

estudios y perspectivas

113

La fundación de la CEPAL en México: desde los orígenes hasta 1960

Hugo Enrique Sáez A.



Sede Subregional de la CEPAL en México

México, D. F., octubre de 2009

Una primera versión de este documento fue presentado por Hugo Enrique Sáez A., profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana y exfuncionario de la Sede Subregional de la CEPAL en México, con ocasión del Seminario “Sesenta años de la CEPAL: contribuciones al pensamiento del desarrollo de América Latina y el Caribe y México”, organizado por la CEPAL, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Colegio de México en noviembre de 2008 en México, D. F.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8800 ISSN versión electrónica 1684-0364

ISBN: 978-92-1-323345-0

LC/L.3115-P

LC/MEX/L.927

N° de venta: S.09.II.G.93

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Presentación	7
I. La creación de la CEPAL en el seno de las Naciones Unidas	9
II. La fundación de la Sede Subregional de la CEPAL en México	15
III. Los primeros pasos de la Sede Subregional de la CEPAL en México	21
IV. Dificultades para la consolidación definitiva de la CEPAL	25
V. El estudio económico sobre México	29
VI. El azaroso camino de la integración centroamericana	33
VII. El tratado del que surge el Mercado Común Centroamericano	35
Bibliografía	37
Serie Estudios y perspectivas, México: números publicados	49
Índice de recuadros	
Recuadro 1	Recuerdos de una iniciativa trascendente..... 10
Recuadro 2	Los términos para designar la nueva “oficina” 16

Resumen

En este documento se reseña la fundación de la Sede Subregional de la CEPAL en México, ocurrida en 1951, y se abarca el período de sus funciones hasta 1960, fecha en que se registra un importante logro de la misión de esta Oficina con la firma en Managua del Tratado de Integración Económica Centroamericana, que dio lugar al Mercado Común Centroamericano.

También se expone el proceso previo a la fundación, en particular la forma en que surgió la Comisión en el seno de las Naciones Unidas, merced a la hábil negociación del diplomático chileno Hernán Santa Cruz para justificar la pertinencia de este organismo frente a la opinión de quienes sostenían la superposición de funciones con la Organización de Estados Americanos.

Asimismo, se destaca el firme rumbo que Raúl Prebisch imprimiría a la CEPAL desde el momento en que asumió en Santiago de Chile como Secretario Ejecutivo.

Desde un punto de vista etnográfico se describen las dificultades enfrentadas para el reconocimiento del carácter diplomático de los primeros funcionarios, las condiciones precarias en que se realizaban las misiones a los países y la relación con algunas autoridades poco democráticas de aquella época.

En gran medida se aprovechó el testimonio del economista mexicano Víctor Urquidi, quien se desempeñara como el segundo Director de la Sede Subregional y trazara las líneas centrales para organizar sus actividades. Se grabaron varias entrevistas realizadas a Urquidi y se utilizó la parte sustantiva de ese material en la redacción de este trabajo.

Presentación

Esta primera parte acerca de los orígenes y la fundación de la Sede Subregional de la CEPAL en México fue escrita por Hugo Enrique Sáez A. como resultado de una investigación documental y apoyándose en información testimonial aportada gentilmente por el profesor Víctor Urquidi. Con ese propósito, entre febrero y marzo de 2001 el profesor Sáez realizó cinco extensas entrevistas al profesor Víctor L. Urquidi en su cubículo de investigador en el Colegio de México. La amplísima información y los documentos proporcionados por el señor Urquidi fueron esenciales para reconstruir los primeros años de funcionamiento de la Sede Subregional de la CEPAL en México, por lo menos hasta 1958 en que él decidió renunciar como Director de la Oficina y se dedicó a otras actividades en el gobierno de su país y en el Banco de México. Asimismo, fue esencial el eficaz apoyo prestado por el personal de la Biblioteca y Documentos de la CEPAL en México, Laura Gutiérrez y Eduardo Fernández.

I. La creación de la CEPAL en el seno de las Naciones Unidas

En marzo de 1947, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas, procedió a establecer la Comisión Económica para Europa (CEPE) y la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEPALO), con el propósito de ayudar a la "reconstrucción económica de las regiones devastadas". Como se desprende de esta resolución, el organismo internacional recién creado privilegiaba el apoyo a las regiones que habían sido escenario de la pasada conflagración mundial.

A su vez, los países de América (20 de los 51 miembros originales de la Organización) consideraban que su peso numérico debía reflejarse en la atención que recibieran del Consejo Económico y Social (ECOSOC) para alcanzar los objetivos explícitos de paz y desarrollo. El ilustre diplomático chileno Hernán Santa Cruz elaboró y presentó ante este organismo el proyecto de creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En el quinto período de sesiones del ECOSOC, celebrado en Ginebra, Suiza, de julio a agosto de 1947, se trató la iniciativa chilena en la que se solicitaba la instalación de una comisión encargada de estudiar los problemas del desarrollo económico y social de América Latina. Al mes siguiente, se formó un grupo *ad hoc* cuyo objetivo era dictaminar sobre la viabilidad del proyecto. El grupo de trabajo estaba integrado por Cuba, Chile, China (entonces representada por la isla de Formosa, o provincia china de Taiwán), Estados Unidos, Francia, Líbano, Perú, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Venezuela. El informe de la comisión especial resumió en 13 puntos la situación de desgaste que sufría el aparato productivo de las naciones

latinoamericanas a raíz del conflicto armado que sacudió al mundo y apoyó la necesidad de asistir a los gobiernos de la región a fin de impulsar el desarrollo. Algunos miembros de la comisión, coincidentemente Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), expresaron reservas respecto de la fundación de la nueva agencia. El gobierno del primero de estos países consideraba que se duplicarían las funciones que ya cumplía la Organización de los Estados Americanos (OEA), aunque éste era un foro eminentemente político en cuyo seno ya se había establecido el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), encargado de coordinar las actividades oficiales interamericanas en el campo económico y social.

Merced a una hábil negociación de Santa Cruz, se logró el voto favorable hacia la nueva entidad, basándose en que ésta trataría asuntos “globales” y no “hemisféricos”, Estados Unidos serían un miembro activo y la comisión pasaría un período de tres años de prueba. En el transcurso del sexto período de sesiones del mencionado organismo, en febrero de 1948, se aprobó el establecimiento de esta Comisión y se le fijaron las siguientes atribuciones:

- Tener iniciativa y participación en medidas destinadas a facilitar una acción concertada para resolver los problemas económicos urgentes suscitados por la guerra, elevar el nivel de la actividad económica en la América Latina y mantener y reforzar las relaciones económicas de los países latinoamericanos, tanto entre sí como con los demás países del mundo;
- Realizar o hacer realizar las investigaciones y estudios que la Comisión estime pertinentes sobre los problemas económicos y técnicos y sobre la evolución económica y tecnológica de los países de América Latina;
- Empezar o hacer empezar la compilación, evaluación y difusión de informaciones económicas, técnicas y estadísticas según la Comisión estime pertinente. (Resolución 106, VI).

RECUADRO 1 RECUERDOS DE UNA INICIATIVA TRASCENDENTE

El primero de agosto, día fijado para la consideración de nuestra propuesta, me correspondió iniciar el debate. En mi intervención, que duró más de una hora, presenté el dramático cuadro de la economía y de las condiciones sociales de nuestros países, tal como surgía de los datos recopilados. Fue seguida con franco interés; era la primera oportunidad en que en el seno de las Naciones Unidas se exhibía la situación económico-social de América Latina en su conjunto y pese a que la información en que se basaba era, por cierto, muy incompleta, tenía fuerza suficiente para convencer a los miembros del Consejo de que nuestra región, aunque no azotada por una catástrofe como la que asoló a Europa, vivía en tal estado de atraso y necesidad que se justificaba de parte de las Naciones Unidas una atención tan especial como la otorgada a los continentes que habían experimentado los horrores de la guerra. Mencioné enseguida la contribución decisiva hecha por América Latina a la victoria de los aliados al proveerlos de petróleo, cobre y otros minerales, azúcar, café, algodón, lana, nitratos, etc., a precios congelados a bajos niveles, en tanto las manufacturas, incluyendo los bienes de capital que no se pudieron adquirir durante el período bélico, alcanzaban en 1947 precios cada día más altos. Señalé que la conflagración mundial había perjudicado seriamente a América Latina al impedirle renovar su maquinaria industrial que ahora estaba agotándose y al distorsionar el sentido y ritmo de su industrialización incipiente. Me adelanté a algunas de las objeciones que preveía, demostrando que no había peligro de duplicación de labores con el Consejo Interamericano Económico y Social, pues la Comisión estudiaría los problemas de nuestra región geográfica en función de la economía mundial y, además, coordinaría su acción con la de las demás Comisiones Regionales. Analicé también las posibles argumentaciones en el sentido de que las Comisiones ya creadas constituirían una excepción transitoria impuesta por la necesidad de reconstruir, señalando que, en el fondo, no habría diferencia sensible entre el mandato de estos organismos y el que se proponía para la CEPAL, pues era evidente que aquellas deberían también procurar el desarrollo económico de los países de su jurisdicción, en virtud de la inseparabilidad entre una acción de fomento de la economía y otra destinada a reconstruir lo destruido.

Fuente: Hernán Santa Cruz, *El dilema de la comunidad mundial: cooperar o perecer. 1941-1960*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, p. 147.

Vale la pena reiterar que entre los europeos que aportaron un apoyo clave a la nueva institución destacaron el británico David Owen, Secretario General Adjunto a cargo de los asuntos económicos de las Naciones Unidas, y el estadista Pierre Mendes-France, delegado francés en el ECOSOC. Ambos recibieron con simpatía la iniciativa latinoamericana y expresaron que proceder a su creación era una medida legítima.

La referencia que en el primer inciso de la resolución se hace a la guerra tiene su justificación. En efecto, las comisiones económicas para Europa y para Asia y el Lejano Oriente se proponían la reconstrucción económica de los territorios que habían sido escenario del conflicto bélico. En consecuencia, fue imprescindible argumentar que los países de América Latina también atravesaban condiciones de atraso y bajos niveles de vida y que estaban detenidos por la traba que había significado la conflagración mundial, en la que habían aportado petróleo, cereales y toda clase de materias primas. Además, las crisis cíclicas de los países desarrollados golpeaban severamente a la región, que había sido aliada importante durante el enfrentamiento mundial. En el intento por superar esa situación e impulsar el desarrollo era legítimo que se emplearan recursos del nuevo organismo internacional recientemente establecido.

En cuanto a los Estados Miembros de la nueva Comisión, se decidió que éstos fueran todos los países miembros "en América del Norte, del Centro y del Sur y de la región de las Antillas, así como Francia, los Países Bajos y el Reino Unido". Los territorios no independientes podrían sumarse como miembros asociados. Debe recordarse que los países europeos incluidos tenían intereses en la región a través de las colonias que mantenían en aquella época. A consecuencia de esta disposición, la CEPAL inició sus actividades con 25 miembros responsables (diecisiete repúblicas independientes de la región continental latinoamericana y tres del Caribe, más los cinco países que podrían considerarse extrarregionales respecto de América Latina, Canadá, Estados Unidos, Francia, Países Bajos y el Reino Unido).

