



## **EL SABER DE LA EXPERIENCIA, INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, LOS PRIMEROS AÑOS**

## **KNOWLEDGE OF THE EXPERIENCE, THE LATINOAMERICAN INTEGRATION, THE FIRST YEARS**

**ALFREDO GUERRA BORGES**

### **RESUMEN**

Lo que daña profundamente los procesos de integración es el alto grado de incumplimiento de los acuerdos. Con relación a las causas intrínsecas la hipótesis, es que no pocas veces los cometidos asignados a la integración generan conflictividad entre la norma jurídica y los intereses reales de los actores. La experiencia de la ALALC la confirma: la norma jurídica se divorció de la realidad. *Contrario sensu* el éxito de la integración centroamericana en los años cincuenta-sesenta es una confirmación positiva de la hipótesis. Algunas veces hay propuestas de incuestionable racionalidad pero en la práctica los procesos de integración fracasan en su concreción porque los proyectos se han disociado de su entorno social. Podría decirse entonces, en tales casos, que las propuestas formuladas a la integración, en los hechos resultan ser propuestas dirigidas a sociedades que no existen.

### **PALABRAS CLAVE**

Integración, América Latina

### **ABSTRACT**

What hurts deep integration processes is the high degree of unfulfillment of the agreements. With respect to the underlying causes our hypothesis is that not infrequently the tasks assigned to the integration generate conflict between the rule of law and the real interests of the actors. LAFTA experience confirms the hypothesis: the rule of law divorced from reality. *Contrario sensu* the success of the Central American integration in the fifties-sixties is a positive confirmation of the hypothesis. Sometimes there are proposals of unquestionable rationality but in practice the integration fail in their implementation because the projects have been dissociated from their social environment. It could be said that in such cases the proposals for integration, on the facts found so proposals to societies that do not exist.

### **KEY WORDS:**

Integration, Latin-American



## LA RUPTURA HISTÓRICA

A fines de los años cuarenta y en el umbral de los cincuenta, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y su elenco de prominentes pensadores encabezados por Raúl Prebisch centraron su atención en las especificidades de América Latina y concluyeron demostrando la inaplicabilidad de los supuestos del pensamiento clásico sobre la difusión automática en los países en desarrollo de los beneficios del progreso técnico alcanzado en los países desarrollados. El comercio internacional sería el medio indicado para la difusión. Por consiguiente, los países en desarrollo no necesitaban industrializarse. Sin embargo, *“en el largo período que transcurre desde la revolución industrial hasta la primera guerra, las nuevas formas de producir en que la técnica ha venido manifestándose incesantemente sólo han abarcado una proporción reducida de la población mundial”*<sup>1</sup> (CEPAL, 1949).

En consecuencia, para acortar progresivamente las diferencias de ingreso con los grandes centros industriales América Latina debía industrializarse, para lo cual era esencial abrir a la industria los mercados latinoamericanos mediante la integración regional. La experiencia de medio siglo ha confirmado la certeza de esa conclusión. No obstante sus debilidades e inconsistencias, a lo largo de cincuenta y tantos años la integración latinoamericana ha confirmado su vocación de desarrollo, en particular industrial. Su prolongada historia, que confirma la necesidad que tienen los países latinoamericanos de la integración, es un venero de experiencias que se resumen en dos palabras, qué hacer y qué no hacer de la integración. Y así lo ha indicado desde sus primeros años.

## EL PASO DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

### EL PROYECTO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Dos fueron los procesos de integración en que la CEPAL se propuso dar vida a sus ideas centrales sobre el particular, uno fue el proyecto de integración centroamericana y el segundo, que se emprendió poco después de iniciado el anterior, fue la integración de América Latina en su conjunto. La forma como en la práctica se concretaron ambas iniciativas y su desenlace dejó grandes experiencias. A la exposición y análisis de éstas se consagra el presente ensayo.

---

<sup>1</sup> CEPAL (1949): Estudio Económico de América Latina, reproducido en Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL. Textos seleccionados, Chile, Fondo de Cultura Económica S. A. 1998.



En su Tercer Período de Sesiones la CEPAL había recomendado a los gobiernos, en términos generales y hasta con timidez, que formularan sus programas de desarrollo teniendo en cuenta una expansión de la demanda mediante el intercambio recíproco, pero el paso de las reflexiones teóricas a las decisiones políticas se dio en Centroamérica. En el Cuarto Período de Sesiones los gobiernos centroamericanos, mediante la Resolución 9 (IV) de fecha 16 de junio de 1951, manifestaron su interés en promover la integración de sus economías y a tal efecto crearon el *Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano* (CCE), integrado por los Ministros de Economía de cada país centroamericano y la propia CEPAL, que actuaba como Secretaría del Comité.

