

## LA INTEGRACION ECONOMICA IBEROAMERICANA (\*)

Es cierto que, a veces, vale más un fracaso que un éxito, si de aquél se sacan las consecuencias y se analizan las causas. Como botón de muestra podría citarse la Conferencia económica interamericana de Buenos Aires: su fracaso está dando resultados óptimos. No queremos movernos en el terreno de la paradoja; pero, sin duda, aquel fiasco aclaró muchas cosas. Allí se vió claramente la divergencia de puntos de vista entre la delegación norteamericana y la de los demás países iberoamericanos, y al estudiar el documento aportado por la C. E. P. A. L. sobre «Materia de pagos y mercado regional en América latina», se apreció que estos últimos países no marchaban al unísono. Pero el problema no era tan sólo de fondo, sino también de forma.

Antes de pormenorizar los resultados prácticos llevados a cabo en el terreno de la integración económica iberoamericana —digámoslo así genéricamente hablando— hay que partir de la base de que hasta esa fecha los estudios más importantes sobre el mercado común americano se habían hecho en el seno de la C. E. P. A. L., la cual, como organismo dependiente de las Naciones Unidas, apoyó y estuvo presente en Buenos Aires. Pero no se olvide que la Conferencia Interamericana celebrada en esta ciudad no ha sido una reunión cualquiera, sino precisamente una Conferencia económica y especializada de la Organización de los Estados Americanos, que no podía mostrarse indiferente ante la labor efectuada por la Comisión de las Naciones Unidas, a la que expresaba «su reconocimiento por las valiosas informaciones suministradas».

Este agradecimiento recogido en la resolución XL de Buenos Aires (sobre mercado regional latinoamericano) no significa un punto final, es decir, que

---

(\*) Este artículo está escrito antes de la Conferencia de Punta del Este celebrada en agosto de 1961, por lo que no se mencionan sus acuerdos ni la situación posterior a la misma.

La O. E. A. se haga cargo de todos los estudios anteriores y decida continuar ella los trabajos. Muy al contrario; en dicha resolución es al C. I. E. S. al que se encarga que coordina sus actividades con las de la C. E. P. A. L. —y no al revés— «para evitar duplicación de tareas y gastos, así como la dispersión de esfuerzo», que «participe en los estudios y tareas tendentes a la creación del mercado regional latinoamericano» y dé a conocer a la C. E. P. A. L. «los puntos de vista expresados por los distintos países en esta Conferencia respecto a la idea del mercado regional latinoamericano». ¿Por qué, pues, la O. E. A., aun apoyando decididamente tales trabajos, ha preferido que sea la C. E. P. A. L. quien los lleve a feliz resultado? No han sido razones de precedencia en los estudios las que han imperado, sino la creencia —manifestada ya en esta Asamblea y luego posteriormente en la VIII sesión de la C. E. P. A. L. en Panamá—, de que en ella las naciones iberoamericanas se mueven con mayor libertad, ya que el radio de acción geográfico en la Comisión comprende sólo a los veinte países miembros de las Naciones Unidas, situados al sur de Río Grande, resolviendo de esta manera el dualismo y desequilibrio económico —en la O. E. A. siempre latente— entre los Estados Unidos y los otros veinte miembros, según se demostró en Buenos Aires. ¿Cómo era posible que la O. E. A., como tal organización regional, estudiase la redacción de un convenio de integración económica, sabiendo de antemano que uno de sus miembros —los Estados Unidos— no podría ni siquiera firmarlo? La solución escogida era, pues, la única viable; pero es evidente que al aceptarla, la O. E. A. pone al descubierto una de sus grietas: la posible realización de uno de los grandes anhelos del continente americano va a ser llevado a cabo fuera de su ámbito, no decimos a sus espaldas en cuanto que ella lo apoya o favorece, pero sí sin su patrocinio y lo que el futuro depare en este campo tan transcendental no será obra suya.

Una vez perfilada ya la decisión anterior, otra cosa apareció clara en la Conferencia de Buenos Aires: los diferentes puntos de vista de los delegados iberoamericanos ante el hecho del deseable mercado común regional que agrupase a todos los países. De los discursos pronunciados en aquella conferencia pueden apreciarse de acuerdo con Prados Arrarte (1) tres enfoques diversos: a) La posición de varias de las naciones situadas al sur del Amazonas para las cuales la integración regional es necesaria y evidente, sobre todo ante el progreso de la cooperación económica europea. Esta tendencia se plasmará, según veremos, en el Tratado de Montevideo de 1960, creador de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; b) La postura de otro

(1) JESÚS PRADOS ARRARTE: «La Conferencia Económica Interamericana de Buenos Aires», *Mundo Hispánico*, núm. 115, octubre 1957, pág. 56.