Un aspecto que remarcaba el informe sobre las condiciones económicas de América Latina (Naciones Unidas, 1947), y que tendría una importancia capital en los estudios ulteriores de la CEPAL, era que el precio de los productos primarios (principal rubro de exportación de las economías latinoamericanas) tendía a declinar de manera más acelerada que el de los productos manufacturados que se adquirían en los grandes centros industriales del mundo, y ello ejercía una influencia negativa sobre la capacidad exportadora de los primeros. Aunque el documento no proponía un conjunto articulado de tesis sobre el desarrollo latinoamericano, sí es válido afirmar que el análisis se anticipaba a la postura expuesta en 1949 respecto del deterioro de los términos del intercambio. Hernán Santa Cruz (Cuadernos de la CEPAL, 1985) admitió que se había apoyado en su hermano Alfonso, entonces reciente egresado del posgrado en economía de la Universidad de Harvard y funcionario en el Departamento Económico de la Secretaría de las Naciones Unidas. En los años cincuenta, Alfonso Santa Cruz sería un destacado miembro del personal de la CEPAL en Santiago de Chile y posteriormente Director de la Sede Subregional México (1959-1961). La hipótesis de Hodara (1987b) es que Alfonso Santa Cruz habría acudido, entre otros materiales, a los estudios del prestigiado académico de Harvard Seymour E. Harris, quien había coordinado a sus colegas en un libro sobre América Latina. De hecho, se lee en la obra que Harris coordinó en 1944:

Los países de América Latina dependen en alto grado de las economías extranjeras. En general, sus importaciones y exportaciones representan una parte significativa de su ingreso nacional; por ello, cualquier variación de las exportaciones ejercerá una influencia muy importante en la situación económica total. (Traducción de HESA, a partir de Harris, 1944: 7).

El autor identificaba que, además del desequilibrio internacional, la inflación y el ahorro constituían problemas cardinales de las economías latinoamericanas. De acuerdo con sus datos, el ingreso nacional de México en 1942 era de 1 600 millones de dólares y, en consecuencia, el producto por habitante se ubicaba en alrededor de 80 dólares.

El tercer mandato que se asignaba a la Comisión era de extrema urgencia. Las bases de datos existentes presentaban lagunas enormes, defectos técnicos y no merecían mucha confianza. Si se

considera el juicio de Ricardo Bielschowsky, el objetivo de contar con información confiable se ha cumplido con éxito.

La CEPAL celebró en 2009 sus 61 años de actividad ininterrumpida. Durante ese largo período se ha constituido en la principal fuente mundial de información y análisis sobre la realidad económica y social latinoamericana. Es más, fue el único centro intelectual en toda la región capaz de generar un enfoque analítico propio que mantuvo vigente por medio siglo. (CEPAL, 1998a: 9)

La Sede de la nueva entidad se estableció en Santiago de Chile, donde tuvo lugar su primera reunión entre el 7 y el 25 de junio de 1948. Celso Furtado (1985) indica que la elección del país sudamericano para alojar el nuevo organismo obedeció a que su gobierno había presentado el proyecto de fundación, además de realizar las gestiones pertinentes para lograrlo. El primer Secretario Ejecutivo de la CEPAL fue el economista mexicano Gustavo Martínez Cabañas. Se aprobó un amplio programa de trabajo que abarcaba desde el estudio económico de la región hasta el examen de los problemas agrícolas en conjunto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), pasando por las migraciones, la inflación, la recuperación de la economía mundial, entre otros asuntos. La primera tarea durante este período fue establecer una división del trabajo entre la CEPAL y el CIES. Así, Pollock ilustra en los siguientes términos la forma en que se asumió dicha tarea.

El resultado fue una división general del trabajo, según la cual la tarea de la CEPAL consistiría sobre todo en ocuparse de los aspectos extracontinentales de los problemas económicos de América Latina, incluyendo los surgidos de los desajustes económicos mundiales, pero con un enlace constante entre ella y el CIES. (Pollock, 1978: 62).

En 1949 se incorporó a la organización Raúl Prebisch, con carácter de consultor, y de inmediato se dedicó a elaborar la parte sustantiva del informe de la CEPAL de 1949, en donde se plantearía la existencia de una relación económica asimétrica entre el centro y la periferia. Quien invitó a Prebisch para que colaborara con la CEPAL fue precisamente Eugenio Castillo, que en 1951 se desempeñaría como primer Director de la Oficina de México. Prebisch sostuvo en su estudio que, en principio, el progreso tecnológico hace descender los costos de los productos industriales, y si este abaratamiento se reflejara en los precios, el productor primario estaría en condiciones de comprar un mayor porcentaje de aquellos artículos. Sin embargo, ello no había sucedido y los índices presentados en el mismo trabajo revelaban que en los 75 años previos los productores primarios habían transferido a los centros industriales parte del valor generado en su sector. Existen numerosos testimonios escritos de que el informe de Prebisch impactó a los participantes del período de sesiones. Su estilo empezó a darle un perfil muy definido a la recién surgida institución. En aquel documento ya se incluye un capítulo especial sobre México.

Dos veces se ha desvalorizado el peso mexicano, en el curso de los años de 1948 y 1949 (sic), hasta conjurar finalmente el déficit exterior. Acontecimientos de esta índole, por serias que sean sus consecuencias momentáneas, tienen, por otra parte, la virtud de llamar la atención sobre los factores del desequilibrio y los modos de lograr adecuadas soluciones al problema. Esos factores han venido gestando, de tiempo atrás, el desajuste exterior de la economía mexicana, hasta que éste hubo de patentizarse en manifestaciones críticas de perentoria consideración. Corregidas éstas, ha llegado la oportunidad de examinar aquellas causas y de plantear de otro modo los términos del desarrollo económico, a fin de discernir qué finalidades se persiguen y confrontarlas con los recursos de que el país dispone o que podría conseguir en fuentes extranjeras, para llevarlas a cabo. (Prebisch, 1973: 128).

Ahora bien, el problema de la desventajosa inserción internacional de los países y la consecuente necesidad de la industrialización no agota el planteamiento sustantivo que entonces sostenía la CEPAL: Hay que considerar también el carácter de las estructuras internas de estas economías, especializadas en pocas actividades exportadoras, escasa complementariedad y reducida integración vertical. Tomando en

consideración el análisis de los países latinoamericanos, se desprende otro rasgo distintivo de la nueva institución, que radica en la confianza que ésta manifestaba con relación a la posibilidad de influir en la elaboración de políticas que ayudaran a paliar las vulnerabilidades señaladas y así emprender un camino de desarrollo más firme.

En 1950 Martínez Cabañas es designado para trabajar en la Sede de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Nueva York y Prebisch toma posesión como Secretario Ejecutivo. El período anual de sesiones se lleva a cabo ese año en Montevideo, donde la CEPAL presenta el *Decálogo del Desarrollo Económico*.

Cabe en este punto recordar que el inciso 16 de la resolución fundadora de la entidad daba un plazo perentorio en el que debía decidirse si la Comisión asumía un carácter permanente o si se disolvía. El cuarto período de sesiones, a celebrarse en 1951, constituía precisamente el momento indicado para realizar esa evaluación. Y esa reunión tendría lugar en la ciudad de México.

II. La fundación de la Sede Subregional de la CEPAL en México

Entre mayo y junio de 1951 se celebró en la ciudad de México el cuarto período de sesiones de la entonces Comisión Económica para América Latina¹. En esa época la periodicidad de las sesiones era anual. Como ya se dijo, en virtud de lo dispuesto por el inciso 16, esta reunión constituía un momento crucial para la propia supervivencia de la CEPAL, ya que las fuerzas en desacuerdo con su existencia no habían cejado en sus intentos por apoyarse en su carácter transitorio para cancelarla como organismo de la ONU. La evaluación sobre la permanencia o la disolución se haría en este período de sesiones. De hecho, la delegación de Estados Unidos estaba presidida por un hombre del Departamento de Estado, el Embajador Merwin Bohan, e integrada por expertos de la talla de George Wythe. El combativo Bohan defendió la tesis de su gobierno respecto de la superposición de funciones con el CIES de la OEA.

En beneficio de la CEPAL se contaba con el respaldo entusiasta de Chile para que la Comisión fuera ratificada por tiempo indeterminado, así como del delegado francés. Además, la vigorosa personalidad de Prebisch ya le había dado un perfil propio a la institución. Celso Furtado se desempeñaba entonces como economista en la Sede de Santiago y acudió a las sesiones en México. Evoca Furtado en sus memorias (1985) el hecho de que el delegado brasileño al período de sesiones, Miguel Osorio de Almeida, enviara un telegrama al presidente de su país en el que lo ponía al tanto del peligro de desaparición que acechaba a la CEPAL. De inmediato,

¹ Recuérdese que la inclusión del Caribe en el nombre de la CEPAL ocurrió en los años setenta.

el presidente Getulio Vargas contestó por la misma vía expresando su apoyo incondicional a la permanencia del organismo, lo que inclinó de manera decisiva la posición de los miembros de la región. Incluso Estados Unidos dieron su voto favorable, aunque condicionado a que —se remarcaba de nuevo— la Comisión se ocupara “más con problemas mundiales que con problemas regionales”. El pleno de la reunión se pronunció por que la CEPAL tuviera una existencia permanente en el seno de las Naciones Unidas. Asimismo, reafirmando ese carácter definitivo, con fecha 16 de junio de 1951 se aprobó la Resolución 30 (IV) en la que se determinaba el establecimiento de "una Oficina de la CEPAL en México" (E/CN.12/284), que se abocaría al estudio de los problemas económicos de Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana, "sin perjuicio de que el Secretario Ejecutivo resuelva extender sus estudios hacia otras regiones del continente, si así lo estimare aconsejable", de acuerdo con lo que estipulaba el mencionado documento. La Subsele México, como se la designó, cumpliría el papel de órgano coordinador y de consulta con Centroamérica y el Caribe.

Al mismo tiempo, por iniciativa de los ministros de economía centroamericanos se constituyó el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCEICA), cuya principal misión consistiría en desarrollar el Programa de Integración Económica, que finalmente se redactó y aprobó en Tegucigalpa en 1951. Se había establecido en 1950 la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), que según afirma Urquidi, no les inspiraba mucha confianza a estos gobiernos para los asuntos económicos.

RECUADRO 2 LOS TÉRMINOS PARA DESIGNAR LA NUEVA “OFICINA”

La resolución fundadora se refiere a la “Oficina” en México, aunque los funcionarios de entonces empezaron a llamarla “Subsele México”. En la correspondencia que hemos revisado, Prebisch se dirige a “la Subsele de la Comisión Económica para América Latina”. Urquidi afirma que era “la CEPAL México” y agrega: “No recuerdo quien inventó el término Subsele, ni dónde. Creo que cuando entré a trabajar, el 1° de octubre de 1951, ya se llamaba en la práctica ‘Subsele’. Sospecho que pueda haber sido el propio Eugenio Castillo, cuando se convirtió en Director de la Oficina en México, después de haber sido funcionario en la Sede de Chile. Prebisch descargó plena responsabilidad en la Subsele, sobre todo después de Castillo en 1952. Yo le informaba de todo, así como a Alfonso Santa Cruz, y les enviaba por la valija de Naciones Unidas los borradores de los documentos que preparábamos; si los leían allá, quién sabe. El trayecto que hacían estos envíos comprendía un paso por Nueva York y de allá salían hacia Chile. No había un camino aéreo directo.”

