterior para imprimir mayor dinamismo al crecimiento del sector externo, desarrollar los recursos naturales y propiciar la diversificación de la actividad productiva;
- b) Que en los tratados comerciales que celebren individualmente con terceros países, mientras se organizan las tareas de tipo regional centroamericano, se reserven la facultad para modificarlos cuando así lo requieran las finalidades y disposiciones de la política común;
- c) Que intensifiquen su participación conjunta en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y, de modo especial, en la Junta de Comercio y Desarrollo, las comisiones y los demás órganos de la Conferencia;
- d) Que estudien, con el auxilio de los organismos del Tratado General, las posibilidades de vinculación de Centroamérica con la integración económica de América Latina, especialmente en lo que se refiere a los acuerdos de comple-

mentación industrial; tomen medidas para que Centroamérica sea incluida en las investigaciones que sobre la materia lleva a cabo el Programa de Industrialización Instituto BID-CEPAL, y, en su oportunidad, examinen la conveniencia de participar conjuntamente en los programas que se formulen al nivel latinoamericano,

- e) Que, a fin de progresar más rápidamente en el establecimiento de vinculación económica con el resto de América Latina, constituyan comisiones mixtas de Centroamérica y países determinados de la región latinoamericana que exploren al nivel técnico las posibilidades de cooperación existentes, con la asesoría de la SIECA, de la secretaría de la CEPAL y de otros organismos internacionales participantes en el movimiento de integración multinacional;

2 Recomendar al Consejo Económico que, por lo que hace a los productos básicos de exportación:

- a) Promueva la coordinación de las políticas nacionales de defensa de las exportaciones, teniendo en cuenta los estudios que prepare la SIECA y los demás elementos de juicio que ésta presente;
- b) A fin de avanzar en esta materia, haga las gestiones del caso para establecer en el marco del Consejo Económico y del Consejo Ejecutivo, y con la colaboración y asesoría de la SIECA, comisiones centroamericanas por productos, encargadas de elaborar propuestas que garanticen la más alta coordinación posible a nivel regional de la política y países o grupos de países y en las instituciones internacionales y organismos de las Naciones Unidas que actúan en este campo, y
- c) Integre como primer paso, una Comisión Centroamericana del Café, compuesta por representantes gubernamentales y del sector privado, que lleve a cabo las tareas tendientes a coordinar la comercialización externa e interna, incluida la armonización de la política de los países centroamericanos en el Convenio Internacional del Café, y sirva de órgano asesor a nivel regional en todos los aspectos — costos, producción, diversificación y mercado — de la industria cafetalera

3 Recomendar asimismo al Consejo Económico que, en lo que toca al resto de los productos de exportación:

- a) Gestione con los gobiernos respectivos el establecimiento de las Comisiones u organismos nacionales de comercio exterior, recomendadas por la Primera Reunión de Ministros de Economía y de Hacienda, y que constituya un grupo coordinador de los trabajos de dichas comisiones a fin de proporcionar al Consejo Económico, los elementos técnicos indispensables para la formulación y ejecución de la política comercial común
- b) Impulse la preparación de proyectos específicos y de programas de investigación y fomento de la producción de nuevos artículos exportables, destinados a superar las limitaciones actuales de la oferta, además de los estudios de mercado y otras tareas que tendrían que

realizarse de modo simultáneo en relación con la política comercial propiamente dicha, todo ello teniendo debidamente en cuenta los trabajos que llevan a cabo el Banco Centroamericano de Integración Económica y otros organismos

Todos estos antecedentes ponen de relieve, como se dijo antes, la creciente importancia que reviste la política comercial común como instrumento para fortalecer y ampliar el proceso de integración económica. Se trata de combinar una política de sustitución de importaciones con una de diversificar exportaciones, porque se está observando que las posibilidades de desarrollo de ciertas industrias básicas sólo puede ser factible si parte importante de esa producción se destina a los mercados mundiales o a países vecinos al área. Por otro lado, esta tendencia se ve reforzada por las políticas económicas de estos tiempos, que incluyen la inclinación a la formación de nuevos bloques, aspecto que se tratará más adelante. La Declaración de los Presidentes de América apunta en esa dirección al haberse comprometido a formar un mercado común latinoamericano y señalar en el Capítulo I, sección 3 (medidas con respecto al Programa de Integración Económica Centroamericana) en su inciso a) (3) "promover la realización de una política comercial común", lo que significa un acuerdo al más alto nivel político (15)

20.—VINCULACION DE PANAMA AL PROGRAMA DE INTEGRACION ECONOMICA

Desde los inicios del Programa de Integración Económica empresa que debería comprender por razones de geografía a todo el istmo centroamericano de allí que desde entonces se pensó que la incorporación de Panamá a este movimiento era conveniente para completar ese marco geográfico así como para ampliar las posibilidades económicas del proceso integracionista. Estas consideraciones fueron expresadas durante la Reunión constitutiva del Comité de Cooperación Económica (CCE) en agosto de 1952. En el informe se señala que "El Comité recibió con gran beneplácito la asistencia de un representante del Gobierno de Panamá con carácter de observador y a iniciativa de una de las delegaciones decidió por aclamación solicitar de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, que de acuerdo con el Comité, invite al Gobierno de ese país a formar parte del mismo si lo tuviera a bien" (16). En esa misma oportunidad dicho Comité emitió su Resolución Nº 13, denominada "Invitación a la República de Panamá para que se adhiera al Comité", que literalmente decía (17)

CONSIDERANDO:

Que la resolución 9 (IV) de la Comisión Económica para América Latina está concebida en términos que admiten claramente la participación del Gobierno de Panamá en el Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano,

CONSIDERANDO:

Que dada la posición geográfica de Panamá y la semejanza de sus problemas económicos con los del resto de Centroamérica, la incorporación de dicho país hermano al movimiento de integración y reciprocidad ayudaría a solucionar dichos problemas y ampliaría el alcance de la política que inspira al Comité,

RESUELVE:

1 Hacer constar que veía con el mayor beneplácito que la República de Panamá compartiera los principios y propósitos que inspiran al Comité y participara como miembro de éste en sus futuras actividades y reuniones

2 Facultar al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina para que, de acuerdo con el Presidente del Comité de Cooperación de los Ministros de Economía, invite al Gobierno de la República de Panamá a que se haga representar en las próximas reuniones y actividades del Comité y de sus órganos subsidiarios

Años más tarde, durante la Sexta Reunión del CCE, en setiembre de 1959, Panamá se hizo representar por su Ministro de Hacienda y Tesoro. En el informe de la Reunión se dice que la delegación panameña al hacer uso de la palabra expresó:

Que su país no podía continuar ajeno a las nuevas formas de convivencia internacional y deseaba participar en el Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano. Hizo formal solicitud para que se incluyera a Panamá en las actividades del Comité con vistas a su participación plena en el programa. Agregó la Delegación que antes de que su gobierno se incorpora a al Comité con todos los derechos y obligaciones contraídas por los cinco gobiernos creía necesario aclarar y precisar cómo habían de resolverse los diversos problemas que planteaba dicha incorporación y de modo concreto los relacionados con la existencia de instituciones centroamericanas y de convenios entre los que mencionó el Tratado Multilateral de Libre Comercio y el Régimen de Industrias de Integración

El Comité estimó que la participación de Panamá era un hecho de gran trascendencia para el futuro del Programa ya que ello significaba no solo la ampliación del mercado sino un mayor ámbito para todas sus actividades

(14) Sobre los aspectos institucionales de la política comercial véase Céap. V., Nº 34, relativo a la "Institucionalización de la representación común ante el mundo exterior".

(18) Véase doc. E/CN. 12/296, Anexo C.

(17) Cf. Informe de la Sexta Reunión Ordinaria del CCE, doc. E/CN. 12/CCE/184, p. 10.

Además las delegaciones centroamericanas reconocieron que lo expresado por la Delegación panameña era muy atendible conceptos que están recogidos en la Resolución N° 80 del CCE, que también se transcribe, con el propósito de hacer patente el interés de Centroamérica porque Panamá forme parte del Programa de Integración Económica, interés que, como se habrá observado comparte Panamá

a) Que desde su Primer Período de Sesiones, el Comité ha expresado el beneplácito con que vería participar a Panamá en el Programa de Integración Económica;

b) Que el Ministro de Hacienda y Tesoro de Panamá en nombre de su gobierno ha solicitado formalmente del Comité se incluya a Panamá en el Programa de Cooperación Económica con vistas a una plena participación en el mismo;

c) Que es necesario aclarar y precisar cómo habrían de resolverse los diversos problemas que plantearía dicha incorporación, especialmente los relacionados con el Tratado Multilateral de Libre Comercio, Régimen de Industrias de Integración, Equiparación Arancelaria y demás convenios del Programa de Integración Económica

Declara que la decisión de Panamá constituye un hecho trascendental para el progreso económico de los países del Istmo Centroamericano, y

RESUELVE:

- 1 Incorporar a la República de Panamá al Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano e invitar a su gobierno a que, mientras se lleven a cabo los estudios que permitan decidir finalmente sobre su incorporación plena al Comité, participen en todas sus actividades como si fuera miembro del mismo y a integrarse de inmediato como miembro del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial y de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central.
- 2 Solicitar a la Secretaría que haga estudios sobre los efectos de la plena participación de Panamá en el Programa de Cooperación Económica y de su posible adhesión a los tratados y convenios firmados por los cinco gobiernos, y presente un informe al Séptimo Período de Sesiones del Comité

Continuando con esta relación de antecedentes, en 1963, con motivo de la Reunión de los Presidentes de Centroamérica, de Panamá y de los Estados Unidos, los Presidentes de los cinco países centroamericanos y de Panamá consideraron dentro de su agenda este importante tema, y de ahí que el comunicado expedido conocido con el nombre de "Declaración de Centroamérica" diga a este respecto:

Los Presidentes de Centroamérica ratifican su aspiración a que la República de Panamá participe más estrechamente en el movimiento de Integración Económica; y el Presidente de Panamá declara que su Gobierno reitera su apoyo en todos sus alcances al Programa de Integración Económica de Centroamérica. También declara que está dispuesto a iniciar de inmediato negociaciones con los Gobiernos miembros del Tratado General de Integración Económica en su conjunto con miras a concretar un convenio especial que facilite la asociación de su país a dicho Programa

ETAPA DE ESTUDIOS Y DECISIONES

La decisión de los Presidentes dio lugar a que los Gobiernos centroamericanos, de común acuerdo con el Gobierno panameño, encargaran a la SIECA que iniciara conversaciones con autoridades de dicho país, a fin de formular un proyecto de bases para llevar a cabo la concertación de un "Convenio de Asociación" entre el Mercado Común Centroamericano y Panamá. Como resultado de esas conversaciones la Secretaría Permanente presentó un memorándum al Consejo Ejecutivo en su V Reunión, realizada en agosto de 1963, que permitió a dicho organismo acordar una primera posición sobre el convenio antes aludido.

Luego, en septiembre de 1963, tuvo lugar una reunión entre representantes del Gobierno de Panamá y el Consejo Ejecutivo —en representación de los países centroamericanos— para discutir dichas bases. En esas conversaciones se pusieron de manifiesto algunos problemas que tanto Panamá como Centroamérica estimaban debían aclararse antes de iniciar negociaciones más formales. Coincidió lo anterior con manifestaciones de algunos sectores privados centroamericanos en los que hacían ver su preocupación por los posibles efectos negativos que podía tener sobre la industria centroamericana una posible vinculación con Panamá, preocupaciones que también por su lado manifestaron industrias y comerciantes panameños. Esas consideraciones llevaron a las autoridades panameñas y al Consejo Económico Centroamericano a la decisión de encargar un estudio que aclarara a ambas partes las áreas de mayor preocupación, lo cual está señalado, por parte de Centroamérica, en la Resolución N° 15 del Consejo Económico (18).