grupo de países, más en contacto por su comercio exterior con los Estados Unidos que las naciones australes del continente, con la pretensión de unirse entre sí independientemente de los países del Sur. En este grupo se encuentran las naciones bolivarianas que, no obstante la disolución de la anhelada Flota Gran Colombiana, no han perdido las ansias integradoras patentes en la Declaración de Bogotá de 1958. Análogos propósitos se observan en las Repúblicas centroamericanas, ya avanzadas en la constitución de su mercado regional propio (2). Los Tratados de Tegucigalpa de 1958 y el de Guatemala de 1960, creador este último de la Asociación Económica Centroamericana, son prueba de ello. c) La situación de la América antillana, en donde tanto Cuba como la República Dominicana dependen de un número limitado de productos de exportación que envían no sólo a los Estados Unidos, sino al mercado mundial. La situación económica de estos países fué la causa de la postura negativa de sus delegados en la Conferencia ante la integración en otras zonas del mundo occidental.

Todavía está lejos la posibilidad de un mercado regional que agrupe a todos los países americanos. Hoy por hoy, los países menos desarrollados que están iniciando sus procesos de industrialización temen que el precio de su participación sea el estrangulamiento de tales balbucesos. Ejemplo típico sería el de Venezuela, que depende casi exclusivamente de la exportación del petróleo y que, comenzando a desarrollar su economía, sólo podría entrar en un mercado común si fuera objeto de un tratamiento especial.

#### a) MERCADO COMÚN IBEROAMERICANO

El ideal de un mercado común preconiza que personas, mercancías y capitales se muevan libremente dentro del territorio integrado por un conjunto de naciones y que este conjunto esté definido y uniformado frente al exterior. En los países iberoamericanos la exigencia social del desarrollo plantea la necesidad de acelerar la tasa de crecimiento del ingreso real por habitante. Medio para lograrlo sería la tecnificación de la industria y la progresiva industrialización de tales países. La elevación del nivel de vida se conseguiría por medio de la industrialización que, al contar con el vasto mer-

---

(2) En relación con la resolución XL sobre mercado regional latinoamericano (Buenos Aires, 1957), Costa Rica se adhirió a la observación presentada por las demás naciones centroamericanas haciendo constar que los principios de tal resolución «no pueden afectar o contrariar la política seguida o a seguir por los países de Centroamérica, así como los medios y métodos adoptados por dichos Estados para la formación del mercado regional centroamericano».

cado iberoamericano, podría desarrollarse en condiciones de productividad aceptables. Si en 1955 la población de los países hispánicos estaba evaluada en 175 millones, cálculos serios aseguran que para 1975 tal población habrá aumentado en 100 millones más. No es este el lugar, ni tenemos tal propósito, de hacer una disección a fondo de los problemas económicos, pero sí queremos resaltar el impacto que, en el continente americano, produjeron las primeras conversaciones económicas entre los países europeos y que años más tarde les llevaría a firmar en Roma, el 25 de marzo de 1957, el Tratado de la Comunidad Económica Europea (C. E. E.), constitutivo del mercado común entre «los seis», y en Estocolmo el 20 de noviembre de 1959 la Asociación Europea de Libre Comercio (E. F. T. A.) agrupando a «los siete».

Los primeros antecedentes del mercado común iberoamericano se remontan a 1951, cuando un conjunto de personalidades centroamericanas propuso la creación en el seno de la C. E. P. A. L. de un Comité de Ministros de Economía. Pero ante los acontecimientos europeos, la C. E. P. A. L. en su VI período de sesiones (Bogotá, 1955) decidió establecer un Comité de Comercio que elaborase fórmulas concretas para la solución de los problemas comerciales interlatinoamericanos. Dicho Comité celebró dos reuniones (Santiago de Chile, 19-29 de noviembre de 1956, y Panamá, 11-13 de mayo de 1959) destacando la necesidad imperiosa de la industrialización iberoamericana; pero a ésta no podía llegarse sin una ampliación de los mercados ya que los actuales no permiten el desarrollo de la industria sobre bases técnicas y económicas. El Comité, en su primera reunión, propuso la creación de un Grupo de Trabajo de Expertos del mercado regional latinoamericano posteriormente aprobado por la C. E. P. A. L. en su VII reunión (La Paz, 1957) (3). En Santiago de Chile (3-11 de febrero de 1958) el Grupo de Trabajo presentó unas «Bases para la formación de un mercado común latinoamericano» que en realidad no constituían ni siquiera un anteproyecto, sino simplemente un punto de partida para proseguir los estudios (4). En este informe se destacaba

(3) Sesiones ordinarias de la C. E. P. A. L.: I, Santiago de Chile, junio 1948; II, La Habana, mayo-junio 1949; III, Montevideo, junio 1950; IV, Méjico, mayo-junio 1951; V, Río de Janeiro, abril 1953; VI, Bogotá, agosto-septiembre 1955; VII, La Paz, mayo 1957; VIII, Panamá, mayo 1959.