“No recuerdo ningún documento que oficialmente designara una Subsele. Eso de Subsele en verdad no tenía sentido. Cierto que la Oficina estaba subordinada a Santiago, pero no tenía todas las facultades delegadas de una Sede, sino sólo algunas específicas. Había que pedir permiso para todo. Se usaba mucho el término “Headquarters” para referirse a las Naciones Unidas-Nueva York, donde el contacto era con Wladislav Malinowski (“Vladek”), quien tenía a su cargo una oficina en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales que servía de enlace con las comisiones económicas regionales, y de donde CEPAL-Santiago recibía frecuentes instrucciones, recomendaciones, consejos políticos, etc., y respondía a consultas. La Subsele también empezó a tener relación directa con Malinowski; en mi caso, siempre enviaba copia a Alfonso Santa Cruz a Santiago, salvo que fuera algo muy confidencial y personal que quisiera yo comentar exclusivamente con Malinowski. Éste fue un leal y poderoso amigo de la CEPAL-Secretaría. En otro orden de cosas, me parece que la Sede se estableció en Santiago simplemente porque el Gobierno de Chile invitó, y eso seguramente fue obra de Hernán Santa Cruz, en consulta con David Owen (quien era un político de primera), por obvios motivos políticos que derivan de lo que usted mismo relata en cuanto a los antecedentes. Creo que Chile y Cuba fueron los países que más interés pusieron en la creación de la CEPAL, y Cuba en todo caso estaba demasiado cerca de Washington. No creo que México tuviera mucho que ver. México desempeñó un papel importante en San Francisco, en particular por influencia del Embajador Francisco Castillo Nájera, que encabezaba la delegación mexicana, el Embajador Padilla Nervo, el doctor Gómez Robledo y el licenciado Alfonso García Robles”. (Entrevista personal con Víctor Urquidi).

Por ello, la Subsele de la CEPAL en México, “la Oficina”, la Sede Subregional, la CEPAL México son nombres que indistintamente se utilizan para designarla. Sin éxito, Prebisch intentó en esa época que el nombre del cargo “Secretario Ejecutivo” fuera sustituido por “Director Principal”, ya que en América del Sur el mencionado término era algo equívoco y se aplicaba a funciones subalternas. De hecho, Prebisch firmaba como Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva. Síntomas de la confusión que despertaban los términos utilizados para designar las nuevas instituciones.

Fuente: Entrevistas grabadas a Víctor Urquidi y documentos originales proporcionados por esta misma persona.

Se advierte que desde el nacimiento de esta Oficina en México se consideró estratégico impulsar el aún incompleto proceso de integración económica de Centroamérica. En apoyo de esta tesis, la idea predominante en la Secretaría de la CEPAL era que las economías pequeñas sólo podrían alcanzar un desarrollo satisfactorio si diversificaban y complementaban sus diferentes sectores productivos y enfrentaban unidas el mercado mundial². Un proceso de desarrollo industrial exitoso requería escalas de operación que trascendían las fronteras de los países pequeños, a lo que se sumaba el hecho de que presentaran una alta concentración del ingreso y una baja demanda de bienes a causa de los niveles de pobreza.

El decisivo encuentro de México había convocado a destacadas personalidades entre los representantes centroamericanos, quienes tendrían una activa participación posterior en los primeros pasos hacia la integración, además de que guardarían una relación cercana y amistosa con la recién creada Subsección México: la referencia involucra a Jorge Sol Castellanos, de El Salvador, Manuel Noriega Morales, de Guatemala, y Enrique Delgado, de Nicaragua.

En el Gobierno de México (entonces era presidente Miguel Alemán) se contaba con el aval del Director de Nacional Financiera, Antonio Carrillo Flores, quien además de apoyar la continuación de la CEPAL había ofrecido brindar todas las facilidades necesarias para el establecimiento de la Subsección, iniciativa de enorme valor en aquella época por la precariedad de recursos. De hecho, al mes siguiente de la fundación, en julio de 1951, ya se disponía de un espacio físico en donde empezó a funcionar la nueva Oficina. El gobierno prestó instalaciones ubicadas en el edificio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en la céntrica avenida del Paseo de la Reforma, en un sitio muy próximo al célebre Ángel de la Independencia. Al cabo de dos años, el IMSS requirió el espacio concedido y la Oficina se mudó a la calle de Hamburgo 63.

Eugenio Castillo, funcionario de origen cubano que se desempeñaba en la Sede de Santiago de Chile, fue designado por Raúl Prebisch como Director interino de la nueva Oficina. Se hizo cargo de su misión en julio de 1951. Castillo había recibido su formación académica en los Estados Unidos; precisamente, sus estudios los había realizado en la *Johns Hopkins University*, en Baltimore. Hay que tomar en consideración que la Organización de las Naciones Unidas se había instalado sólo unos pocos años atrás y que los gobiernos todavía no aplicaban en plenitud el derecho que asistía a los funcionarios internacionales, quizá por desconocimiento de la legislación internacional implantada por el joven organismo. Por ese motivo, el nuevo Director inició de inmediato las complicadas gestiones con la Secretaría de Relaciones Exteriores de México para que se le reconocieran los fueros diplomáticos que le correspondían. El asunto quedó resuelto *de facto* pero aún pasaría un tiempo prolongado hasta que los nuevos funcionarios extranjeros en el país se radicaran siguiendo el estatuto de “privilegios e inmunidades”.

Una de las primeras contrataciones realizadas por la CEPAL fue la del periodista argentino de asuntos económicos Rodolfo Katz, quien como primera misión hizo un recorrido en automóvil por los países centroamericanos en busca de información que permitiera sustentar análisis más actuales que las caracterizaciones generales de la economía regional. Los primeros informes de aquella época se enfrentaban a la ausencia de datos estadísticos en cuestiones económicas, e inclusive los demográficos no gozaban de mucha confiabilidad. Cabe advertir, entonces, que el transporte terrestre resultaba el medio de comunicación más eficaz para captar información.

El economista mexicano Víctor L. Urquidí ingresó el 1 de octubre de 1951 a la recién establecida Sede Subregional de la CEPAL en México y fue nombrado Jefe de la Sección de Estudios Económicos. Había nacido el 3 de mayo de 1919 en París, donde su padre, el ingeniero Juan Francisco Urquidí, casado con Beatrice Mary Bingham, cumplía actividades diplomáticas. En 1940 obtuvo Víctor Urquidí la licenciatura de economía en la Escuela de Economía y Ciencia Política en la Universidad de Londres, y en 1941 ya trabajaba en el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México a la vez que

² El recientemente suscrito Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) supuso una negociación conjunta de los países del Istmo, al tiempo que la aprobación definitiva (pendiente en Costa Rica a mediados de 2007) se realizó de manera individual por cada gobierno signatario.

se desempeñaba como profesor de comercio internacional en el Colegio de México. Entre otros antecedentes relevantes suyos, valga recordar que en compañía del entonces Secretario de Hacienda de México, Eduardo Suárez, y de Daniel Cosío Villegas, había asistido en representación de su país a la Conferencia Monetaria y Financiera celebrada en Bretton Woods, New Hampshire, entre el 1 y el 22 de julio de 1944, donde sólo lo aventajaba en juventud un delegado del gobierno griego en el exilio, Andreas Papandreu. México fue el único país latinoamericano que elaboró un análisis detenido de los documentos preparatorios de la conferencia. Como es sabido, en ese crucial encuentro, presidido por el célebre economista John Maynard Keynes (1883-1946), se definieron las reglas para reorganizar la economía mundial después de que concluyera el conflicto armado, además de que nacieron instituciones financieras multilaterales de gran trascendencia hasta nuestros días: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

El nuevo funcionario, además de haber sido testigo del surgimiento del Fondo Monetario Internacional en Bretton Woods en 1944, entre 1947 y 1949 había prestado sus servicios en el Banco Mundial, entonces denominado Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Había trabado contacto por primera vez con Raúl Prebisch en 1943 cuando el exgerente del Banco Central de la República Argentina viajó invitado a México para intercambiar opiniones con funcionarios y directivos del Banco de México. En 1944 retornó Prebisch a México y dictó el seminario “Conversaciones en el Banco de México sobre el Banco Central de la República Argentina y la política monetaria”. A su vez, en el Colegio de México condujo un seminario sobre “El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países”. La relación se mantendría incólume por los diversos caminos en que volvieron a coincidir. Desde el momento inicial, los sucesivos encuentros fueron tejiendo una larga relación profesional y de amistad de la que Urquidi da cuenta en su semblante de Prebisch, escrito cuando éste murió en 1986. Con ese ingente capital intelectual en comercio internacional, en política arancelaria y en política de integración y desarrollo, Urquidi se incorporaba a la Sede Subregional de la CEPAL en México, y su influencia para impulsar el desarrollo de la institución sería enorme.

¿Cómo caracterizan los estudios de aquella época la coyuntura de la región latinoamericana y de la subregión centroamericana en particular? Se transcribe a continuación la forma en que Urquidi percibe la situación política de los países centroamericanos cuando él llega a la Oficina de México.

El panorama político en Centroamérica era bastante variado, desde un gobierno de izquierda del presidente Arbenz en Guatemala, un presidente militar, el coronel Osorio, en El Salvador, un gobierno sucesor del dictador Carías en Honduras, la presidencia del general Anastasio Somoza en Nicaragua y un gobierno democrático en Costa Rica. Creo que Castillo (se refiere a Eugenio Castillo, entonces Director de CEPAL México, aclaración de HESA) vio con bastante escepticismo la perspectiva de la integración económica, no obstante la existencia de dos o tres viejos tratados bilaterales de comercio y, en particular, el antecedente de la Federación, las Provincias Unidas de América Central, vigente durante un corto período en la primera mitad del siglo XIX, más algunos antecedentes sobre unión centroamericana en el XX, de naturaleza más bien política. (Urquidi, 1998: 262).

Por otra parte, pese a la ya lejana fundación de la Unión Centroamericana (1918), las tendencias integracionistas eran superadas a menudo por el aislacionismo. De hecho, Panamá apenas en 1941 había intercambiado embajadores con Costa Rica, merced al tratado de límites Arias-Calderón; en 1949 normalizó sus relaciones con Nicaragua, en 1952 estableció relaciones diplomáticas con Honduras y al año siguiente hizo lo propio con El Salvador y Guatemala. En la década de 1960 una misión de la CEPAL integrada por Cristóbal Lara y Joseph Moscarella, entre otros, preparó un estudio preliminar junto con el gobierno panameño para evaluar la posibilidad de que este país se incorporara al Mercado Común Centroamericano.

Cabe destacar que la democracia representativa no constituía precisamente el rasgo predominante en América Latina. Desde fines del decenio de los años cuarenta eran contados los países de la región

donde los gobiernos surgían de elecciones constitucionales: entre otros, Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Uruguay, Venezuela. En los años cincuenta, Juan Domingo Perón en Argentina y Jacobo Arbenz en Guatemala serían derrocados por golpes militares. El mismo Getulio Vargas, presidente de Brasil desde 1950, quien había prestado un apoyo decisivo a la permanencia de la CEPAL, había sufrido los efectos de un golpe de Estado en 1945. Tanto Perón como Vargas, junto con el mexicano Lázaro Cárdenas, han sido caracterizados como “populistas” por cierta tendencia del análisis político.

Con respecto a la estructura demográfica, se estimaba que la población de América Latina totalizaba en 1948 alrededor de 150 millones de habitantes. En 2007, sólo en un país, México, viven 106 millones de personas, y otros 12 millones han emigrado a los Estados Unidos. En 1951 la población de América Latina se calculaba en 160 millones, 26 millones de los cuales se encontraban en México. Hacia el 2007 los habitantes de la región latinoamericana rondan los 540 millones.