Al año siguiente, en la primera reunión del CCE, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, por entonces desempeñada por Raúl Prebisch, presentó *el Informe Preliminar sobre Integración Centroamericana*<sup>2</sup> (CEPAL, 1952). Es un hecho de gran significado histórico, que revela claramente la intensidad con que la CEPAL se propuso dar forma real a sus ideas primigenias, que el *Informe Preliminar sobre Integración Centroamericana* fuera concebido y concretado apenas tres años después de la publicación de la primera de las grandes contribuciones de Prebisch-CEPAL, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, acertadamente calificado por Hirschman como el "manifiesto latinoamericano".

El Informe dejó establecidos los criterios fundamentales que debían orientar el proceso de integración, ésta debía ser *limitada y gradual, de cooperación mutua y de reciprocidad*.

El criterio de **limitación** se refería a:

*"... una política que, dentro del marco general del desarrollo económico, tienda a la localización óptima de algunas actividades económicas importantes, especialmente de carácter industrial y de transformación de productos agropecuarios y minerales, con vistas a aprovechar las materias primas de la*

---

<sup>2</sup> CEPAL (1952): Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económicas para América Latina sobre *Integración y Reciprocidad Económica en Centroamérica*, (E/CN.12/AC.17/3), 1952 (en mimeógrafo), reproducido por la *Revista de la Integración Centroamericana*, num.6, Banco Centroamericano de Integración Centroamericana, Tegucigalpa, Honduras, 1972.



*región y poder abastecer los mercados centroamericanos en su conjunto a costos de producción los más bajos posibles...*<sup>3</sup> (CEPAL, 1952:106).

El criterio de **reciprocidad** distinguía dos aspectos principales:

*"...por un lado (significaría) que un primer plan general de establecimiento y ampliación de las actividades industriales de Centroamérica tendría que formularse de tal manera que en cada uno de los países quedarán ubicadas algunas de las industrias de localización óptima incluidas en el plan..."*

*"...el segundo aspecto de la políticas de reciprocidad reside en la política comercial y arancelaria. En un plan de integración, las actividades que conforme a él se establezcan con vistas al mercado centroamericano deberían ser objeto de comercio libre sin pago alguno de derechos de importación en cualquiera de los países del área. De otra manera no se obtendrían las máximas ventajas de la localización óptima de las actividades..."*<sup>4</sup> (CEPAL, 1952:107).

En cuanto al criterio de **gradualidad** tenía en cuenta que la unión económica no podría alcanzarse sino dentro de un período *cuya duración no era posible determinar a priori*, en el curso del cual fuera posible a las economías centroamericanas adaptarse gradualmente al nuevo contexto. Se subrayaba que los objetivos iniciales debían ser modestos y que aún éstos implicarían grandes esfuerzos.

Se advierte claramente en este documento primigenio que dada la complejidad del proceso de conformar una economía regional, la progresividad del proceso debía tener en cuenta el grado de atraso o de incipiente desarrollo de los países y su capacidad de adaptación al nuevo entorno, razón por la cual no debían fijarse plazos fijos para construir la integración.

En segundo lugar, se advierte, asimismo, que mediante la programación, otro de los énfasis de la CEPAL en la época, se determinaría la localización óptima de las actividades importantes agregando a lo anterior una complejidad más como era que a cada país se le asignaran algunas de las actividades de localización óptima y a éstas se les concedería con exclusividad el libre comercio.

---

<sup>3</sup> Ibid, p.106.

<sup>4</sup> Ibid, p.107.



El avance hacia la concreción de la integración centroamericana se operó simultáneamente por dos vías, una fue la intensa labor preparatoria realizada por el Comité de Cooperación y la otra fue, por iniciativa de El Salvador y Guatemala, la suscripción, entre 1951 y 1956, de tratados bilaterales de libre comercio entre los países centroamericanos. Careciéndose de experiencia en esta materia los pasos se dieron con mucha cautela, temiéndose eventuales distorsiones de los mercados, los convenios eran de corta duración, entre uno y cuatro años, lo que equivalía a darse un período de prueba; y el régimen de libre comercio comprendía solamente los productos incluidos en listas específicas, reservándose las partes contratantes el derecho de retirar de éstas los productos cuya liberación causara problemas a una de ellas.

Al parecer el balance del aprendizaje fue positivo. Al completar el CCE los trabajos preparatorios presentó a los gobiernos del área un proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, el cual se suscribió en Guatemala el 10 de junio de 1958. De los acuerdos bilaterales se tomó la modalidad de liberar el comercio mediante listas de inclusión, pero la novedad fue que el compromiso de perfeccionar una zona de libre comercio se fijó en el plazo de 10 años, además de constituir, tan pronto las condiciones fueran propicias, una unión aduanera entre sus territorios. En pos de esta meta el 1° de septiembre de 1959 se suscribió el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación.

La fiebre de integración no se detuvo en los acuerdos ya mencionados. Los gobiernos de Guatemala y El Salvador deseaban un régimen de liberación más operativo y un plazo menor de concreción de la zona de libre comercio. Tomaron, en consecuencia, la iniciativa de suscribir el 6 de febrero de 1960, juntamente con Honduras, un nuevo convenio, el *Tratado de Asociación Económica*, el cual fue mucho más lejos que hasta entonces, redujo a cinco años el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, se apartó del sistema de listas de inclusión y de inmediato liberó el comercio de todos los productos originarios; contemplaba además que al constituirse la unión aduanera contaría con una administración aduanera común cuyas recaudaciones serían equitativamente distribuidas entre los Estados signatarios, y además habría libre circulación no solo para las mercancías sino también para las personas y los capitales.