Sobre la base anterior tanto Panamá como Centroamérica encargaron sendos estudios bajo los mismos términos de referencia. El experto contratado por Panamá rindió su informe en junio de 1966, que fue sometido al análisis de una Comisión de Mercado Común nombrada por aquel país la que resolvió recomendar al Presidente de la República la conveniencia de que Panamá participe plenamente en el Programa de Integración Económica "en forma que convenga a los mejores intereses de la República de Panamá y de

(18) Véase Acta de la Tercera Reunión Ordinaria del Consejo Económico Centroamericano. Noviembre de 1964.

los países que actualmente integran el Mercado Común Centroamericano" Por su parte, el Grupo de tres expertos nombrado por las autoridades del Mercado Común Centroamericano rindió su informe en marzo de 1967. Este se centia en examinar las áreas que más han preocupado a los centroamericanos—instituciones particulares de la economía panameña— a saber: la Zona Libre de Colón, los Problemas del Arancel Exterior Común de Centroamérica y Panamá, la Zona del Canal y el sistema monetario de aquel país. En el estudio se aclaran satisfactoriamente estas cuestiones, lo que llevó al Grupo de Expertos a expresar que: (19)

Se ha comprobado que las características de la economía panameña y los compromisos internacionales de Panamá no son obstáculos insuperables para la incorporación de este país al Programa de Integración Centroamericano. Reconocemos sin embargo que, por su trascendencia para el futuro, debe tomarse en cuenta la comunidad de intereses en perspectivas en las discusiones que Panamá sostiene con Estados Unidos para la revisión de los tratados vigentes y para el convenio sobre un nuevo canal.

En el capítulo final del informe de referencia se examinan cuatro alternativas sobre la posible vinculación de Panamá al movimiento de integración económica a saber: (20)

- a) Panamá entraría al MCC como miembro pleno desde el inicio. Esto implicaría que Panamá ingresaría a todas las instituciones del MCC desde el comienzo con las obligaciones y derechos que ello significa.
- b) Panamá y el MCC se pondrían de acuerdo en un programa de trabajo mediante el cual el primer país ingresaría progresivamente al proceso de integración. Existiría un calendario fijado de antemano que obligaría a ambas partes a adoptar ciertas medidas en determinadas fechas.
- c) Panamá y el MCC tomarían algunos pasos tendientes a su vinculación económica. En este caso no habría un calendario previamente establecido. Se contemplaría la posibilidad de adoptar nuevas medidas una vez conocidos los efectos de las primeras.
- d) Panamá y cada uno de los miembros del MCC por separado llegarían a ciertos acuerdos bilaterales. Estos, después de un cierto tiempo, se tratarían "multilateralizar".

Los expertos terminan pronunciándose por la se-

gunda alternativa, recomendando, además, algunas metas y los procedimientos de negociación.

Mientras tanto, en abril de 1967, tuvo lugar la reunión de los Presidentes de América en Punta del Este, Uruguay. En la Declaración emitida en esa ocasión, dentro del punto tercero del Capítulo Primero, "Medidas con respecto al Programa de Integración Económica Centroamericana", los Presidentes de los Estados Miembros del Mercado Común Centroamericano se comprometieron, en el inciso c), a "pronunciar una creciente vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano", lo que viene a reiterar la decisión al más alto nivel político respecto a la vinculación de Panamá al Programa de Integración Económica de Centroamérica.

Por otro lado, desde 1966 se había iniciado el proceso de incorporación de Panamá a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). En efecto, en junio de 1966 se reunieron los Ministros de Relaciones Exteriores de los cinco países centroamericanos y el de Panamá, oportunidad en que suscribieron un protocolo que incorpora a Panamá a los siguientes Organos Subsidiarios de la ODECA: Consejo Centroamericano de Trabajo y Previsión Social, Consejo Centroamericano de Salud Pública y Consejo Centroamericano de Turismo.

El Informe del Grupo de Expertos anteriormente mencionado, dio lugar a que la SIECA presentara a la XXVII Reunión del Consejo Ejecutivo un documento en que se examinan las alternativas planteadas por los expertos, sugiriendo a su vez una nueva relacionada con la conveniencia de suscribir un convenio general en que se incorporaría a Panamá al Mercado Común Centroamericano, el cual contemplaría un proceso progresivo. Conlleva la noción de un programa con etapas y de flexibilidad, para resolver los problemas que pudieran presentarse a ambas partes en ese proceso de incorporación. Además, en el documento también se plantea un mecanismo de negociación (21). Sobre esa base el Consejo Ejecutivo en su Vigésima-octava Reunión examinó exhaustivamente tanto el documento de los expertos como el documento de la SIECA, habiéndose pronunciado por una "vinculación progresiva de Panamá al Mercado Común Centroamericano mediante un programa definido y concreto pero con cierto grado de flexibilidad" (22).

A continuación, el Consejo Económico en su VII Reunión Ordinaria celebrada en Costa Rica en agosto de 1967, se abocó a considerar las recomendaciones que le formulara el Consejo Ejecutivo y los documentos

(19) Véase *La Participación de Panamá en el Programa de Integración Económica Centroamericana*, Informe de Enrique Delgado, Francisco De Sola y Eduardo Lizano, p. 10.

(20) *Ibid.*, p. 153 y 154.

(21) Véase *Vinculación de Panamá al Programa de Integración Económica*. Nota de Secretaría, doc. SIECA/CE-XXVII/D.T.37.