En cuanto al crecimiento del producto, se lee en el *Estudio económico de América Latina 1951-1952*, realizado por la CEPAL, que:

Si se compara con el de otros períodos, el ritmo de crecimiento de la economía latinoamericana ha sido relativamente intenso desde la posguerra. En ello ha tenido una gran influencia una combinación favorable de factores exteriores que últimamente se han debilitado. Por lo tanto, no es de extrañar la reaparición de ciertas tensiones en los balances de pagos, que la efímera bonanza derivada del conflicto de Corea había encubierto transitoriamente. (CEPAL, 1954: 1)

Las reservas de oro y divisas de los países de la región habían descendido en 1951 y mostraban recuperación e incremento en 1952. En este último año, la economía latinoamericana había crecido a una tasa promedio de 6,6%. En particular, México atravesó un período de intenso crecimiento hasta 1970. En cambio, una preocupación de los análisis cepalinos era que desde 1950 la relación de los precios del intercambio mostraba un comportamiento adverso, tras el ascenso alcanzado con posterioridad a la finalización del conflicto mundial en 1945. El fuerte crecimiento de esos años requería de inversiones extranjeras para proseguir la espiral expansiva y ensanchar los márgenes de una industrialización incipiente en varios países.

Desde un punto de vista estructural, el análisis de Bielschowsky (CEPAL, 1998a) identifica que entre 1948 y 1960 el tema dominante del pensamiento de la CEPAL fue la industrialización. A fin de alcanzar este objetivo, la instalación de la Oficina en México privilegiaba en su estrategia el impulso de la integración centroamericana, problema en el que invirtió su mayor esfuerzo en los primeros años de existencia. En términos de la inserción internacional, la relación centro-periferia se caracterizaba por el deterioro de los términos del intercambio, el desequilibrio estructural de la balanza de pagos y la falta de integración regional. Las condiciones estructurales internas mostraban un proceso de industrialización sustitutiva, tendencias perversas causadas por la especialización y la heterogeneidad estructural (inflación estructural y desempleo). En consecuencia, la acción estatal debía orientarse a conducir deliberadamente la industrialización.

III. Los primeros pasos de la Sede Subregional de la CEPAL en México

En su calidad de Jefe de la Sección de Estudios Económicos, Víctor Urquidí comenzó a fines de 1951 a esbozar un planteamiento básico sobre el proceso de integración centroamericana, tarea en la que contó con la inestimable colaboración de Cristóbal Lara. En principio, él mismo relata que se había planeado crear una unión aduanera y liberar el comercio, a la vez que se impulsaba el desarrollo industrial a escala regional basado en la sustitución de importaciones. Todo ello suponía un enorme desarrollo de la infraestructura de transporte, de energía, y de otros sectores, así como integrar un equipo de análisis muy consistente. Se había contratado al economista Cristóbal Lara³, quien sería Director de la Subsede en los años sesenta, y a dos expertos agrícolas, uno de ellos Ramón Fernández y Fernández. También ingresó a la Oficina en esa fecha el venezolano José Antonio Mayobre, que se encargaría de estudiar la factibilidad de una institución de investigación tecnológica que apoyara el desarrollo de Centroamérica.

Con posterioridad, hacia 1953 Edward J. Wygard se abocó a analizar la factibilidad de establecer industrias de integración. Era un brillante ingeniero químico que describió en un escrito cómo sólo 10 ramas industriales abastecían todo el mercado centroamericano. Otros funcionarios que estuvieron en la institución fueron el economista mexicano Juan Noyola

³ Cristóbal Lara fue Director de la Sede México en los años sesenta. Originario de la isla de Santa Cruz de Tenerife se radicó en México y adoptó la nacionalidad de este país. Ya retirado, radicó hasta su muerte en Viña del Mar, Chile.

enviado desde Chile en misión junto con Celso Furtado y Osvaldo Sunkel, y el exiliado español José Medina Echavarría, que se incorporaría a la Sede en Santiago, profesional muy importante por su visión sociológica de los problemas del desarrollo. Noyola estuvo un año en El Salvador entrenando personal en técnicas de programación y dirigiendo el estudio de la CEPAL sobre ese país. Medina Echavarría ayudó en la impartición de un seminario. Jorge Ahumada era un economista chileno que había estudiado en Harvard, tenía cierta experiencia en el Fondo Monetario Internacional (FMI), y era funcionario en la Sede de Santiago. Llegó para dirigir un programa de entrenamiento sobre problemas del desarrollo; él mismo sería coautor del manual de programación con Julio Melnick. En agosto de 1953, Joseph Moscarella (director de la Subsele México, entre 1967 y 1970) realizó una breve visita a México en cuyo transcurso impartió un seminario sobre administración y clasificación de presupuestos, y trató asimismo el papel del Estado en la economía. Se incorporaría a la Oficina en 1954 y empezaría a trabajar sobre el sistema tributario en Centroamérica, esfuerzo que se concretó en un valioso documento publicado en 1955 con el título de “Política tributaria y desarrollo económico en Centroamérica”.

Regresando a 1951, en definitiva parece que los resultados del viaje de Katz por Centroamérica no fueron muy significativos. La información recopilada era de baja confiabilidad, dispersa, inclusive anecdótica, según evaluación de Urquidí, quien comentó a Prebisch sobre la conveniencia de emprender una misión al Istmo. La incorporación del nuevo personal a la Oficina ofrecía la posibilidad de que se hiciera una labor más provechosa si se apuntaba a conocer con profundidad la realidad de los países de la subregión. En contraste con criterios profesionales de la actualidad, Prebisch estaba interesado en que la CEPAL se nutriera de economistas libres de las influencias académicas de los grandes centros mundiales, para que de esta manera captaran la especificidad de los problemas de la región y se dedicara a producir ideas. No se cansaba de repetir una frase ya célebre: “antes de pensar, observen la realidad”. Con objeto de poner en práctica los estudios sobre la integración centroamericana y formalizar contactos de alto nivel, Prebisch se dedicó a supervisar personalmente los primeros pasos de la recién fundada Oficina de México. En marzo de 1952 encabezó una delegación de esta Subsele a Centroamérica. Castillo, Urquidí, Mayobre, Fernández y Fernández y un ingeniero agrónomo integraban el equipo que realizaría la misión. La visita a los distintos países se coordinó en colaboración con el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano.

La gira de reconocimiento y estudio se inició en Guatemala. El presidente Arbenz brindó una acogida favorable a la delegación y se efectuaron reuniones con funcionarios de diversas áreas de gobierno vinculadas a la economía (finanzas, autoridades monetarias, agrarias, sociales, de recopilación estadística y de política exterior). Según Urquidí, la actitud hacia la propuesta de integración fue positiva.

A continuación, en El Salvador fueron recibidos por el ministro de economía Jorge Sol, quien ya había tenido contacto con la CEPAL y era un amplio conocedor de los problemas económicos, además de ferviente partidario de la integración. Se entrevistaron con el presidente Osorio y con dirigentes empresariales.

En la siguiente escala, Honduras, no se percibió mayor interés en el tema por parte del ministro de economía, aunque sí fue receptivo el presidente del Banco Central, Roberto Ramírez. La influencia de las empresas bananeras de capital estadounidense determinaba que se sostuviera de manera oficial la posición del libre comercio internacional de Honduras con el resto del mundo. Aun así, las telas hondureñas se comerciaban con El Salvador, que vendía calzado, flujo que podría haberse interpretado como síntoma de una potencial red de cooperación.

En Nicaragua contactaron al ministro de economía, Enrique Delgado, integrante del CCEICA. Pese al manifiesto interés de Delgado en la cuestión de la integración, la estancia en el país tuvo ribetes muy especiales, a raíz de la fuerte personalidad del presidente Anastasio Somoza, empeñado en demostrar su poder casi feudal. Así, el primer mandatario decidió recibir a la delegación en una hacienda azucarera de su propiedad, donde se hallaba supervisando los trabajos de la zafra que en aquella época del año se realizaban. Ofreció una amable cena a la pequeña comitiva cepalina y allí se trataron los asuntos que ésta planteó. En una visita posterior, Urquidí recuerda que les ofreció un paseo por las aguas del Pacífico en un barco mercante de la flota centroamericana (propiedad de Somoza). En Nicaragua, los asuntos públicos se resolvían mediante decisiones personales.

Según relató Urquidi en la entrevista que le hicimos, el contraste fue notorio con la siguiente escala del viaje, San José de Costa Rica, lugar en que se respiraba una sobriedad de un “pequeño e idílico poblado de los bajos Alpes”. El día anterior había ocurrido un incidente que comentaba la opinión pública y que ilustra el ambiente costarricense de aquella época. Un ciclista había atropellado, sin mayores consecuencias, al Presidente de la República, que se dirigía a pie de su casa al despacho. El ministro de economía, Alfredo Hernández, los llevó a visitar su finca ganadera y los puso en contacto con empresarios, quienes no mostraron mucho entusiasmo por el tema de la integración. En ese sentido, al igual que en Honduras, pesaban los intereses de las compañías bananeras extranjeras y de los industriales del calzado locales, que tenían la competencia de plantas más modernas. De hecho, Costa Rica no se sumaría posteriormente a los primeros tratados de integración y libre comercio en Centroamérica.

Panamá presentaba características propias de un centro intermediario comercial y financiero. Circulaba con entera libertad el dólar estadounidense y los funcionarios del sector económico veían con cierta distancia al resto del Istmo Centroamericano, con los que mantenían escasos vínculos comerciales. La visita obligada fue a la Zona Libre de Colón. Como se puede presumir, los resultados fueron magros en cuanto a problemas de integración⁴.

En el transcurso de la misión, Eugenio Castillo había recibido un telegrama de su amigo Fulgencio Batista en el que lo invitaba a colaborar en el gobierno que éste presidía en Cuba tras el golpe de Estado que dio el 10 de marzo de 1952. A esta oportunidad que se le brindaba se sumó la inconformidad de Prebisch por el escaso interés de Castillo y la poca responsabilidad que había demostrado en la organización de la visita a Centroamérica, lo que derivó en una reprimenda al entonces Director, quien de inmediato presentó su renuncia. Fue el último contacto de Castillo con la CEPAL; luego permaneció en Cuba e incluso se desempeñó como funcionario por un breve período después del triunfo de la revolución en 1959, según atestigua Antonio Tapia⁵ en entrevista. Urquidi tuvo noticias de que Castillo vivió sus últimos años en El Salvador, administrando una empresa estadounidense de tractores.

Al término de la visita, el equipo de la Oficina, dirigido por Urquidi, se puso a trabajar en el proyecto de la integración en colaboración con el CCEICA y se generó el programa de la integración. Las dificultades de la iniciativa no chocaban sólo con indiferencias y rechazos. Cuenta Urquidi que en esos lejanos comienzos la tarea de asesoría y apoyo técnico se enfrentaba con obstáculos nimios pero de difícil superación. Así, un proyecto de la FAO para instalar una fábrica de papel en Honduras que abasteciera de ese insumo no sólo a todo el Istmo sino que también exportara, contó con la oposición de un pequeño productor hijo de alemanes instalado en Guatemala, que veía peligrar la permanencia de su mercado cautivo. En realidad, la rudimentaria planta de este empresario sólo se dedicaba a convertir los periódicos viejos en papel para envoltura de los negocios minoristas.

⁴ De hecho, Belice no era considerado entonces en los planes de integración, debido a que era una colonia anglófona del Reino Unido, que se independizó en 1971. Además, aún mantiene diferencias con Guatemala por límites territoriales. Hace pocos años, Belice se incorporó como observador a las reuniones centroamericanas. Como ya se señaló, Panamá permaneció alejado de las tratativas integracionistas hasta una época muy reciente.