Los pasos dados por los tres países del Norte de Centroamérica no tuvieron en cuenta a la CEPAL, pese al activo papel que venía teniendo a través del CCE, lo que le causó comprensible alarma, lo mismo que a los dos países excluidos, Nicaragua y Costa Rica, en el Sur de Centroamérica. En consecuencia, la CEPAL preparó sobre la marcha un nuevo convenio, el *Tratado General de Integración Económica Centroamericana*, que se firmó en Managua, Nicaragua, el 13 de noviembre de 1960, sin afectar la vigencia del Tratado Multilateral ni del Tratado de Asociación Económica, cuyas disposiciones se aplicarían solamente en todo aquello que no estuviera considerado en el Tratado General. El Tratado General hizo suyos los plazos de cinco años tanto para perfeccionar la zona de libre comercio como el arancel externo común.

Al tiempo que todo aquello ocurría la CEPAL elaboró el documento que se haría cargo de la programación, la discusión por las partes centroamericanas prácticamente desmanteló el documento y el que se aprobó, el Convenio Centroamericano de Industrias de Integración, juntamente con el Tratado General, fue utilizado solamente por tres empresas con goce de libre comercio al igual que todas las demás.

#### **EL PROYECTO DEL MERCADO COMÚN LATINOAMERICANO**

Durante varios años la CEPAL trabajó intensamente en la adaptación de la teoría del desarrollo económico a las condiciones particulares de América Latina, realizó numerosos estudios sobre el comercio intrarregional y trabajó duramente a fin de contar con un conocimiento encaminado a favorecer la concreción de su objetivo general de integrar a América Latina para propiciar su industrialización. "Pero hasta 1956, nadie en la región, incluyendo a la CEPAL, tenía una noción clara de la necesidad de una integración económica latinoamericana, un mercado común o una zona de libre comercio..."<sup>5</sup> (Wionczek, 1979: 61).

En 1956 la CEPAL creó un Comité de Comercio con la función principal de colaborar con los países, muy poco numerosos todavía, que ya realizaban activamente comercio regional, y colaborar con éstos en problemas relacionados con política comercial, transporte marítimo, arreglos de pagos originados por el intercambio, entre otros, y fue en esta Comisión en la que *por primera vez* se formuló el concepto de cooperación

---

<sup>5</sup> Miguel Wionczek (1979): Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas, tercera reimpresión; México, Fondo de Cultura Económica, 1979, p.61.



regional con base en un sistema de preferencias regionales. No obstante, se estaba lejos de un consenso.

En la Conferencia Económica Interamericana realizada en Buenos Aires en 1957, en que por primera vez se abordó el tema de la cooperación económica regional, una vez más hubo propuestas que comprendían desde el establecimiento de un mercado común, una zona de libre comercio, la integración hemisférica o la constitución de grupos subregionales de comercio, entre otras. El interés del debate no era en modo alguno formal; desde años atrás crecía en los países latinoamericanos la preocupación por el continuo deterioro de su economía interna y externa y porque no había claras indicaciones de que los países industriales finalmente contarán con una política que de alguna manera concretara las expectativas acumuladas por los latinoamericanos en el período de la segunda guerra mundial, cuando los países desarrollados cortejaban a los latinoamericanos en pos de sus materias primas y de su propio alineamiento. El hecho que precipitó la toma de una decisión fue la firma del Tratado de Roma para la integración regional europea. Impresionados por esta decisión trascendental los países latinoamericanos participantes en la Conferencia Económica Interamericana votaron una resolución que señalaba "la conveniencia de establecer gradual y progresivamente (...) un mercado común latinoamericano"<sup>6</sup> (Wionczek: 62).

El primer paso se dio el año siguiente al establecer un Grupo de trabajo del Mercado Regional Latinoamericano con base en la Resolución 3 (1) del Comité de Comercio de la CEPAL, cuyo cometido era definir las características que tendría el mercado común. El Grupo de Trabajo realizó una primera reunión en Santiago de Chile en febrero de 1958 y luego una segunda en febrero de 1959 en la ciudad de México. El informe elaborado en esta reunión definió los objetivos de un posible acuerdo en su sección II: "Bases para un posible acuerdo constitutivo del Mercado Común Latinoamericano". La finalidad de éste sería contribuir a la aceleración del desarrollo económico equilibrado de América Latina, a su progresiva industrialización y a la tecnificación de su agricultura y demás actividades primarias, para lo cual debía establecerse un régimen preferencial para el intercambio de productos entre sus países, así como para la expansión de las exportaciones de productos industriales y de productos agrícolas y

---

<sup>6</sup> Citado en M. Wionczsek, *Integración...*, p.62.



otros productos primarios, tanto dentro de América Latina como hacia el resto del mundo.