(22) *Acta de la Vigésima-octava Reunión del Consejo Ejecutivo*. Agosto de 1967.

tantas veces mencionados. Después de amplias deliberaciones adoptó la Resolución Nº 45, cuyo texto es el siguiente:

CONSIDERANDO

Que en diferentes oportunidades los Gobiernos Centroamericanos y el Gobierno de Panamá han expresado interés en iniciar un movimiento que tienda a integrar las economías de sus respectivos países;

Que con motivo de la Reunión de Presidentes de América, celebrada en Punta del Este, Uruguay, en abril del año en curso, los Mandatarios de los Estados Miembros del Mercado Común Centroamericano, se comprometieron a propiciar una creciente vinculación de Panamá al mismo, como parte de la acción continental para lograr la integración económica de América Latina;

Que ha tenido a la vista los estudios realizados para determinar la viabilidad económica de la vinculación de Panamá al Programa de Integración Económica Centroamericana;

Que el Consejo Ejecutivo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana expresó durante su Vigésimaoctava Reunión que comparte la conclusión de los estudios mencionados en el sentido de que es recomendable la incorporación plena de Panamá al Programa de Integración Económica Centroamericana

DECLARA

Que es de la más alta conveniencia para los seis países que forman el Istmo Centroamericano la plena participación de Panamá en el Mercado Común del Área, mediante un proceso gradual y progresivo que con la necesaria flexibilidad, conduzca a la integración de sus respectivas economías; y

RESUELVE:

- I Invitar al Gobierno de Panamá para que se haga representar en una reunión con el Consejo Económico Centroamericano, para reanudar las negociaciones tendientes a la plena participación de ese país en el Programa de Integración Económica Centroamericana; de limitar los principales sectores que habrán de ser objeto de las negociaciones en la siguiente etapa, y establecer las bases para realizarlas
- II Recomendar al Consejo Ejecutivo del Tratado General la realización de las negociaciones, con base en los resultados de los acuerdos y conforme a los lineamientos que se aprueben en la reunión aludida en el numeral anterior
- III Encargar a la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana la gestión y elaboración de los estudios complementarios que faciliten al Consejo Económico y al

Consejo Ejecutivo el cumplimiento de las tareas mencionadas en la presente Resolución. La Secretaría Permanente hará, asimismo, los arreglos que sean necesarios para que puedan celebrarse, en el tiempo más propicio, las reuniones que se convengan

La anterior resolución constituye el último paso dado con respecto a la vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano. Como se había observado por los antecedentes y los distintos pronunciamientos y resoluciones, existe no solo el convencimiento sobre la conveniencia de una vinculación económica, sino también la decisión política de ambos lados. Esto parecería indicar que en un corto plazo Centroamérica y Panamá podrán iniciar conversaciones que puedan desembocar en un acuerdo formal.

21. CENTROAMÉRICA Y EL PROYECTADO MERCADO COMÚN LATINOAMERICANO

La aspiración de crear un Mercado Común Latinoamericano arranca en los tiempos modernos de la postguerra. Muchos estudios y reuniones se han efectuado para hacer realidad el objetivo de una integración económica al nivel latinoamericano; pero debido a las dificultades que plantea una empresa de esa naturaleza ha sido difícil hacer progresos importantes. Razones de geografía, estructuras económicas disímiles, distintos grados de desarrollo, problemas de estabilidad monetaria, aspiraciones de mantener libertad de acción para regir su política de desarrollo económico-social son, entre otras, cuestiones que han dificultado a los países latinoamericanos avanzar más rápidamente. No obstante, un producto de esos trabajos y esfuerzos, como se ha visto, ha sido el establecimiento del Mercado Común Centroamericano y su influencia es también palpable en el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Más recientemente, en enero de 1965 el Presidente de Chile, señor Eduardo Frei dirigió una carta a los señores Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Felipe Herrera y Carlos Sanz de Santamaría, invitándoles "a presentar sus puntos de vista sobre la integración económica de América Latina", expresando que "es indudable que todo proceso de esta importancia requiere decisiones del más alto nivel en el plano político... Pero creo también que no podría haber una acción efectiva en ese plano si no se contase previamente con fórmulas basadas en estudios profundos y objetivos". En atención a esta exhortación, los cuatro economistas latinoamericanos presentaron a los Presidentes Latinoamericanos el documento "Proposiciones para la Creación del Mercado Común Latinoamericano" (23)

Estas iniciativas, más la del Presidente Illia de la Argentina, para convocar a una Reunión de Presidentes, sirvieron como elementos catalizadores para im-

(23) Véase Hacia la Integración Acelerada de América Latina Fondo de Cultura Económica. 1965.

pulsar la idea de establecer un Mercado Común Latinoamericano. Como es sabido, después de varias reuniones preparatorias de grupos de expertos, de los Cancilleres y Representantes personales de los Presidentes, se celebró en Uruguay la Reunión de los Presidentes de América, en cuya Declaración se incluye un Programa de Acción en el que destacan los acuerdos sobre Integración Económica y Desarrollo Industrial de América Latina (Capítulo I). El compromiso más importantes es la creación, en forma progresiva, a partir de 1970, del Mercado Común Latinoamericano "que deberá estar sustancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años". Luego, en esa misma sección de principios, objetivos y metas, se indica el proceso o la forma como se llevará a cabo aquella finalidad.

- b) El Mercado Común Latinoamericano se basará en el perfeccionamiento de los dos sistemas de integración existentes: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Simultáneamente, los dos sistemas iniciarán un proceso de convergencia en etapas de cooperación, vinculación e integración, teniendo en cuenta el interés de los países latinoamericanos no vinculados aún a tales sistemas; a fin de facilitarles su acceso a alguno de ellos.
- c) Promover la incorporación de los otros países de la región latinoamericana a los sistemas de integración existentes.

EL PROCESO DE CONVERGENCIA

Se establecen a continuación los compromisos asumidos por los Presidentes de los países Miembros de la ALALC y las medidas a que por su parte se comprometieron los cinco Presidentes de los países centroamericanos, que se transcriben porque señalan metas tendientes a perfeccionar la integración económica con adelantos institucionales en varios campos, incluyendo lo que puede calificarse como la cuarta etapa del Mercado Común Centroamericano: su proyección hacia el exterior, que incluye vinculaciones con Panamá, con países vecinos al área y la cuenca del Caribe, y su participación activa en el establecimiento del Mercado Común Latinoamericano.