⁵ El costarricense Carlos Manuel Castillo, quien fuera Director de la Subsección México después de Cristóbal Lara, realizó importantes estudios sobre asuntos agrícolas y alimentarios. Posteriormente, Antonio Tapia, ingeniero agrónomo mexicano, fue en 1965 el primer Jefe de la Sección Agrícola que de manera conjunta establecerían la CEPAL y la FAO en México.

IV. Dificultades para la consolidación definitiva de la CEPAL

En 1953 se celebró el quinto período de sesiones de la CEPAL en Quitandinha, Brasil, en respuesta a la invitación realizada por el gobierno brasileño y sobre todo en reconocimiento al entusiasta apoyo del presidente Vargas en la reunión de 1951. Cabe resaltar que los intentos por hacer desaparecer la CEPAL no habían amainado. Inclusive, en el periódico mexicano *El Universal* (15 de marzo de 1953) apareció la información sobre la reunión con un agregado bastante negativo e innecesario en donde se afirmaba que la CEPAL “actúa en el estudio de problemas económicos de Ibero América” (sic) y “ha venido a suplantar al Consejo Interamericano Económico y Social, invadiendo sus funciones”. El comentario no respondía, como es obvio, a una apreciación ligera de algún corresponsal despistado; se enmarcaba en un clima adverso a la Comisión que provenía de altas esferas y se advertía que detrás de esos juicios se enmascaraban intereses políticos. En respuesta a una de las múltiples objeciones, la Comisión incluyó en las conclusiones de Brasil una resolución en la que se recomendaba la necesidad de programar reuniones de la CEPAL y el CIES evitando superposiciones y con intervalos adecuados. Pese a ello, el conflicto de jurisdicciones persistía en varios frentes. Léase a continuación el testimonio de Hernán Santa Cruz.

... continuaron los intentos por debilitar y aun eliminar a la CEPAL. En febrero de 1953, encontrándome en las Naciones Unidas como integrante de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones, funcionarios del Departamento de Economía me entregaron copia de un informe del Consejo Interamericano Económico y Social preparado con miras a la Reunión Especial de Ministros de Economía programada para el año siguiente en Caracas.

En él se afirmaba que “el progreso hecho en establecer un sistema eficiente de coordinación entre el trabajo de la CEPAL y el CIES, respectivamente, no se ha desarrollado de acuerdo con los deseos expresados por la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y las organizaciones interesadas”. (Santa Cruz, 1985: 43)

En el mismo documento citado por Santa Cruz se sugería una coordinación “a nivel más alto”, que en la práctica significaba reducir a la Comisión a un ente apéndice en vías de extinción. En esos momentos, el presupuesto anual cepalino se ubicaba en 800.000 dólares, lo que se consideraba un costo excesivo por los estadounidenses. Santa Cruz se movilizó de inmediato con su gobierno y logró que la iniciativa no se discutiera en Caracas.

Desde octubre de 1952 se había intentado resolver el problema de la coordinación entre la CEPAL y el CIES mediante la conformación de un comité conjunto. En apariencia, la coordinación era satisfactoria en el nivel de las respectivas secretarías pero el CIES opinaba que se mantenía trabada en el plano gubernamental, a raíz de la falta de acuerdos para que las reuniones de ambos organismos no se superpusieran o que los representantes de los países no aprobaran resoluciones contradictorias o duplicadas entre sí, o bien que un gobierno no se pronunciara de manera distinta sobre el mismo problema en las dos instancias. En ese sentido, el Secretario General de la OEA, Alberto Lleras Camargo, y el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Raúl Prebisch, se mantenían en contacto para estudiar las medidas que juzgaran más adecuadas en la solución del diferendo.

En octubre de 1953 Prebisch recibió un memorando confidencial de Lleras Camargo que lo impulsó a consultar la opinión del Departamento Legal de las Naciones Unidas, que en un extenso dictamen ratificaba la autonomía de la CEPAL, como agencia del ECOSOC de las Naciones Unidas, respecto de la OEA así como el pleno derecho a tener tratos directos con los gobiernos de la región. El memorando de Lleras contenía, entre otros, un párrafo que disgustó a Prebisch porque sugería una delimitación de funciones en que la CEPAL quedaba reducida a un órgano técnico que proporcionaba estudios al CIES para que éste los implementara. Más grave aún era la sugerencia de que la invitación a los gobiernos tuviera que ser aprobada por el CIES, que formularía las correspondientes invitaciones.

Quiero creer que aquí ha ocurrido alguna confusión, pues en nuestras conversaciones de Washington no percibí un propósito de esta naturaleza que sería incompatible con la independencia de la CEPAL. Interpreto, pues, que lo que se sugiere es una consulta previa. En este sentido, me permito sugerirle que esta consulta se haga por una organización a la otra, antes de tener reuniones especializadas, pero que la decisión final tenga que tomarse independientemente si se ha de preservar las bases constitucionales de las dos organizaciones. (Carta de Prebisch a Lleras, 30 de octubre de 1953; copia del original proporcionada por Víctor Urquidí)

La Conferencia de Caracas fue favorable a la independencia de la CEPAL, y en esa decisión influyeron tanto el dictamen del Departamento Legal como la hábil labor de Prebisch y Hernán Santa Cruz con los gobiernos de la región. A principios de 1954 el Secretario Ejecutivo de la CEPAL viajó a Buenos Aires y tuvo una fructífera reunión con el Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Remorino, en la que se acordó que la reunión de la Junta de Expertos en materia de papel y celulosa se realizara en la capital argentina. Como se sabe, la relación de Prebisch con el gobierno de Perón no había sido suficientemente fluida, pero en aquel año se mostraba favorable.

Luego de la Conferencia de Caracas, realizada en marzo de 1954, la OEA convocó en noviembre del mismo año una Conferencia de Ministros de Hacienda de los países miembros en Quitandinha. La CEPAL ya había consolidado cierto prestigio técnico y por ello se encargó a Prebisch que presentara un informe sobre el estado de la economía en la región. Urquidí y Mayobre asistieron invitados por Prebisch. Celso Furtado trabajaba en esa época para la Oficina de la CEPAL en Río de Janeiro. Los tres se alojaron en una casa rentada cerca del hotel donde se celebraba la conferencia.

En esa ocasión, el Presidente del Banco Central de Chile, Felipe Herrera, con el respaldo de Prebisch, presentó el proyecto para crear el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), iniciativa que no se aprobó porque no contó con el voto de dos países (Estados Unidos y Perú). Felipe Herrera no se desanimó, siguió bregando a favor de su idea, después logró adhesiones importantes (México y Colombia), hasta que en abril de 1959 se concretó en la creación del BID. Un impulso notable se había obtenido con el lanzamiento del presidente brasileño Juscelino Kubitschek (el impulsor del proyecto para construir la ciudad de Brasilia) a favor de la Operación Panamericana. En la aceptación estadounidense de la iniciativa influyó el informe de un hermano del presidente Dwight Eisenhower, de nombre Milton⁶, que hizo un viaje por toda América Latina. El Congreso de Estados Unidos aprobó la creación de un fondo por 500 millones de dólares destinado a apoyar el desarrollo social a través del BID.

En su texto sobre los 40 años de la CEPAL, José Cayuela hace la siguiente precisión sobre esta conferencia:

Posiblemente el momento culminante de la CEPAL en aquella etapa pionera se dio en una reunión que se hizo célebre: Quitandinha, en Petrópolis, Brasil, en noviembre de 1954⁷. En esa fecha se celebró la IV Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA. El documento central, bajo el título “La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano”, fue preparado por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión y en él se marcan seis objetivos a la política de la CEPAL: planificación del desarrollo; industrialización acelerada; reforma tributaria y agraria; cooperación técnica; revitalización comercial impulsando la integración regional y nuevos enfoques en cuanto a la inversión extranjera. El informe concluía recomendando la creación de un fondo interamericano de desarrollo. Cada una de estas proposiciones se conoció desde entonces como idea-fuerza; es decir, ideas destinadas a convertirse en instrumentos para la acción y herramientas para el desarrollo. (Cayuela, 1988: 27)

El sexto período de sesiones se llevó a cabo en 1955 en Bogotá, donde Urquidí presentó los resultados de los estudios sobre Centroamérica y dialogó con los delegados de estos países. Al mismo tiempo, a pedido de Prebisch, el Director de la Oficina de México trabajaba con Luis Swenson en los criterios de los informes anuales y sobre el comercio intralatinoamericano. Ambos se encontraron en Panamá y viajaron juntos a Colombia. Coincidieron en la idea de crear un comité de comercio para llevar adelante las tareas de la integración latinoamericana. El proceso germinal de Centroamérica estaba en marcha. Un comité de la Subsección México estaba trabajando con los gobiernos. Éstos habían solicitado la participación de las Naciones Unidas para evitar que intervinieran la OEA y la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) por el temor a la excesiva politización de estos organismos. En 1954 se había publicado un documento de la CEPAL que proponía una integración basada en las relaciones económicas que se daban en el Cono Sur. Faltaban aún seis años para que se firmara el Tratado de Montevideo que daría lugar a la fundación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). En Bogotá, Prebisch no se interesó mucho en el proyecto; inclusive, en su discurso no menciona la integración latinoamericana. Sin embargo, gracias a la labor de Swenson y Urquidí con las delegaciones se creó el comité de comercio.

En los años siguientes se produjeron varios estudios sobre economías nacionales siguiendo el esquema de programación del desarrollo, que privilegiaba la inversión como elemento de desarrollo industrial, modelo que quedó plasmado en los cinco tomos que el equipo de Prebisch elaboró sobre Argentina en 1956 cuando el Secretario Ejecutivo retornó por un tiempo a su país natal tras el derrocamiento de Perón. Juan Noyola se encargó en 1956 de El Salvador, Panamá fue responsabilidad de Osvaldo Sunkel. También se incluyó a Honduras. Celso Furtado, desde la Oficina México asesoró el

⁶ Irónicamente, Milton Eisenhower tituló su informe así “El vino amargo: Estado Unidos y América Latina”.

⁷ La OEA tenía la costumbre de corregir en asamblea el estilo de las resoluciones aprobadas por la conferencia de ministros. Recuerda Urquidí que en Quitandinha el delegado argentino intervino para modificar la redacción de un párrafo: “En lugar de ‘evita’, debe decir ‘evite’”. La audiencia asoció su acotación con la susceptibilidad de su gobierno por el nombre de la esposa del presidente Perón fallecida en 1952. En conclusión, dice Urquidí que la moción “se aprobó por carcajada general”.

informe de Costa Rica, pero éste fue ejecutado por un grupo de economistas de la Universidad en San José. El tema central era la “programación” del desarrollo, con lo que se evitaba el término “planeación”, que en algunas mentalidades de aquella época evocaba una filiación afín a los planes quinquenales de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

V. El estudio económico sobre México

En la semana santa de 1954, el gobierno de México devaluó el peso en su paridad frente al dólar, que pasó de 8,65 a 12,50 pesos por un dólar. Víctor Urquidi fue consultado a título personal por la Presidencia de la República sobre su opinión respecto de la devaluación. Aclaró que en la Oficina se había detectado con anterioridad la existencia de indicios que anunciaban la posibilidad de una medida de esa naturaleza. Destacó que eran positivas dos características de la decisión gubernamental. En primer lugar, se había anunciado durante un fin de semana largo, sin actividad bancaria, y sin prevenir a los especuladores. En segundo término, la medida fue acompañada de un impuesto de 25% a las exportaciones, con lo que se pretendía retener 80% de la ganancia cambiaria. En 1938, el Secretario de Hacienda en el gabinete de Lázaro Cárdenas, Eduardo Suárez, había dispuesto una devaluación exitosa con las mismas características (la paridad pasó de \$2,20 a \$3,50). En 1947 se dejó flotando la paridad y en 1948, con la anuencia del FMI, se procedió devaluar, de modo que el tipo de cambio se estableció en esa ocasión en \$8,65 pesos por dólar.