El Grupo se manifestaba por constituir el mercado común latinoamericano, el cual tomaría la forma jurídica de una zona de libre comercio y se propondría alcanzar una unión aduanera, pero que en una primera etapa de 10 años avanzaría solamente en el cauteloso perfeccionamiento de un régimen preferencial. La desgravación arancelaria tendría en cuenta tres distintos grupos de productos: I. Los bienes primarios, cuyos gravámenes se eliminarían totalmente en el plazo de diez años; II. Los bienes de capital, los artículos de consumo duradero y las materias primas, cuyos gravámenes debían reducirse hasta “el promedio más bajo posible”; y III: Los bienes de consumo ya producidos por industrias existentes que cubrieran en lo fundamental las necesidades de cada país, cuya desgravación “sería moderada”.

El informe contemplaba además la posibilidad de que dos o más países miembros del acuerdo de integración, unidos por su proximidad geográfica o por la coincidencia de sus intereses económicos, pudieran otorgarse reducciones o eliminaciones de derechos aduaneros sin que estas concesiones fueran automáticamente extensivas a los demás países. En una segunda etapa se ampliarían las reducciones de derechos y otros gravámenes alcanzadas en la primera etapa y se eliminarían gradualmente las preferencias que se hubieran dado los países en los acuerdos de especialización industrial, a fin de alcanzar el libre comercio.

El Grupo incluyó en su informe la cuestión del régimen aplicable a los países latinoamericanos de menor desarrollo relativo, un tema que CEPAL no perdía de vista, distinguiendo al efecto tres grupos de países según el grado de desarrollo industrial que hubieran alcanzado. Los países de menor desarrollo relativo debían recibir un tratamiento más favorable, pero, a su vez, con el fin de que hubiera reciprocidad, dichos países debían importar bienes que produjeran los de mayor desarrollo y ellos no.

Por último, en su informe el Grupo de Trabajo llegó al convencimiento de que sería bastante difícil pasar del quehacer técnico a las decisiones políticas (un reconocimiento que le ha faltado a sinnúmero de acuerdos de integración) y, en consecuencia, abandonó la idea de un mercado común que comprendiera a toda



América Latina; como alternativa se optó por un enfoque subregionalista: el mercado común debía constituirse con todos o con la mayor parte de los países latinoamericanos que estuvieran en disposición y posibilidad de dar ese paso

Para conocer las conclusiones de la reunión de México y llevar adelante los trabajos del mercado común, la CEPAL convocó una reunión del Comité de Comercio en Panamá para los días 11 al 19 de mayo de 1959. Fue aquí, sin embargo, que las aguas se bifurcaron, simultáneamente con la reunión de México se realizó un ciclo bastante intenso de negociaciones preliminares entre un grupo de países meridionales que tenían vecindad geográfica e intereses económicos comunes.

#### **EL PROYECTO DE LOS CUATRO PAÍSES**

Históricamente Argentina, Brasil, Chile y Uruguay tenían entre sí relaciones comerciales que por aquellos años constituían más de la mitad del comercio intrarregional en América Latina. Su comercio, principalmente de azúcar, carne, frutas, granos y trigo, utilizaba convenios bilaterales de compensación empleando al efecto controles cambiarios y de comercio exterior, pero en los años cuarenta los ajustes bilaterales ya mostraban sus dificultades, el comercio entre ellos estaba declinando y se hizo evidente la necesidad de simplificar los procedimientos tradicionales. Los cuatro países manifestaban mucho interés en mantener su intercambio, sobre todo porque sus balanzas de pagos eran deficitarias con el resto del mundo. La CEPAL les había prestado asistencia técnica para encontrar un grado mayor de uniformidad de sus convenios bilaterales, pero ya era evidente que se hacía necesaria una solución permanente. Entre las varias opciones que se manejaban por entonces el grupo de los cuatro optó por la fórmula de una zona de libre comercio, que además resultaba atractiva para el GATT del cual eran miembros tres de los cuatro países y el cuarto, Argentina, negociaba su ingreso. Su decisión fue tomada en agosto de 1958 en una reunión de expertos auspiciada por la CEPAL.

En la reunión de Panamá los cuatro países meridionales presentaron, con fines de información, un proyecto detallado de tratado. En éste se indicaba la disposición de los autores del proyecto a negociar un arreglo con relación al mercado común latinoamericano tan pronto como se precisaran los detalles, y de inmediato invitaban a los países que lo desearan a ingresar a la zona de libre comercio.



La disponibilidad de dos propuestas de integración creó una situación que demandaba de los países una pronta definición de sus opciones. Para algunos el proyecto de los cuatro tenía la ventaja de que podía llevarse a cabo en menor tiempo que el mercado común latinoamericano, ventaja que a la vez constituía una desventaja para el proyecto de la CEPAL, de concreción a plazo más largo del mercado común. El dilema era si al constituirse éste tendría la capacidad para absorber un acuerdo regional más limitado, si llegara el caso. De igual manera cabía preguntarse si los países de la parte norte de América Latina (México y Centroamérica) podrían concluir un acuerdo similar al de América del Sur y si una vez constituidos ambos acuerdos podrían fusionarse. No se echaba en saco roto tampoco la oferta de los países meridionales de abrir su zona de libre comercio a la incorporación de otros países que así lo desearan.