3. MEDIDAS CON RESPECTO AL PROGRAMA DE INTEGRACION ECONOMIA CENTROAMERICANA

Los Presidentes de los Estados miembros del Mercado Común Centroamericano se comprometen a:

- a) Ejecutar un programa de acción que comprenda, entre otras, las siguientes medidas:
 - 1) Perfeccionar la unión aduanera y crear la unión monetaria centroamericana;
 - 2) Completar la red regional de obras de infraestructura;
 - 3) Propiciar la realización de una política comercial externa común;

- 4) Perfeccionar el mercado común de productos agropecuarios y llevar a la práctica una política industrial conjunta y coordinada;
- 5) Acelerar el proceso de libre movilidad de la mano de obra y del capital dentro del área;
- 6) Armonizar la legislación básica necesaria para el proceso de integración económica.
- b) Aplicar en la ejecución de las anteriores medidas y en lo pertinente, el trato preferencial transitorio ya establecido o que llegue a establecerse, conforme al principio de desarrollo equilibrado entre países.
- c) Propiciar una creciente vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano, así como una rápida expansión de las relaciones comerciales y de inversión con países vecinos de la región centroamericana y del Caribe, aprovechando para ello las ventajas de su proximidad geográfica y las posibilidades de complementación económica. Asimismo, buscar la celebración de acuerdos subregionales y acuerdos de complementación industrial entre Centroamérica y otros países latinoamericanos.

Para hacer posible el proceso de convergencia entre el Mercado Común Centroamericano y la ALALC, en la citada Declaración, —capítulo I, numeral 4, inciso 8, se estableció una Comisión Coordinadora en los siguientes términos:

- g) Que se establezca una Comisión compuesta por los órganos ejecutivos de la ALALC y del MCCA para coordinar la ejecución de los puntos anteriores. A tal efecto esa Comisión propiciará reuniones a nivel ministerial para asegurar la máxima rapidez en el proceso de integración latinoamericana, y oportunamente entrar en la negociación de un tratado general o los protocolos necesarios para crear el Mercado Común Latinoamericano. A estas reuniones, como a las de la Comisión de órganos ejecutivos de la ALALC y del MCCA, se invitará a los representantes de los países latinoamericanos no miembros.

De conformidad con el acuerdo anterior, el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC emitió en mayo de 1967 su Resolución 123, por medio de la cual creaba una Comisión AD-HOC de contacto con el Mercado Común Centroamericano, integrada por tres Representantes de dicho Comité y por el Secretario Ejecutivo de la Asociación. Entre las funciones encomendadas a esta Comisión estaba la de "someter a consideración del Comité Ejecutivo Permanente las bases para la constitución de la Comisión Mixta ALALC-MCCA". Como respuesta a esta iniciativa, Centroamérica designó al Consejo Ejecutivo del Tratado General y al Secretario General de la SIECA para tratar con la Comisión AD-HOC de la ALALC. La reunión de las representaciones de estos dos movimientos de integración se celebró en San José, Costa Rica, durante los días 24 y 25 de julio de 1967, en la cual se trataron, entre otras cuestiones, los aspectos relacionados con la creación y cometido de la Comisión Coordinadora y la participación en la misma, de países no miembros de la ALALC ni del MCCA. Como re-

sultado de deliberaciones elaboraron un proyecto de acuerdo para el establecimiento de la citada Comisión Coordinadora, cuyos aspectos más sobresalientes son los que siguen:

Que la Comisión estaría integrada por el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC y por el Consejo Ejecutivo del Tratado General, formando parte, además, el Secretario Ejecutivo de ALALC y el Secretario General de Sieca (Art. 2)

Que las decisiones se tomarán por consenso de ambas partes (Artículo 5), que su cometido principal será "recomendar a los órganos de la ALALC y del MCCA, las medidas que considere adecuadas para el proceso de convergencia entre ambos sistemas y llevar a la práctica los puntos a que se refiere el Numeral 4 del Capítulo I de la Declaración de los Presidentes" (Art. 7)

Que la Comisión "propiciará reuniones a nivel ministerial a fin de asegurar la máxima rapidez en el proceso de integración latinoamericana y oportunamente entrar en la negociación de un tratado general o de los protocolos necesarios para crear el Mercado Común Latinoamericano" (Art. 8).

Que el acuerdo entraría en vigencia al intercambiarse los instrumentos de aprobación (Art. 12).

Este proyecto de acuerdo fue sometido a las autoridades de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano, los que no hicieron observaciones de ninguna naturaleza. En consecuencia, el Consejo Económico Centroamericano en su Séptima Reunión Ordinaria, celebrada en agosto de 1967, le dio su aprobación mediante su Resolución Nº 42 (CEC). Para cumplir con el Artículo 12 del acuerdo también emitió la Resolución 43 (CEC), según la cual,

RESUELVE:

Solicitar atentamente a los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Centroamericanos que asistirían a la Reunión Conjunta de Cancilleres de los Países Miembros de la ALALC con Cancilleres de los Países Miembros del MCCA, se sirvan en esa oportunidad,

- a) Intercambiar el instrumento de aprobación del "Acuerdo para el establecimiento de la Comisión Coordinadora de la Asociación Latinoamericana Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano", por el correspondiente instrumento de aprobación emitido por el Consejo de Ministros de la ALALC;
- b) Instalar formalmente la Comisión Coordi-

nadora a que se alude en el literal precedente.

Por su lado, los Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC en su Sexto Período de Sesiones Extraordinarias, celebrado en Asunción, Paraguay a finales de agosto de 1967, emitió su Resolución 190 (CM-II/VI-E), en la cual también aprobó el referido proyecto de acuerdo. Aprovechando esa Reunión de Asunción se reunieron los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos movimientos integracionistas para hacer el canje de los instrumentos de aprobación del Acuerdo para el establecimiento de la citada Comisión Coordinadora y dejarla instalada formalmente.