En 1955 Celso Furtado llegó México desde la Sede de Santiago, y junto con Juan Noyola y Osvaldo Sunkel tenían la encomienda de elaborar un estudio sobre la política de desarrollo mexicana, que estaba encuadrado en la serie de investigaciones por país que realizaba la CEPAL. Enseguida se contrató a Oscar Soberón, quien trabajaba en Nacional Financiera y eso facilitaba su tarea de enlace con instituciones mexicanas. Es oportuno acotar que el Gobierno de México no había solicitado el estudio sino que éste se hizo en cumplimiento de actividades contempladas en el programa de trabajo de la Sede de Santiago. Las instituciones internacionales aún no contaban con la plena aceptación de

los gobiernos nacionales y a menudo eran vistas como intervencionistas en asuntos internos. La Secretaría de Hacienda y el Banco de México mantenían una excelente relación con la CEPAL, pero no ocurría lo mismo con la Secretaría de Economía, que era la encargada de la programación económica. Quizá la actitud poco favorable de los funcionarios de esta última dependencia haya sido uno de los motivos que generaron el ulterior rechazo del Gobierno de México a los resultados de la investigación. De hecho, en sus memorias Furtado escribe que la relación con ellos estuvo dominada por la suspicacia, y que las informaciones suministradas eran incompletas y poco precisas. Su juicio sobre las características de la investigación lo ha sintetizado así.

No tardamos mucho en percibir el dilema al que se enfrentaba la economía mexicana: el sector externo desempeñaba un papel muy dinámico, pero no había cómo disciplinarlo, por la naturaleza de las relaciones que el país mantenía con los Estados Unidos. Fácilmente se detectaban los factores estructurales asociados a la vulnerabilidad externa de las economías subdesarrolladas en proceso de industrialización. La estabilidad cambiaria en que se empeñaba el gobierno, en ausencia de un control de cambios, requería la existencia de grandes reservas y/o una política semirrecesiva. La alternativa era financiar al sector público en parte con recursos externos, lo que creaba un problema para el futuro. Por último, las devaluaciones periódicas premiaban a los especuladores. Todo eso presionaba en el sentido de concentrar la renta.

Esta visión fue suavizada en el texto que preparamos y aun así encontramos resistencia de parte de Prebisch, quien temía que de ello se pudiera deducir un llamado a mayor intervencionismo. Era evidente que el desarrollo mexicano se estaba realizando con excesivo costo social (fuerte concentración de la renta), el cual podría reducirse si se anticipaban las modificaciones estructurales requeridas. Así se evitarían las bruscas devaluaciones cambiarias periódicas, la tendencia a la subutilización de la capacidad productiva y el tener que financiar el déficit del sector público con endeudamiento externo. (Traducción libre de HESA, a partir de Furtado, 1985: 189).

Uno de los ejes del estudio que dirigieron Furtado y Sunkel era la tesis de que el desarrollo económico de México no podía estar sujeto a devaluaciones tan fuertes como las de 1947, 1948 y 1954. Aun más, ellos escribieron que esta última había sido excesiva y dejaba un peso subvaluado. A Urquidí le pareció acertada la posición defendida por Furtado, en la medida que las devaluaciones significaban una pérdida de confianza en la marcha de la economía nacional y generaban fuga de divisas. El aspecto positivo radicaba en retener parte de la ganancia cambiaria mediante el impuesto a las exportaciones, aunque de todos modos no era una forma de proyectar el desarrollo en el largo plazo. En aquella época, la CEPAL no ponía mucha atención a los problemas monetarios y de tipo de cambio. Muchos países tenían monedas sobrevaluadas y sometidas al control del tipo de cambio. México mantenía un tipo de cambio libre con impuestos diferenciados a la exportación y para distintos productos, una medida de efecto similar a la que Prebisch había sostenido en el Banco Central de Argentina, que también se practicaba en Venezuela.

El esquema vigente en la CEPAL no otorgaba una importancia central a la política monetaria y cambiaria; la programación del desarrollo se basaba en la necesidad de relacionar los sectores y fijar los montos adecuados de inversión para obtener el impacto de crecimiento del PIB. Se aumenta la tasa de inversión, crece la productividad, se incrementa el ingreso, ello tiene consecuencias en la balanza de pagos y así se busca lograr el equilibrio externo. Estas hipótesis presidían los criterios de análisis. A su vez, el desequilibrio interno se resuelve elevando la capacidad de ahorro. Así, en todo el proceso resulta esencial la inversión como palanca de desarrollo. Según Urquidí, la clave del éxito de la devaluación tenía sus fundamentos en la eficiencia económica del equipo de Ruiz Cortines, en el entendimiento entre la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, así como en la confianza del FMI hacia el país.

Además, el Banco Mundial empezaba a otorgar créditos a México que se volcaron hacia el desarrollo agrícola, a la energía eléctrica, a proyectos industriales⁸.

El documento sobre México estaba contemplado para presentarse en el séptimo período de sesiones de la CEPAL a celebrarse en La Paz, Bolivia, en 1957. Furtado terminó el trabajo en Chile, pero lo discutió con Prebisch recién cuando lo había concluido. A Urquidí se le solicitó que viajara a Chile con algunas semanas de anticipación respecto de la reunión de La Paz. Dice Urquidí en la entrevista:

Un día Prebisch me mandó a decir que fuera a una reunión con él y con Furtado. Me confié que ya había leído el informe y que quería discutirlo con Celso en mi presencia. Tuvimos una reunión por la tarde, a puertas cerradas, como de cuatro horas. Había una diferencia de concepto entre ellos y Prebisch no veía por qué había que hacerse tanto énfasis en la política monetaria de México y en las devaluaciones, y en la idea de que las devaluaciones no eran la salida conveniente de impulsar la economía en el largo plazo. En cambio, para Furtado ésa era la hipótesis fundamental que se proponía demostrar el estudio. En el largo plazo, la devaluación fue provechosa, pero como toda devaluación en su momento tuvo un costo social muy elevado. Es más, en las sucesivas devaluaciones sin medidas compensatorias para los sectores de bajos ingresos está el origen de esta desigual distribución que hemos tenido posteriormente. El Secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena a partir de 1959 se propuso construir un país con intenso crecimiento, estabilidad monetaria y una inflación de 4% anual, y se logró elevar el salario real para contrarrestar estos efectos negativos sobre la desigualdad. Fue el período que se bautizó como desarrollo estabilizador, que tiene su antecedente en la política posdevaluatoria destinada a recobrar la confianza.

El encuentro de Prebisch con Furtado y Urquidí terminó después de que el primero expresara su total desacuerdo con el documento. El episodio, que según Urquidí involucró fuertes emociones, determinó el posterior alejamiento de Furtado de la CEPAL y también influyó en la decisión del propio Urquidí de abandonar la dirección de la Oficina de México, porque se sentía corresponsable del informe que había supervisado. El documento estaba en la agenda de La Paz, pero no se había discutido con la Secretaría de Economía de México, en la que no se manifestaba una consideración significativa hacia la CEPAL, lo que se reflejaba en el hecho de que el ministerio mexicano siempre enviaba funcionarios de segundo nivel a que asistieran a los períodos de sesiones. En esa dependencia se desempeñaba un grupo de economistas encabezados por Ricardo Torres Gaytán, seguido de Fernando Zamora, de cierta ideología nacionalista contraria a la inversión extranjera. Al frente de la delegación mexicana a La Paz iba Zamora. Se circuló el informe y la delegación de México manifestó a Prebisch la oposición a que se lo publicara junto con los demás, a pesar de que se lo había incluido entre los documentos oficiales. Consideraban que el estudio invadía lo que ellos reputaban como asuntos internos del país, reflejo de cierto celo nacionalista y producto de que aún se consideraba a las Naciones Unidas como una entidad ajena al país. Finalmente, el documento no se publicó y sólo se conserva un ejemplar mimeografiado en la biblioteca de la CEPAL en México.

De todos modos, en una carta que Urquidí dirige a Furtado el 24 de julio de 1957 le comunica que la demanda del estudio había sido enorme por parte de funcionarios y empresas particulares. A raíz de que los ejemplares se habían agotado, ya se preparaban 250 copias más para satisfacer los pedidos. Según la mencionada misiva, en el Banco de México se hallaban abocados al análisis del documento y la Subsección había recibido una invitación del Director de este instituto, Rodrigo Gómez, para realizar una mesa redonda. Por último, se señalaba que en la revista *Comercio Exterior* aparecería un resumen del estudio y diversos artículos que lo comentaban. En definitiva, el esfuerzo analítico sí repercutió en el interés de personas vinculadas al desarrollo económico de México.

⁸ En una entrevista realizada a David Ibarra, éste opinó que la devaluación de 1954 había dejado un peso subvaluado, pero que en el largo plazo ello configuró un elemento de estabilidad. Precisamente, durante 22 años (hasta 1976) la paridad peso-dólar se mantuvo en \$12,50. El 31 de agosto de 1976 el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez anunció la flotación de la moneda, cuyo valor osciló durante unos meses en alrededor de \$22,50 pesos por dólar.

En una de las largas caminatas que Urquidi compartió con Prebisch, en este caso en la ciudad de La Paz, le pidió su confianza para continuar en la Subsele sólo hasta que se firmara el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Centroamericana. Por la amistad que los unía, Prebisch aceptó la renuncia adelantada de Urquidi, quien sugirió a Alfonso Santa Cruz para sucederlo, lo que efectivamente ocurrió. Así resume Urquidi este episodio al hacer su semblanza de Prebisch.

Durante este período se echó a andar también el estudio “cepalino” sobre México, que dirigió Celso Furtado con la colaboración de Juan F. Noyola, Osvaldo Sunkel, y Óscar Soberón, bajo mi supervisión. Fue un estudio sobre el desequilibrio exterior de México que difirió de otros trabajos de la CEPAL y que Prebisch, según me constó a principios de 1957, nunca pudo aceptar sin reservas porque, en el fondo, no seguía su “modelo”. Como el gobierno mexicano tampoco gustaba del estudio, fue el único que jamás se publicó. En el período de sesiones de La Paz, en 1957, Furtado y yo decidimos renunciar a la CEPAL y seguir otros caminos profesionales.

Quedaba pendiente firmar el primer tratado multilateral de la integración centroamericana antes del retiro de Urquidi.