La tarea la acometieron la CEPAL y los principales economistas y asesores de política económica de América Latina. Sin embargo, en abril de 1959, se puede suponer que a petición de parte, la CEPAL convocó una reunión de expertos en política comercial de los cuatro países que tuvo lugar en Santiago de Chile y dio forma a un *Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio en la parte meridional de América Latina*. La reunión recomendó a los gobiernos de los cuatro países que se abocaran a la mayor brevedad a la negociación del acuerdo y, al mismo tiempo, que se adhirieran a un sistema de compensación multilateral de pagos, para lo cual se contaba ya con el proyecto elaborado en la segunda Reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales, celebrada en Río de Janeiro en noviembre-diciembre de 1958.

No obstante que el proyecto estaba claramente circunscripto a los países de la parte meridional de América Latina, las Partes Contratantes declararon su mejor disposición a renegociar este Acuerdo con la participación del mayor número posible de países latinoamericanos, tan pronto como hubiera acuerdo en las soluciones concretas del objetivo del Mercado Común Latinoamericano. Sin esperar a la concreción de esas soluciones otros países acogieron favorablemente la invitación, por lo que finalmente el 18 de febrero de 1960 se suscribió en Montevideo el *Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)*, que comprendió a los países de América del Sur y México. "La suscripción del Tratado cerró no solo un ciclo de negociaciones, sino también un ciclo de



elaboración teórica. Con la firma del Tratado los principios llegaron a su fin"<sup>7</sup> (Guerra Borges, 1991: 143).

### **LA PRÁCTICA DE LA TEORÍA: ELECCIONES Y RECHAZOS**

El paso de la teoría a la práctica en los primeros años de la integración latinoamericana, 1950-1960, se materializó en dos acuerdos, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Veamos qué fue lo que ocurrió cuando la teoría tocó tierra.

### **EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO**

Del conocimiento que tiene ya el lector de la experiencia centroamericana en sus primeros años se llega directamente a la conclusión de que la suscripción de la serie de tratados entre 1958 y 1960 enterró los principios de gradualidad y reciprocidad en que debió basarse siguiendo las prescripciones del *Informe Preliminar sobre Integración Centroamericana* presentado por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en 1952. Y, sin embargo, no puede dudarse que los gobiernos obraron con sobrada vocación integracionista movidos por la aspiración a construir una economía regional al servicio de la industrialización y el desarrollo. Precisamente es en esta paradoja que se encuentra la explicación buscada.

En Centroamérica la tasa de crecimiento de los productos que originaban un noventa por ciento de los ingresos externos venía registrando una tendencia de largo plazo a disminuir desde las primeras décadas del siglo XX. La crisis de los años treinta vino a coronar este proceso y, en consecuencia, quedaron visiblemente reducidas las posibilidades de crecimiento económico con base en la demanda externa de sus productos tradicionales. La propuesta de ampliar el reducido mercado interno de cada país mediante la integración de los cinco mercados y la propuesta de la industrialización como nueva vía de desarrollo, fue acogida con mucho interés.

La oficina de la CEPAL en México elaboró sin pérdida de tiempo varias propuestas de industrias básicas en consonancia con su idea de un desarrollo centroamericano con reciprocidad y planeación, pero ninguna de ellas despertó el interés de los inversionistas, su atención estaba puesta fijamente en la existencia de una variada

---

<sup>7</sup> Guerra Borges Alfredo (1991): *La integración de América Latina y el Caribe*; México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, p.143.



oportunidad de inversión en industrias de tecnología de libre disponibilidad y relativamente modestas exigencias de inversión, lo que era completamente razonable y en consonancia con las disponibilidades de capital y la experiencia en inversiones industriales. La propuesta de la CEPAL, de gran racionalidad, correspondía propiamente a una etapa más madura de la industrialización, cuando el propio desarrollo de la industria de bienes de consumo creara un mercado a las industrias básicas.

Por lo demás, era ajena a los propósitos de los inversionistas centroamericanos y extranjeros una integración selectiva que avanzara paso a paso y que además requeriría una importante intervención del Estado, a la que se temía como al diablo. Ciertamente, la intervención no era rechazada bajo cualquier forma, los empresarios la aceptaron en forma intensiva bajo la forma de estímulos fiscales graduados por el tipo de empresas manufactureras a crear o modernizar. Por su parte, la inversión extranjera percibió prontamente el ambiente que se inauguraba y se apresuró a establecer numerosas subsidiarias. El acortamiento de los plazos de concreción del libre comercio queda de esta manera claramente explicado.