Con lo que se deja reseñado, ha quedado constituida la maquinaria que tendrá a su cargo los trabajos que se requieran para hacer realidad el proceso de convergencia entre los dos esquemas de integración de América Latina, que puedan desembocar en la constitución del Mercado Común Latinoamericano. La Comisión Coordinadora está por celebrar su primera reunión a mediados de 1968.

Las decisiones adoptadas por Centroamérica, inclusive su organización institucional para abordar la cuestión de su política comercial, son indicativas de una actitud positiva para lograr la meta de constituir el Mercado Común Latinoamericano. Los compromisos asumidos en la Declaración de Presidentes y los discursos pronunciados en esa misma oportunidad por los cinco Presidentes (24) confirman esta aseveración. En un discurso pronunciado por el Secretario General de la SIECA (25) se hace un análisis sobre las razones que tiene Centroamérica para apoyar la integración latinoamericana, así como sobre las modalidades y condiciones que podrían ser más apropiadas para enfocar esa participación. Por ser expresión del pensamiento centroamericano sobre este importante tema, se transcriben a continuación varios párrafos de dicho discurso:

Varios hechos importantes sirvieron de base para fundamentar la participación de Centroamérica en el movimiento de formación del mercado común latinoamericano. Algunos de ellos son de índole interna y otros de carácter externo a la región.

Entre los hechos de carácter externo destaca la necesidad de asegurar el desarrollo futuro y la misma supervivencia de América Latina —y dentro de ella la propia Centroamérica— en un mundo que se organiza crecientemente sobre la base de grupos regionales de integración. La realidad de un vasto mercado común en Norteamérica; el avance cada vez mayor de la Comunidad Económica Europea y las experiencias que se están registrando que se están registrando en África y Asia, señalan

(24) Véase Discursos de los Presidentes Centroamericanos en Punta del Este. Publicaciones de SIECA, abril de 1967.

(25) Palabras pronunciadas en la Sesión Conjunta de la Cámara de Industrias de Cortés y del Club Rotario de San Pedro Sula el 7 de junio de 1967. Véase Carta Informativa de la SIECA Nº 68.

con elocuencia cuál es el verdadero signo de los tiempos. De la misma manera, el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio constituyen expresiones de la tendencia mencionada en nuestras áreas más cercanas...

Es por ello por lo que siempre hemos concebido la integración económica, no como una obra para el aislamiento, sino como un medio —acaso el más eficaz— para mejorar e intensificar nuestra participación en la comunidad económica internacional. Además, la experiencia de mas de un lustro que ya tenemos con el Tratado General nos confirma que el mercado común es en sí mismo insuficiente para fincar en él, de modo exclusivo, nuestro futuro desarrollo. El libre comercio entre los cinco países, que mostró incrementos espectaculares en los primeros años, ha empezado a registrar una disminución en su ritmo de crecimiento. Esto, unido a las limitaciones cada vez mayores que estamos encontrando para colocar nuestros productos de exportación en el exterior, nos está señalando la necesidad de fortalecer los mercados existentes y de encontrar nuevos mercados para los artículos agrícolas y manufacturados que ya producimos, y para los que habremos de desarrollar como resultado de los esfuerzos por diversificar nuestra producción. Necesitamos más y mayores mercados, y éste es precisamente el significado que reviste para nosotros el movimiento del mercado común latinoamericano.

En efecto, si bien es mucho lo que falta para esclarecer el significado y alcance del proceso de convergencia y acaso más lo que queda pendiente a fin de crear condiciones físicas apropiadas para la integración mediante el desarrollo de los transportes y las comunicaciones latinoamericanas, lo cierto es que hay ya varios cometidos concretos que ejecutar, a saber: El establecimiento de mecanismos para cumplir el compromiso de no implantar medidas más restrictivas del comercio entre los países latinoamericanos; la implantación de una preferencia arancelaria latinoamericana; el estudio de las preferencias que los países miembros de la ALALC podrían otorgar al resto de los países del área, y la investigación de las posibilidades de acuerdos de complementación industrial abiertos a todos los países y de arreglos subregionales entre Centroamérica y Estados miembros de la ALALC. Para llevar a la práctica todas estas medidas se ha dispuesto crear una comisión coordinadora integrada por los órganos ejecutivos de esa Asociación y del Mercado Común Centroamericano.

Un punto importante consiste en determinar el tipo de instrumento legal por medio del cual habrá de avanzarse hacia la formación del mercado común latinoamericano. Se han mencionado tres posibilidades alternativas: El Tratado de Montevideo, tratados de "puente" o de vinculación entre la ALALC y Centroamérica, o un Tratado General de Integración Económica Latinoamericana. Desde un principio Centroamérica se ha inclinado por esta última posibilidad.

Tal posición refleja el doble juicio de que, por una parte, el Tratado General centroamericano responde a finalidades muy peculiares de esta área, por lo que no sería un marco apropiado para el mercado común latinoamericano; y, por otra, que el Tratado de Montevideo refleja las realidades prevalentes hace una década y recoge los intereses de sus primeros signatarios, por lo que no pa-

recé ser un instrumento adecuado a las realidades actuales y de los próximos diez años, ni a los intereses de todos los países latinoamericanos. Por eso hace falta un tratado general que enmarque a la ALALC y al Mercado Común Centroamericano y que provea un conjunto de normas comunes a todos los países de la Región.

Ha de verse, desde otro punto de vista, que un movimiento de integración subregional en la zona del Caribe sería de interés para Centroamérica en cualquier caso. No sólo como paso intermedio para llegar al mercado común, sino incluso en el supuesto de que durante un período relativamente largo tuviera que quedar circunscrito a los países de esta área, debido a obstáculos que pudieran surgir en el proceso más amplio de alcance enteramente latinoamericano.

A este respecto, la primera condición que hay que mencionar como requisito indispensable para que Centroamérica pueda intervenir en el proceso, es la conservación de la personalidad del mercado común centroamericano, y de sus posibilidades internas de crecimiento y progreso hacia grados más altos de integración. Así se ha reconocido a nivel continental al establecerse explícitamente el principio de que el mercado común latinoamericano se basará en el perfeccionamiento de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano. Esto es de la mayor importancia, no sólo en términos del desarrollo de los cinco países en el futuro, sino también y de modo muy especial, por las finalidades de orden político que en última instancia persigue Centroamérica con su propia integración.