VI. El azaroso camino de la integración centroamericana

Valga recordar que los preparativos para delinear las características de la integración y el establecimiento de una zona de libre comercio se habían iniciado en 1952, y contaban con el resuelto apoyo de la Junta de Asistencia Técnica (TAB, *Technical Assistance Board*) que dirigía el ya mencionado diplomático del Reino Unido David Owen en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

El Tratado Multilateral se firmó en Tegucigalpa, Honduras, en junio de 1958. Raúl Prebisch no pudo asistir a atestiguar cómo los cinco ministros de economía suscribían tan importante compromiso⁹. El documento fue fruto de un largo esfuerzo madurado en los años anteriores, en que se lograron avances muy significativos. Primero, se elaboró la nomenclatura arancelaria de Centroamérica, porque el proyecto era crear un mercado común. Se basaron en la nomenclatura de Bruselas y se trabajó con los centroamericanos en convertir su nomenclatura a la designada como NAUCA. Por la CEPAL México participaron Santiago Macario, argentino, y Rafael Izquierdo, que trabajaba en el Banco Nacional de Crédito Agrícola de México antes de ser contratado por esta Oficina. Segundo, se hizo una negociación multilateral sin contar con antecedentes que la guiaran. En palabras de Urquidí, fue una experiencia inventada en el camino. Se negociaron tarifas con representantes de los cinco países, a fin de llegar a acuerdos sobre la reducción arancelaria intracentroamericana para ciertos productos y la nivelación de la tarifa

⁹ Cabe recordar que los países centroamericanos firmantes fueron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En los trabajos de la CEPAL se los ha designado tradicionalmente como Centroamérica, mientras que si se sumaba Panamá se hacía referencia al Istmo Centroamericano.

externa. El único país que pertenecía al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) era Nicaragua, y este organismo vio con buenos ojos que, respetando sus disposiciones, se empezara a construir una zona de libre comercio, las cuales estaban contempladas en el artículo 24 de su carta. Paralelo al tratado de libre comercio e integración se había firmado un tratado de circulación de vehículos automotores, con la asesoría técnica de una experta francesa que había trabajado el tema en Europa. Un dato curioso es que un experto mexicano elaboró recomendaciones para que Centroamérica empezara a adoptar el sistema métrico decimal.

Se acordó un convenio sobre industrias de integración, que fue una iniciativa del nicaragüense Enrique Delgado. Se proponía dar impulso a nuevas industrias de integración que tuvieran acceso a todo el mercado centroamericano, contemplando cierta protección en los primeros tiempos que se cancelaría al cabo de 10 años, cuando se pretendía constituir una unión aduanera. Esta idea no agradó a los Estados Unidos, que la combatieron hasta destruirla con el argumento de que era un atentado a la libre empresa porque se construía un monopolio. De todos modos, este instrumento adolecía de una falta de precisión sobre la forma y el ritmo en que se liberaría el intercambio regional.

Entretanto, se había creado el Instituto Centroamericano en Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), con sede en Guatemala. El antecedente del ICAITI estaba en una misión de las Naciones Unidas que no se había concretado. El funcionario de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas Alejandro Oropeza y Víctor Urquidi redactaron el proyecto de su creación en San José, Costa Rica. La Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC) surgió de un proyecto en que colaboró otro venezolano, Enrique Tejera, y su instalación sirvió de precedente para fundar el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), con sede en Costa Rica. Valga recordar que un director destacado del ICAP fue Alberto Fuentes Mohr.

Urquidi realizó un balance minucioso de la manera en que se pretendió sabotear el meollo del programa, la integración industrial, contenida en el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración.

Sin embargo, la idea de la integración industrial acabó por ser en gran parte torpedeada por el Departamento de Estado de Estados Unidos. Funcionarios de esa dependencia manifestaban que apoyaban la idea de la integración y un mercado común centroamericano, pero no la forma en que los gobiernos, con la ayuda de la Secretaría de la CEPAL, la estaban promoviendo.

En febrero de 1959, cuando ya no trabajaba yo en la CEPAL, fui entrevistado por dos funcionarios del Departamento de Estado, los señores Henry Turkel e Isaiah Frank, quienes, en consecuencia de instrucciones del Secretario Adjunto de Estado para América Latina, Thomas Mann, promovían la idea de olvidarse de la CEPAL y sus mecanismos de integración, y de promover un tratado de comercio libérrimo entre El Salvador y Honduras, con exclusión de los demás países (Urquidi, 1998: 265).

Por fortuna, el intento de sabotaje no prosperó¹⁰. En febrero de 1960, El Salvador, Guatemala y Honduras suscribieron un Tratado de Asociación Económica en el que se disponía la inmediata liberación del comercio entre los tres países en todos los rubros de productos manufacturados —con una lista de excepciones— y se formalizaba el compromiso de crear una unión aduanera en un plazo máximo de cinco años. Además, cabe resaltar que el proceso no se circunscribiría a estas naciones sino que seguiría ampliándose.

¹⁰ Mayores detalles sobre las operaciones llevadas a cabo y neutralizadas por los países, se encuentran en el citado escrito de Urquidi.

VII. El tratado del que surge el Mercado Común Centroamericano

Desde 1959 a 1961 sería el sucesor de Urquidi¹¹ en la CEPAL México, Alfonso Santa Cruz (1907-1990)¹². El abogado y economista nacido en Chile, había ingresado a las Naciones Unidas en Nueva York en 1947 como oficial de asuntos económicos. Desde 1950 trabajaba en la Sede de Santiago y había fungido como un cercano contacto con las actividades de la Oficina de México. En 1962 regresó a Chile como Secretario Adjunto de la Sede. Si bien entre 1965 y 1970 se desempeñó como Embajador del gobierno de su país en destinos europeos (Austria, Hungría, Checoslovaquia, entre otros), nunca perdió su vínculo con la CEPAL. Desde 1970 prestó sus servicios en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), primero en Chile y después en Madrid, como Director del Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA), dependiente del PNUMA. Tras el regreso definitivo a su patria, en 1979, llevó a cabo diversas consultorías para el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

¹¹ Víctor L. Urquidi falleció en la ciudad de México el 22 de agosto de 2004. Hasta la extenuación de sus fuerzas siguió trabajando en su cubículo del Colegio de México, institución que presidió entre 1966 y 1985, y también recibía a discípulos y amigos en su biblioteca personal, donde mostraba con orgullo ejemplares de las obras de Shakespeare que había traducido su padre. Su contribución a la investigación económica por medio de una nutrida producción escrita ha sido ampliamente reconocida tanto en su país como en el plano internacional. Asimismo, se destacó como funcionario del ministerio de hacienda y en el Banco de México. En un perfil de su labor sólo se pueden enumerar algunas de sus múltiples actividades: Antonio Ortiz Mena lo evoca al frente de un grupo que a partir de 1960 se dedicó a desarrollar un programa de política agrícola; en 1977 obtuvo el Premio Nacional de Ciencias; fue miembro del Club de Roma; activo participante de la Cumbre de Estocolmo sobre el medio ambiente en 1972 y de la Cumbre de Población de Bucarest de 1974. Su fructífera labor intelectual lo mantuvo actualizado en sus investigaciones económicas, situación que se refleja en sus últimos estudios sobre globalización y desarrollo sustentable. Quienes lo conocieron atestiguan que se trataba de un hombre recto, exigente y crítico -sobre todo consigo mismo-, disciplinado, con una gran capacidad de trabajo; sensible a las realidades humanas; poseía rigor intelectual, pero principalmente se interesaba por la eficacia de los análisis teóricos para superar el atraso y la pobreza de los países latinoamericanos.

¹² Los datos biográficos de Alfonso Santa Cruz fueron aportados amablemente por uno de sus seis hijos, Cristóbal, quien actualmente trabaja en la Sede de la CEPAL en Santiago.

Santa Cruz fue el encargado de elevar el nivel de los acuerdos obtenidos en Tegucigalpa, cuando en diciembre de 1960 se firmó en Managua el célebre Tratado de Integración Económica Centroamericana, que dio lugar al establecimiento del Mercado Común Centroamericano. El compromiso lo firmaron cuatro países, ya que Costa Rica postergaría su adhesión hasta julio de 1962. En su artículo sobre la integración centroamericana, Moscarella ha escrito:

Se consolidaron así en un solo instrumento los resultados de los convenios bilaterales y multilaterales existentes y se determinaron compromisos definidos y a plazo fijo para la adopción de un arancel común hacia terceros países. Se estableció además el Banco Interamericano de Integración Económica (BCIE), y los organismos necesarios para la aplicación del Tratado y para orientar las tareas tendientes a la integración económica: el Consejo Económico, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría Permanente del Tratado (SIECA). (Moscarella, 1965: 279)

Como queda dicho, a fin de llevar a la práctica los propósitos acordados en el Tratado, se creó la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA), con sede en Guatemala, de extensísima y productiva labor en la historia contemporánea de América Central. La SIECA no sólo ha realizado valiosos estudios sobre la región, también ha prestado asesoría técnica cuando ello fue demandado, ha asesorado a los gobiernos, ha intervenido en negociaciones muy importantes y ha construido bases de datos de mucha utilidad.

Moscarella realiza una evaluación positiva de los resultados palpables del programa de integración emprendido entre la CEPAL y el CCEICA.

La expansión del intercambio comercial entre los países centroamericanos constituye un índice claro de los resultados inmediatos del programa de integración. Durante los últimos siete años, ese intercambio aumentó casi cuatro veces. Su valor total pasó de 13 millones de dólares en 1955 a 50,4 millones en 1962. La autonomía alcanzada por los países de la región en cuanto a su comercio recíproco, con respecto al comportamiento del resto de la economía y, de modo particular, de su sector externo, constituye el rasgo fundamental de la operación práctica de la integración económica durante el período reseñado. En efecto, el rápido crecimiento del comercio recíproco observado durante el último septenio coincidió con la crisis de precios del sector externo y con una tendencia al estancamiento del desarrollo económico y de las exportaciones al resto del mundo. De esta manera, el comercio intercentroamericano, que en 1955 representaba el 3% del comercio exterior total, había aumentado a más de 10% en 1962. (Moscarella, 1965: 282)

Se había avanzado notablemente en los intentos por lograr los primeros frutos de un proyecto de integración que en el futuro exigiría esfuerzos políticos, técnicos e institucionales de gran envergadura. Sin embargo, el tesón de los pioneros había dado lugar a un éxito sin precedente en la región.

Bibliografía

- Cárdenas, Enrique (1996), *La política económica en México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cayuela, José (1988), *CEPAL 40 años (1948-1988)*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998a), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, dos volúmenes, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, primera edición, Santiago de Chile.
- ___ (1998b), *Honduras: Políticas sociales, macroeconomía y base productiva* (LC/MEX/R.649), México, 4 de agosto.
- ___ (1997), *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ___ (1994), *Nicaragua: Una economía en transición* (LC/MEX/R.458), México, 10 de febrero.
- ___ (1993a), *Centroamérica. El camino de los noventa* (LC/MEX/L.223), México, 25 de mayo.
- ___ (1993b), *La economía salvadoreña en el proceso de consolidación de la paz* (LC/MEX/R.414/Rev.1), México, 29 de junio.
- ___ (1983), *Crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias* (E/CEPAL/G.1261), México.
- ___ (1982), *Comparabilidad de los sistemas de cuentas nacionales y del producto material en América Latina* (E/CEPAL/SEM.5/L.2), México.
- ___ (1981), *Nicaragua: el impacto de la mutación política* (E/CEPAL/G.1147), Santiago de Chile, *Estudios e informes de la CEPAL*, N° 1.
- ___ (1980), *Cuba: estilo de desarrollo y políticas sociales*, México, Siglo XXI Editores.
- ___ (1979), *Panamá: consideraciones para la formulación de un programa de desarrollo de la subregión canalera* (CEPAL/MEX/1018), México.
- ___ (1975a), *Sugerencia para reactivar a corto plazo la integración económica centroamericana* (E/CEPAL/CCE/367/Rev. 3), México.