El temor a las consecuencias de omitir las industrias intermedias se justificó solamente en el caso de Honduras, pues su clase empresaria era de muy reciente formación en el siglo XX. Costa Rica avanzó rápidamente impulsada por el elenco gobernante de vocación desarrollista que asumió el poder en 1950 y pronto alcanzó la tercera posición en la escala de exportadores al Mercado Común. Nicaragua estaba inicialmente en los últimos peldaños de la escala junto a Honduras, pero sus gobernantes de la dinastía Somoza, educados con formación inversionista, rápidamente atrajeron inversiones de modo que diez años después Nicaragua era el principal exportador a la región centroamericana en diversas industrias intermedias y algunas otras de consumo duradero. El Salvador y Guatemala eran los principales exportadores a la región, los dos países de mayor desarrollo relativo industrial.

Fue en otros aspectos fundamentales que la integración centroamericana concretó algunas de las ideas precursoras de la CEPAL. En primer lugar, no obstante que en el quinquenio de 1961-1965 se logró una significativa recuperación del mercado internacional de los productos que exportaba la región centroamericana, el proceso de integración llevó a la práctica la industrialización por la vía de la sustitución de



importaciones, se eliminaron las barreras arancelarias entre los países de la región centroamericana y hacia 1965 se había alcanzado ya un 97% de las partidas arancelarias y se adoptó en el mismo plazo un arancel externo común con tarifas proteccionistas. La idea de CEPAL de utilizar en la mayor medida posible las monedas nacionales en el intercambio regional tomó forma en la Cámara Centroamericana de Compensación que a fines de los años setenta operaba entre el 90 y el 100 por ciento de las transacciones comerciales en el mercado común.

Tan prometedor desempeño fue alterado seriamente en 1969 a raíz del rompimiento de relaciones entre El Salvador y Honduras por motivos políticos que se hubiera podido sustanciar por medios institucionales. Las negociaciones para definir un *modus operandi* en tanto se reestructuraba el Tratado General fracasaron. Honduras decidió sustraerse de hecho del mercado común durante algunos años lo que inauguró un periodo de irregular funcionamiento de la integración regional. No obstante el crecimiento económico se mantuvo, aunque a tasas menores que en la década anterior. La crisis de los 80 contrajo el comercio intrarregional en el primer semestre. A lo anterior se sumó la crisis política regional con motivo de la guerra de baja intensidad de Estados Unidos contra el régimen sandinista en Nicaragua, que de un modo u otro involucró a todos los gobiernos, y el surgimiento de organizaciones guerrilleras en El Salvador y Guatemala.

Fue en estos años que por primera vez se puso de manifiesto que la integración había creado una real interdependencia económica entre los países de la región centroamericana. Mientras los gobiernos andaban a la greña unos con otros, las empresas fueron fundamentales para el restablecimiento y la recuperación del libre comercio, porque necesitaban de él, y bajo su presión los gobiernos restablecieron el libre comercio en un corto período<sup>8</sup>.

### **LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO**

Como quedó indicado en la segunda parte, la CEPAL presidió el trabajo preparatorio de un mercado común latinoamericano atendiendo la resolución aprobada por todos los países y además presidió las reuniones del grupo de los cuatro países

---

<sup>8</sup> La experiencia de la integración centroamericana en los años noventa se analiza en Alfredo Guerra-Borges (2009): Coord. *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México, Siglo XXI Editores.



sudamericanos, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, cuya preocupación principal era la necesidad de sustituir por un nuevo acuerdo los instrumentos bilaterales y preferenciales de libre comercio que a fines de los años cincuenta claramente exhibían su inadecuación a las nuevas condiciones de su intercambio. Se indicó ya también que en definitiva fue esta corriente de integración la que prevaleció sobre el proyecto original de la CEPAL de un mercado común latinoamericano. El propósito fundamental de los países latinoamericanos era una zona de preferencias comerciales, pero para obtener el beneplácito del GATT era igualmente esencial acordar la creación de una zona de libre comercio a plazo fijo. Como lo señala con toda precisión Félix Peña, "de las dos corrientes de las que se nutre la negociación del Tratado (...) es indudablemente esta última la que tiene una incidencia decisiva en la definición del proyecto de zona de libre comercio (...) La firma de un tratado como el de Montevideo era urgente y esencial para mantener las corrientes de comercio recíproco de los países del cono sur"<sup>9</sup> (Peña, 1973: 23).

El conflicto, que en definitiva resultó irresoluble, fue preservar la posibilidad de mantener las preferencias comerciales no obstante tener que dar cumplimiento a la condición del GATT, al que pertenecían o estaban por ingresar los cuatro países meridionales. Así lo expresa diáfananamente Peña en los siguientes términos: "De ahí que todo el proceso de negociación, desde la primera reunión del grupo de consulta en 1958 hasta la segunda reunión de la Conferencia Intergubernamental en Montevideo en 1960, *"estuviera en gran medida condicionado por la necesidad de satisfacer al GATT, manteniendo las preferencias en la región"*<sup>10</sup>. (Cursivas en el original).