La segunda condición es que el mercado común ofrezca al empresario latinoamericano la posibilidad real de participar en el desarrollo y aprovechamiento de las oportunidades productivas que se establezcan con su formación. Se trata de una preocupación centroamericana que es ampliamente compartida en el ámbito latinoamericano, y que condujo en Punta del Este a la adopción unánime del siguiente principio: "La integración debe estar plenamente al servicio de América Latina, lo cual requiere un fortalecimiento de la empresa latinoamericana mediante un vigoroso respaldo financiero y técnico que le permita desarrollar y abastecer en forma eficiente al mercado regional. La iniciativa privada extranjera podrá cumplir una función importante para asegurar el logro de los objetivos de la integración dentro de las políticas aplicables de cada uno de los países de América Latina".

La cuarta condición, pero no por ello la menos importante, es el otorgamiento en términos concretos y efectivos, de tratamientos preferenciales a los países de menor desarrollo relativo. Este principio, repetidamente mencionado por los Jefes de Estado en su Declaración, refleja el rasgo más característico de este movimiento, o sea la formación de un mercado común con países en extremo disímiles en cuanto a grados de desarrollo y, sobre todo, en cuanto a niveles de capacidad económica.

Es aquí donde radica el gran problema de la integración latinoamericana, hasta tal punto que puede afirmarse que de la solución que se le dé dependerá en definitiva la viabilidad del mercado común de toda la región y la posibilidad de que se afirme como un hecho permanente en la economía de los participantes.

**EL BANCO DE AMERICA ESTA EN CAPACIDAD DE OFRECER
SUS SERVICIOS DE MANERA CORTES Y EFICIENTE:**



CUENTAS DE AHORROS

Un servicio que permite al cliente acumular dinero regularmente con seguridad y conveniencia y ganar la corriente tasa de interés que actualmente es del 6% de interés anual.

CUENTAS CORRIENTES

Un servicio bancario que permite a firmas comerciales y personas individuales la conveniencia, seguridad y economía en la transacción de sus negocios por medio de cheques. Este servicio está sujeto a condiciones que regulan su manejo.

CARTAS DE CREDITO

Un servicio a nuestros clientes empeñados en el comercio internacional. Ofrecemos Cartas de Crédito para importaciones y exportaciones. Nuestras relaciones internacionales nos permiten ofrecer este servicio en cualquier parte del mundo.

COBRANZAS

A través de nuestras conexiones bancarias mundiales estamos en capacidad de efectuar cobros y proveer otros servicios especializados para nuestros clientes: Giros, letras, aceptaciones, pagarés, cheques, bonos, cupones y otros documentos que representen dinero debido a nuestros clientes pueden ser presentados para su cobro en cualquiera de nuestras oficinas.

CHEQUES DEL VIAJERO

Los cheques del viajero son una forma segura y conveniente de llevar dinero cuando se viaja. Pueden hacerse efectivo donde quiera porque se identifican por sí mismos. Si los cheques del viajero se perdiesen el comprador será reembolsado en breve tiempo.

**BANCO DE AMERICA
NICARAGUA**

SERIEDAD

PRESTIGIO

Mejores Trajes

Gómez

T. 30-50

Managua, Nic.

Vístese elegante
bajo
la dirección de un técnico
graduado
en Habana, Cuba.
Acabado Gómez
acabado perfecto
¡Compárelo!
Av. Bolívar
Tels. 3050 — 5588

EDITORIAL ALEMANA

TELEFONO: 42-16
APARTADO: 65

CALLE 15 DE SEPTIEMBRE OESTE — No 108

MANAGUA,
NICARAGUA C. A.

Librería

COLUMNA



Universal

Calle 15 de Septiembre Nº 301
Tel 227 Apdo. 653 Managua.

Bibliográfica

Lewis Hale — Hombres y Naciones...	C\$ 3.50
Paul D Zook — Desarrollo Económico y Comercio Internacional	C\$ 3.50
Carol Mooreland — Igual Justicia bajo la ley	C\$ 3.50
Charles Frankel — En Defensa al Hombre Moderno	C\$ 3.50
Joseph A. Birne — Nuevos Horizontes del Trabajador Norteamericano	C\$ 3.50
Eveline M Burns — Seguridad Social y Acción Pública	C\$ 7.50
Eirich Hoffer — El Fanático Sincero	C\$ 3.50

David Loth — Qué tan Alto es Arriba?	C\$ 5.00
Max Nomad — Herejes Políticos de Platon a Mao	C\$ 5.00
John W Gainer — Evolución Constante: El Individuo y la Sociedad	C\$ 3.50
G. H Adams — Cambios Sociales en América Latina	C\$ 7.50
Jacks Barbash — Las Raíces del Obreroismo	C\$ 5.00
Lyndon B. Johnson — Nuestra Esperanza	C\$ 3.50
Kurt London — La Crisis Permanente	C\$ 5.00
Richard Neustadt — El Poder Presidencial: La Dirección de un Gobierno	C\$ 3.50
Adam B. Ulam — Nuevas características del Totalitarismo Soviético	C\$ 3.50
J. Harvey Robinson — La Evolución de la Mente y del Pensamiento Humano	C\$ 3.50
Hatch & Costar — Actividades de Orientación en la Escuela Primaria	C\$ 3.50

BUSQUELOS TAMBIEN EN NUESTRAS SUCURSALES:

León Librería de Alicia Icaza y Actual
Chinandega Librería Rosa Ma Martínez R.
Estelí Librería Mercedes Algeñal.
Rivas Librería José María Rodríguez.
Matagalpa Librería Soledad Cano.
Managua Supermercado "La Criolla Nº 3"