(4) Elementos estructurales sobre los que debe apoyarse el mercado común: a) Reducción de derechos arancelarios y restricciones al intercambio y etapas en que podría lograrse; b) Categoría de productos a que se aplicarían estas reducciones gradual y progresivamente; c) Trato diferencial entre países de diferente grado de desarrollo económico. Las bases comprendían: 1. Generalidad del mercado regional en cuanto a países. 2. Amplitud del mercado regional en cuanto a productos. 3. Desarrollo de los países más avanzados. 4. Régimen tarifario ante el resto del mundo. 5. Especificación de industrias y otras actividades. 6. Régimen de pagos. 7. Restricciones temporales a

la necesidad de una estrecha colaboración entre la C. E. P. A. L. y la O. E. A.

A lo largo del año 1958, la idea de una integración económica fué calando en la opinión pública americana, merced, sobre todo, a los esfuerzos y trabajos llevados a cabo por el propio secretario de la C. E. P. A. L., el economista argentino Raúl Prebisch. Su labor se vió reforzada por los principios de cooperación interamericana propuestos por el Presidente Kubitschek y recogidos en la «Operación Panamericana» que contaron con el apoyo de los demás países americanos. Con estos antecedentes el citado Grupo de Trabajo celebró en Méjico (16-27 de febrero de 1959) su segunda reunión, aportando una serie de recomendaciones para elevar a la consideración del Comité de Comercio. En efecto, las llamadas «Bases de Méjico» es un documento de bastante relieve, cuyo objeto concreto no fué la estructuración de un futuro mercado común, sino más bien un acuerdo específico que sentara los principios y bases sobre los que, a juicio del grupo de expertos, debería descansar el mercado común iberoamericano. Estas bases versan sobre dos aspectos: sobre la estructura del proyectado mercado común y sobre las normas que deben regularlo. En cuanto a la estructura el documento se ocupa, entre otros puntos, del objeto, de la forma jurídica en zona de libre comercio, del régimen aduanero, de la clasificación de los productos, del régimen para los países menos desarrollados, de los acuerdos de complementación y especialización y del Comité. Con respecto a las normas establece los principios sobre reciprocidad, estabilidad de tratamientos recíprocos, origen de las mercancías, derechos aduaneros, reglas de competencia, cláusulas de salvaguardia y régimen de pagos (5). El Comité de Comercio dió el visto bueno a estas «Bases de Méjico» en su segunda reunión de Panamá (mayo 1959), encargándose la Secretaría de la C. E. P. A. L. de ponerse en contacto con los diferentes Gobiernos para oír sus opiniones y después redactar, lo antes posible, el convenio creador del mercado común regional latinoamericano. Es un poco pronto para juzgar sobre la fortuna que caerá sobre este proyecto: pero lo que sí parece indudable es que si llegara a formarse tal mercado, lo haría con caracteres distintos del europeo, dada la configuración de los respectivos mercados, pues si «en Europa hay una serie de mercados nacionales que van a ir integrándose progresivamente durante un cierto período de tiem-

---

las importaciones. 8. Protección a la agricultura. 9. Reglas de competencia. 10. Crédito y asistencia técnica. 11. Organó consultivo. 12. Participación de la actividad privada.

(5) El texto de las «Bases de Méjico» está recogido en la M. E. D. de EDUARDO ARANDA, *La integración económica de América del Sur*, enero de 1960. Cfr. también *Información Comercial Española*, revista del Servicio de Estudios del Ministerio de Comercio, núm. 323, Madrid, julio 1960, consagrada casi por completo al proceso integrador iberoamericano.

po, en Iberoamérica no hay prácticamente mercados y se pretende que éstos se vayan formando paulatinamente dentro de un sistema de libertad comercial» (6).

#### b) INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA

En razones históricas y geográficas han abundado siempre siempre los mentores políticos centroamericanos para propugnar la unión de las naciones que componen el istmo americano. Del siglo pasado datan los intentos políticos de integración, en los que por motivos obvios no podemos entrar; nos limitaremos a recordar que la Carta de San Salvador, constitutiva de la actual Organización de los Estados Centroamericanos (O. D. E. C. A.) fué firmada en aquella ciudad el 14 de octubre de 1951 (7).