Para lo primero se asentó en el artículo 2 del Tratado de Montevideo que su finalidad era perfeccionar una zona de libre comercio "en un período no superior a doce años, a contar desde la fecha de su entrada en vigor"<sup>11</sup>. Y para dar salida a la "crisis de personalidad" de que adolecía el proyecto, se adoptó un mecanismo de liberación comercial consistente en dos listas de desgravación, la *Lista Común*, que garantizaba al GATT la conclusión de la zona de libre comercio en el plazo indicado, y las *Listas*

---

<sup>9</sup> Loc.cit

<sup>10</sup> Loc.cit.

<sup>11</sup> Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; Montevideo, 18 de febrero de 1960.



*Nacionales* con el fin de que la preservación de las preferencias comerciales "pasara lo más inadvertida posible"<sup>12</sup> (Peña, 1973).

Ampliando lo anterior. De conformidad con el Tratado las Partes Contratantes debían eliminar completamente los derechos arancelarios y cualquier otro recargo de efecto equivalente que afectara el comercio intrazonal de los productos que se incluyeran en la *Lista común*, lo cual estaba sujeto a un procedimiento riguroso de incluir acumulativamente cada tres años un 25 por ciento del comercio intrazonal; en otras palabras, en el primer trienio la lista debía comprender el 25 por ciento de dicho comercio, el 50 por ciento en el segundo y así sucesivamente hasta completar la liberación de todo el comercio intrazonal en el término de los 12 años fijados en el Tratado.

Además, las Partes quedaron obligadas por el Tratado a concederse reducciones de gravámenes mediante negociaciones anuales producto por producto, o sea, un sistema de concesión de preferencias comerciales de manera gradual, que era lo que se ambicionaba. Las concesiones pasaban a integrar las *listas nacionales*.

Años más tarde Raúl Prebisch dijo que "para que un Tratado que establecía el libre comercio fuera aceptable para el GATT era necesario caer en el expediente de la Lista Común (...) de manera que con plena noción de que esto no era más que una fórmula recomendamos esa fórmula a los gobiernos, sabiendo que no se podría cumplir"<sup>13</sup>.

Y, en efecto, no se cumplió. De la Lista Común sólo se negoció el primer tramo, correspondiente al primer trienio de vigencia del Tratado de Montevideo, y el acuerdo a que se llegó nunca entró en vigor. La explicación fue que debiendo estar constituida la Lista Común por productos cuya participación en el valor global del comercio intrazonal debía alcanzar al menos los porcentajes predeterminados por el Tratado, para cumplir esta disposición se tenía que incluir a los productos agrícolas en el valor global del intercambio y eso resultó imposible de aceptar debido a la enorme disparidad de precios del arroz, el maíz, el frijol negro y el trigo los cuales variaban, en cada caso, entre dos, tres y hasta más de cinco veces de un país a

---

<sup>12</sup> Ibid, p.24

<sup>13</sup> Citado por Néstor Ruocco en "Análisis crítico de los instrumentos del programa de liberación", *Revista de la Integración*, num.16, Argentina, 1974, p. 242.



otro<sup>14</sup>. Tan grandes diferencias no obedecían simplemente a distintos niveles de eficiencia sino también a factores ecológicos y también por razones que no eran de naturaleza agrícola como la política cambiaria y de comercio exterior, entre otras. Idealmente la solución hubiera sido excluir a los productores menos competitivos, pero no se sabe de ningún país que esté dispuesto a prescindir de su agricultura de granos básicos en obsequio al cumplimiento de un tratado, para luego tener que pensar en la reubicación de su población agrícola.

La experiencia con las listas nacionales reveló la dificultad que por aquellos años había para abrir las economías. Las preferencias arancelarias se utilizaron sobre todo para la expansión de las exportaciones de productos industriales y por ello se avanzó con mucha cautela pues se tendió a proteger la industria local establecida. Esto explica que el mayor número de concesiones en las listas nacionales se refiera a productos que los países otorgantes no producían. Al cabo de pocos años las listas nacionales desembocaron en un callejón sin salida pues raras veces el país que obtenía una concesión podía otorgar en contrapartida preferencias arancelarias en relación con productos que no producía.

Pese a todo el balance general de esta experiencia de integración latinoamericana temprana no es negativo. Depende del enfoque. Si se tienen en cuenta para su valoración los objetivos perseguidos, el balance final de la ALALC es definitivamente insatisfactorio, pero la incorporación de la idea de la integración regional a las políticas y estrategias económicas a los países de la ALALC fue profundamente beneficiosa. En el punto de partida esos países no se conocían, no se habían conocido por su absoluta extroversión hacia el resto del mundo, pero la elección de la integración regional creó condiciones **políticas e institucionales** para vincular más a los países miembros y generar entre ellos corrientes comerciales hasta entonces inexistentes. "El ritmo de crecimiento del comercio intrarregional fue más intenso que el del comercio con el resto del mundo (...) las exportaciones intrarregionales, que en 1961 constituyeron el 7 por ciento de la exportación total de la ALALC, en 1980 tuvieron un coeficiente de participación del 14 por ciento"<sup>15</sup>. (Guerra Borges: 159)

<sup>14</sup> Schatan Jacobo (1972): La agricultura latinoamericana y la integración; Santiago de Chile, 1968, citado en INTAL, *El proceso de integración en América Latina, 1968-1971*, Buenos Aires, p.10.