Librería Lempira Lanuza
Calle de Candelaria

INDICE GENERAL DE REVISTA CONSERVADORA DEL PENSAMIENTO CENTROAMERICANO

VOL. XIX — 1967-1968

Nº 91, ABRIL, 1968		Genealogía de la Familia Chamorro, Pedro Pablo Vivas Benard	11	Las Oraciones Mágicas de Venta en Nuestros Mercados	7
Un Siglo de Chamorro en dos ediciones	1	El Libro del Mes: Biografía del Gral. Pedro Joaquín Chamorro, Esteban Escobar		La Loba y el Cordero, Pablo Antonio Cuadra	12
Dos Columnas de Nuestra Sociedad	1	Nº 93, JUNIO, 1968		Gobernaciones, Corregimientos y Alcaldías Mayores en el Reino de Guatemala, Carlos Molina Argüello	19
Recorrido Histórico de las Principales Figuras de la Familia Chamorro, Emilio Álvarez Lejarza	2	A Propósito de Nuestra Habla	1	Symposium de Hombres de Empresa	25
Por qué son Conservadoras los Chamorro, Diego Manuel Chamorro	9	El Habla Nicaragüense, Fernando Silva	2	El Libro del Mes: Los Heraldos de La Civilización Centroamericana. Reseña Histórica de la Provincia Dominicana de San Vicente de Chiapa y Guatemala, Fr. Julián Fuente	
Por qué me hice liberal, Enrique Chamorro	11	En Busca de Nuestro Quetzal, Wolf Van Von Hagen	10		
		Nele de Kantule, Ernesto Cardenal	15	Nº 95, AGOSTO, 1968	
Genealogía de la Familia Chamorro, Edgar Juan Aparicio y Aparicio		El Instituto Histórico Centroamericano, Manuel Ignacio Pérez-Alonso	20	A Propósito de la O.E.A. Hacia una Filosofía de la Educación Centroamericana, Matías Romero	1
Libro del Mes: Fruto Chamorro, Pedro Joaquín Chamorro Zelaya		La Justicia Social es liberal?	23		2
Nº 92, MAYO, 1968		Rafael Landívar y Caballero, Primer Poeta Lírico de América, David Vela	25	El Gral. Leonidas Plaza en Nicaragua	8
Llamado al Patriotismo	1	Genealogía de la Familia Vilchez y Cabrera, Edgar Juan Aparicio y Aparicio	41	El Plaza que nos visita ahora: un Estadista de Relieve Continental	10
Serios Problemas de Nuestra Economía, Arnoldo Ramírez Eva	2	El Libro del Mes: Narración de una Visita Oficial a Centroamérica en 1925, G. A. Thompson.		Ideas del Nuevo Secretario General	13
Cooperativas Pesqueras, Rodolfo Sánchez Román	5	Nº 94, JULIO, 1968		Opiniones de Ilustrados Internacionalistas Centroamericanos a propósito de la O.E.A. y su nuevo Secretario General	16
Los Autores Centroamericanos y sus Obras	10	Julio, Mes de Brujerías	1	Estudio Histórico-Social sobre el Origen y Disolución de la Federación Centroamericana, Rodrigo Facio.	
Semblanza de don Diego Manuel Chamorro, Arturo Elizondo	12	El Pensamiento Mágico en Nicaragua	2	El Libro del Mes: El Programa de Integración Económica Centroamericana, F. V. García Amador, Alberto Tolosa.	
El Pensamiento Político de don Diego Manuel Chamorro	14	Un Proceso de Hechicería transitado en Costa Rica y Consultado en Nicaragua, Enrique del Aguila	5		
Proclama de Masaya, Pedro Joaquín Chamorro	22				

Dos cosas sí son esenciales: La primera, que los hombres tengan en todo tiempo la máxima libertad, para que todo lo experimenten, y pueda así su conciencia, su instinto natural, su razón, su sentido de responsabilidad, oh Minerva, determinar conforme su sabiduría, lo que han de hacer y lo que no han de hacer, lo que han de desear y lo que no han de querer en cualquier momento dado. Y segunda, que el gobierno sea reflejo lo más exacto posible de lo que los gobernados quieren, con autoridad de los gobernados derivada. Y dejemos en paz el insistir en que mediante esta o aquella forma de gobierno inmutable, fija, petrificada, se establecerá la paz, reinará la justicia, se mantendrá el orden, se conseguirá la gloria, fluirá la abundancia o se tocarán las canciones desnudas con las manos. La función única del buen gobierno es acatar la voluntad de los gobernados, sin forzarla, dejándolos en libertad para que esa voluntad, que es fluida, se desarrolle y cambie conforme cambian las circunstancias y cambia la sabiduría de los hombres. Y se podrá hacer a los hombres prudentes, facilitándoles el saber que es la más alta función del gobierno y el mejor don que puede otorgarse a los mortales. (Ilustre Familia, Libro, IV, p. 148 — Salomón de la Selva).



Hermoso es mirar dentro del corazón de los reyes cuando son consagrados y empiezan a ejercer el poder. Arden allí con luminosa llama los propósitos de dedicación y sacrificio. Cuando el bien de los pueblos no hay peligro que no estén dispuestos a arrostrar, ni pena que no sufran por grande que ésta sea. Ni se apartan jamás de esto los grandes reyes, a quienes Júpiter mismo llena de valentía dándoles aliento, mayor que el de los demás mortales para soportar el grave peso de gobernar, que es carga cotidiana. Pero una sola cosa destruye todo este orden y hace flaquear a los más fuertes: El temor de perder el poder. Entonces los que rigen pueblos de hombres se desentienden de las tareas de gobierno, de que las leyes tengan efectividad y su aplicación vaya encauzada por las vías de justicia, de que el esfuerzo común se enderece para satisfacer las comunes necesidades, y, en fin, de que con previsión acertada se atienda a lo que puede sobrevinir, así la carestía y la escasez como las excesivas cosechas con que Deméter engaña a los mortales a quienes el hambre acosará otro año si no hacen acopio de la abundancia presente. (Ilustre Familia - Libro 1 p. 29 — Salomón de la Selva).