- ___ (1975b), *Informe de la Décima Reunión del Comité de Cooperación del Istmo Centroamericano* (E/CEPAL/CCE/369/Rev. 1), México.
- ___ (1966), *Evaluación de la integración económica en Centroamérica* (E/CN.12/762.327/Rev.1 y 751/Rev.1), Santiago de Chile.
- ___ (1957), *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano. El caso de México*, (E/CN.12/428/Add.1), La Paz, Bolivia, 1° de abril.
- ___ (1954), *Estudio económico de América Latina 1951-1952* (E/CN.12/291/ Rev.2), Santiago de Chile.
- CEPAL/BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998c), *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*, México, febrero.
- Furtado, Celso (1985), *A fantasía organizada*, Brasil, Editora Paz e Terra.
- Harris, Seymour E. (comp.) (1944), *Economic problems of Latin America*, New York-London, McGraw-Hill. Existe traducción castellana, agotada, del Fondo de Cultura Económica.
- Hodara, Joseph (1987a), "Orígenes de la CEPAL", *Comercio Exterior*, mayo.
- ___ (1987b) *Prebisch y la CEPAL. Sustancia, trayectoria y contexto institucional*, El Colegio de México, México.
- Moscarella, Joseph (1965), en Miguel Wionczek, *Integración de la América Latina. Experiencias y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 273-291.
- Naciones Unidas/CEPAL (1954), *Estudio económico de América Latina 1951-1952* (E/CN.12/291REV.2), México, enero.
- Pollock, David (1978), "La actitud de Estados Unidos hacia la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, segundo semestre, N° 6, Santiago de Chile, pp. 59-86.
- Prebisch, Raúl (1973), *Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949*, primera edición en 1951, Santiago de Chile, Serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL.
- Rosenthal, Gert (1978), "La evolución económica en Centroamérica", *Revista de la CEPAL*, segundo semestre, número 6, Santiago de Chile, pp. 47-57.
- Santa Cruz, Hernán (1985), *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL.
- ___ (1984), *El dilema de la comunidad mundial: Cooperar o perecer. 1941-1960*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (1972), *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, SIECA/72-VII-6/36, Guatemala.
- Urquidí, Víctor L. (1998), "Incidentes de integración en Centroamérica y Panamá, 1952-1958", *Revista de la CEPAL. Número extraordinario*, Santiago de Chile, octubre.
- ___ (1986) "In memoriam: Raúl Prebisch", *El Trimestre Económico*, México, Vol. LIII (3), N° 211, julio-septiembre.



Serie

SEDE
SUBREGIONAL
DE LA CEPAL EN
MÉXICO

C E P A L

estudios y perspectivas

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicacioneswww.cepal.org/mexico

113. La fundación de la CEPAL en México: desde los orígenes hasta 1960, Hugo Enrique Sáez A. (LC/L.3115-P (LC/MEX/L.927)) N° de venta S.09.II.G.93, 2009.
112. El Acuerdo de Asociación Económica entre Centroamérica y la Unión Europea: viabilidad, avances y perspectivas, Héctor Mata y Martha Cordero (LC/L.3110-P (LC/MEX/L.926)) N° de venta S.09.II.G.90, 2009.
111. Centroamérica: efecto de la integración con Estados Unidos sobre el mercado regional del maíz, Diana Ramírez Soto y José Alberto Cuéllar Álvarez (LC/L.3074-P (LC/MEX/L.910)) N° de venta S.09.II.G.64, 2009.
110. Instrumentos para la evaluación del impacto de acuerdos comerciales internacionales: aplicaciones para países pequeños en América Latina, Alberto Trejos (LC/L.3073-P (LC/MEX/L.909)) N° de venta: S.09.II.G.63, 2009.
109. Istmo Centroamericano y República Dominicana: desafíos de la crisis global al crecimiento agropecuario, Braulio Serna (LC/L.3029-P (LC/MEX/L.903)) N° de venta: S.09.II.G.35, 2009.
108. Metodologías para la evaluación del impacto socioeconómico de los desastres, Daniel Bitrán (LC/L.3022-P (LC/MEX/L.899)) N° de venta: S.09.II.G.31, 2009.
107. Módulo para Analizar el Crecimiento del Comercio Internacional (MAGIC Plus), Manual para el usuario, René A. Hernández e Indira Romero (LC/L.3020-P (LC/MEX/L.898)) N° de venta: S.09.II.G.30, 2009.
106. La educación superior y el desarrollo económico en América Latina, Juan Carlos Moreno-Brid y Pablo Ruiz-Nápoles (LC/L.3001-P (LC/MEX/L.893)) N° de venta: S.09.II.G.06, 2009.
105. México: impacto de la educación en la pobreza rural, Juan Luis Ordaz Díaz (LC/L.2998-P (LC/MEX/L.891)) N° de venta: S.09.II.G.05, 2009.
104. ¿Es correcto vincular la política social a la informalidad en México? Una prueba simple de las premisas de esta hipótesis, Gerardo Esquivel y Juan Luis Ordaz Díaz (LC/L.2989-P (LC/MEX/L.890)) N° de venta: S.08.II.G.96, 2008.
103. El trabajo productivo no remunerado dentro del hogar: Guatemala y México, Sarah Gammage y Mónica Orozco (LC/L.2983-P (LC/MEX/L.889)) N° de venta: S.08.II.G.88, 2008.
102. Centroamérica: los retos del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, Rómulo Caballeros (LC/L.2925-P (LC/MEX/L.869)) N° de venta: S.08.II.G.59, 2008.
101. Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de Nicaragua, Claudio Ansorena (LC/L.2918-P (LC/MEX/L.867)) N° de venta: S.08.II.G.52, 2008.
100. Tratados de Libre Comercio, derechos de propiedad intelectual y brechas de desarrollo: dimensiones de política desde una perspectiva latinoamericana, Francisco C. Sercovich (LC/L.2912-P (LC/MEX/L.865)) N° de venta: S.08.II.G.47, 2008.
99. Los retos de la migración en México. Un espejo de dos caras, Juan E. Pardinas (LC/L.2899-P (LC/MEX/L.858)) N° de venta: S.08.II.G.35, 2008.
98. Alianzas público-privadas y escalamiento industrial. El caso del complejo de alta tecnología de Jalisco, México, Juan José Palacios Lara (LC/L.2897-P (LC/MEX/L.857)) N° de venta: S.08.II.G.33, 2008.
97. Comercio internacional: de bienes a servicios. Los casos de Costa Rica y México, Jorge Mario Martínez, Ramón Padilla y Claudia Schatan (LC/L.2882-P (LC/MEX/L.842/Rev.1)) N° de venta: S.08.II.G.20, 2008.
96. La cooperación ambiental en los tratados de libre comercio, Carlos Murillo (LC/L.2881-P (LC/MEX/L.840/Rev.1)) N° de venta: S.08.II.G.19, 2008.
95. Evolución reciente y retos de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana: una perspectiva regional y sectorial, Ramón Padilla, Martha Cordero, René Hernández e Indira Romero (LC/L.2868-P (LC/MEX/L.839/Rev.1)) N° de venta: S.08.II.G.12, 2008.
94. Economía productiva y reproductiva en México: un llamado a la conciliación, Lourdes Colinas (LC/L.2863-P (LC/MEX/L.838/Rev.1)) N° de venta: S.08.II.G.8, 2008.
93. Integración regional e integración con Estados Unidos. El rumbo de las exportaciones centroamericanas y de República Dominicana, Claudia Schatan, Gabrielle Friedinger, Alfonso Mendieta e Indira Romero (LC/L.2862-P (LC/MEX/L.831/Rev.1)) N° de venta: S.08.II.G.7, 2008.

92. Socioeconomic vulnerability to natural disasters in Mexico: Rural poor, trade and public response, Sergio O. Saldaña-Zorrilla (LC/L.2825-P) (LC/MEX/L.819)) N° de venta: E.07.II.G.155, 2007.
91. Competencia y regulación en la banca: El caso de Honduras, Marlon Ramsses Tábora (LC/L.2824-P) (LC/MEX/L.818)) N° de venta: S.07.II.G.149, 2007.
90. México: Capital humano e ingresos. Retornos a la educación, 1994-2005, Juan Luis Ordaz (LC/L.2812-P) (LC/MEX/L.811)) N° de venta: S.07.II.G.143, 2007.
89. Indicadores de capacidades tecnológicas en América Latina, Gustavo Eduardo Lugones, Patricia Gutti y Néstor Le Clech (LC/L.2811-P) (LC/MEX/L.810)) N° de venta: S.07.II.G.142, 2007.
88. Growth, poverty and inequality in Central America, Matthew Hammill (LC/L.2810-P) (LC/MEX/L.807)) N° de venta: E.07.II.G.141, 2007.
87. Transaction costs in the transportation sector and infrastructure in North America: Exploring harmonization of standards, Juan Carlos Villa (LC/L.2762-P) (LC/MEX/L.794)) N° de venta: E.07.II.G.122, 2007.
86. Competencia y regulación en la banca: el caso de Panamá, Gustavo Adolfo Paredes y Jovany Morales (LC/L.2770-P) (LC/MEX/L.786/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.107, 2007.
85. Competencia y regulación en la banca: el caso de Nicaragua, Claudio Ansorena (LC/L.2769-P) (LC/MEX/L.785)) N° de venta: S.07.II.G.106, 2007.
84. Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de Honduras, Marlon R. Tábora (LC/L.2759-P) (LC/MEX/L.781)) N° de venta: S.07.II.G.96, 2007.
83. Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas, Judith Mariscal y Eugenio Rivera (LC/L.2758-P) (LC/MEX/L.780)) N° de venta: S.07.II.G.95, 2007.
82. Condiciones generales de competencia en Honduras, Marlon R. Tábora (LC/L.2753-P) (LC/MEX/L.778)) N° de venta: S.07.II.G.93, 2007.
81. Apertura comercial y cambio tecnológico en el Istmo Centroamericano, Ramón Padilla y Jorge Mario Martínez (LC/L.2750-P) (LC/MEX/L.777)) N° de venta: S.07.II.G.87, 2007.
80. Liberalización comercial en el marco del DR-CAFTA: Efectos en el crecimiento, la pobreza y la desigualdad en Costa Rica, Marco V. Sánchez (LC/L.2698-P) (LC/MEX/L.771)) N° de venta: S.07.II.G.48, 2007.
79. Trading up: The prospect of greater regulatory convergence in North America, Michael Hart (LC/L.2697-P) (LC/MEX/L.770)) N° de venta: S.07.II.G.47, 2007.
78. Evolución reciente y perspectivas del empleo en el Istmo Centroamericano, Carlos Guerrero de Lizardi (LC/L.2696-P) (LC/MEX/L.768)) N° de venta: S.07.II.G.46, 2007.
77. Norms, regulations, and labor standards in Central America, Andrew Schrank y Michael Piore (LC/L.2693-P) (LC/MEX/L.766)) N° de venta: E.07.II.G.44, 2007.
76. DR-CAFTA: Aspectos relevantes seleccionados del tratado y reformas legales que deben realizar a su entrada en vigor los países de Centroamérica y la República Dominicana, Amparo Pacheco y Federico Valerio (LC/L.2692-P) (LC/MEX/L.765)) N° de venta: S.07.II.G.43, 2007.
75. Competencia y regulación en las telecomunicaciones: El caso de Guatemala, Carmen Urizar (LC/L.2691-P) (LC/MEX/L.729/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.42, 2007.
74. Competencia y regulación en las telecomunicaciones: El caso de Panamá, Ricardo González (LC/L.2681-P) (LC/MEX/L.721/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.31, 2007.
73. Competencia y regulación en las telecomunicaciones: El caso de El Salvador, Pedro Argumedo (LC/L.2680-P) (LC/MEX/L.723/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.30, 2007.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk N° 29 – 4° piso, 11570 México, D. F., Fax (52) 55-31-11-51, biblioteca.mexico@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....