<sup>15</sup> Guerra Borges Alfredo (1991): La integración de América Latina y el Caribe; México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UINAM, p.159.



Las deficiencias del Tratado de Montevideo por las razones ya expuestas fueron superadas en la práctica por la dinámica de la integración y ello lo comprueba el hecho que tras agotarse el potencial de las listas nacionales el comercio intrazonal "no negociado" cobró creciente importancia, la mayor importancia se puede afirmar, particularmente entre Argentina y Brasil, cuyas economías más desarrolladas y competitivas podían prescindir más fácilmente del engorroso procedimiento de la negociación de preferencias comerciales. Por su parte, el impulso a la sustitución de importaciones se manifestó también en los cambios cualitativos del comercio intrazonal, si en 1962 la participación de los productos industriales era apenas del 10 por ciento, en 1980 esa participación se elevó al 43 por ciento<sup>16</sup>.

Una explicación adicional muy importante es que una vez se incrementa el comercio, gracias al tratamiento preferencial que se otorgan los países bilateral o multilateralmente, los costos de transporte y de comunicaciones se reducen y se incrementan los beneficios. "Si es cierta esta hipótesis (...) la gradual pérdida de importancia de los mecanismos preferenciales dentro del comercio intrarregional podría tomarse como una señal de su éxito y no de su fracaso<sup>17</sup> (ALADI, 1983: 29).

#### **PALABRAS FINALES**

Es difícil condensar al punto que se ha hecho en este artículo la rica experiencia de los primeros años de la integración latinoamericana. Riquísima en iniciativas de la CEPAL y de pasión de los gobiernos y los empresarios por "descubrir" América Latina. Los traspies se explican por la inexperiencia y la poca madurez de las instituciones regionales. En el caso de la ALALC, el más importante acuerdo latinoamericano de los años preliminares, su fracaso tiene una causa fuera de discusión, la imposición desde el exterior de un esquema que no correspondía a las aspiraciones de los países. No obstante, en definitiva el cambio histórico de las relaciones comerciales y de otros órdenes de los países de la ALALC que se operó desde aquellos años, es obligado admitir que fue el resultado inequívoco de la integración *actuando los países conforme lo que en verdad deseaban y no en virtud de la imposición no deseada. El ímpetu del "comercio no negociado" lo puso de manifiesto.*

---

<sup>16</sup> Ibid, p.160

<sup>17</sup> Secretaría General de la ALADI (1983): Evolución y estructura del intercambio comercial de los países que integran la ALADI, 1952-1980, (ALADI/SEC/Estudio 5), p.29.



Quizás no sea ocioso dejar asentada una observación fundamental. Los tratados de integración constituyen la expresión jurídica de un proyecto valorado por los participantes para sus relaciones económicas recíprocas. Pero este principio básico no se cumplió en la concreción de la ALALC.

## **BIBLIOGRAFÍA**

CEPAL (1949). Estudio económico de América Latina; Chile, CEPAL.

\_\_\_\_\_(1952). Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina sobre integración y reciprocidad económica en Centroamérica (E/CN.12/AC.17/3).

GUERRA BORGES Alfredo (1991): "La integración de América Latina y el Caribe"; México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

\_\_\_\_\_ (2009). Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico; México, Siglo XXI Editores.

PEÑA Félix (1973). "La cláusula de nación más favorecida en el sistema jurídico de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", en "La dimensión jurídica de la integración"; Buenos Aires, Argentina, BID/INTAL.

PREBISCH Raúl (1974). En Ruocco Néstor "Análisis crítico de los instrumentos del programa de liberación", en *Revista de la CEPAL*, num.16; Argentina.

SCHATAN Jacobo (1972). "La agricultura latinoamericana y la integración", en "*El proceso de integración en América Latina, 1968-1971*", INTAL; Buenos Aires, Argentina.

SECRETARÍA GENERAL DE LA ALADI (1983). Evolución y estructura del intercambio de los países que integran la ALADI, 1952-1980, (ALADI/SEC/Estudio 5).

WIONCZSEK Miguel (1979). Integración de América Latina. Experiencias y alternativas, 3ª reimp; México, Fondo de Cultura Económica.



**ALFREDO GUERRA BORGES:** economista, Doctor en Estudios Latinoamericanos, Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Investigador del Sistema Nacional de Investigadores de México. Libros: Panorama Contemporáneo de la Integración Latinoamericana y Caribeña, UNAM, 2011; Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico, Siglo XXI Editores, 2009; Globalización e integración latinoamericana, Siglo XXI Editores, 2002.

Fecha de recepción: 13-06-2011

Fecha de aceptación: 31-06-2011