El origen de la integración económica centroamericana hay que buscarlo en la creación del Comité de Cooperación económica del Istmo Centroamericano, primer organismo dependiente de la C. E. P. A. L., cuyo cómputo era preparar la integración económica de aquella zona. El Comité celebró varias reuniones (8) dando vida a una serie de comisiones y subcomités encargados (9) de estudiar puntos concretos. En la sesión que el Comité de Cooperación Económica celebró en Managua, a principios de 1956 se comprobó.

---

(6) *Información Comercial Española*, pág. 48. Por otra parte: 1. La producción industrial de Iberoamérica está fuertemente protegida por el Estado con costes demasiados altos e incapaces, por el momento, de exportar, no pudiendo competir en los mercados internacionales. 2. El comercio intereuropeo constituye un porcentaje elevado del comercio total de los países europeos, mientras que el comercio interiberoamericano es aproximadamente sólo el 10 por 100 del comercio total. 3. Los países europeos están altamente industrializados; Iberoamérica, no. Por eso en ésta el plan a realizar no es el de una coordinación, sino el de una programación y constitución de nuevas industrias. 4. Una dificultad en América, que no se da en Europa, es el capítulo de los transportes, muy deficientes. 5. Las diferencias de niveles económicos entre los países iberoamericanos son mucho más acentuadas que entre los europeos.

(7) A ella pertenecen Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Tiene su sede en San Salvador.

(8) Reuniones celebradas: 1. Tegucigalpa, agosto, 1952; 2. San José, octubre 1953; 3. Managua, 1956; 4. Guatemala, febrero 1957; 5. Tegucigalpa, junio 1958, y una reunión extraordinaria en San Salvador, mayo de 1957.

(9) Subcomité para elaborar la nomenclatura arancelaria uniforme centroamericana (N. A. U. C. A.); Subcomité de Comercio centroamericano; Subcomité de Coordinación Estadística; Subcomité de Vivienda, Edificación y Planeamiento del Istmo; Comisión *ad hoc* para elaborar un proyecto de tratado unilateral de libre comercio e integración económica centroamericana; Comisión Centroamericana de Iniciativas Industriales; Subcomité de Transportes.

que los tratados bilaterales firmados entre los países centroamericanos habían contribuido a activar el volumen del comercio, por lo que podía estudiarse un programa de ampliación, basado en el respectivo desarrollo industrial. A tal fin se creó una Comisión *ad hoc* para elaborar un Proyecto de Tratado multilateral de libre comercio e integración económica centroamericano que pudiera servir de base para el desarrollo futuro del libre intercambio comercial en toda la región. Esta Comisión *ad hoc* —dividida en dos grupos de trabajo— celebró varias asambleas, presentando a la V reunión del Comité de Cooperación Económica (Tegucigalpa, junio 1958) los textos de dos convenios comerciales de gran alcance que fueron suscritos el 10 de junio por los delegados de los Gobiernos centroamericanos. Se trata del Tratado multilateral de libre comercio e integración económica centroamericana y el Convenio sobre el régimen de industrias centroamericanas de integración. Ambos han sido ya ratificados por los cinco países promotores, habiéndose adherido Panamá. Entraron en vigor en junio de 1959.

El *Tratado multilateral de libre comercio e integración económica centroamericana*, que consta de XI capítulos y 28 artículos, tiene por objeto «integrar progresivamente las economías de los cinco países y asegurar la ampliación de sus mercados, de fomentar la producción y el intercambio de bienes y servicios, de elevar los niveles de vida y empleo de sus respectivas poblaciones y de contribuir, de esta manera, a restablecer la unidad económica de Centroamérica». El propósito primario es constituir una unión aduanera entre sus territorios por un período de diez años, que será renovado por períodos sucesivos de diez años por reconducción tácita. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados firmatarios con seis meses de anticipación a la fecha en que termine el período inicial o los períodos sucesivos. Al mismo tiempo que se propone reducir progresivamente los derechos arancelarios, trata de obtener la liberación inmediata de los productos contenidos en la lista que figura como apéndice. El Tratado destaca (art. 24) «su carácter específicamente centroamericano» y, por ende, los Estados signatarios se comprometen «antes de firmar o ratificar acuerdos multilaterales relativos a productos, comercio o concesiones arancelarias o de resolver su acceso a cualquier organismo internacional creado por dichos acuerdos, o de negociar arreglos dentro del marco de tales organismos», celebrar consultas para adoptar una «actitud común y solidaria» (10). Igualmente convinieron «en seguir manteniendo la Cláusula Centroamericana de exención en los tratados co-

---

(10) Vid. el texto del Tratado en *Política Internacional*, núm. 48, marzo-abril 1960, páginas 199 a 209.

merciales que celebren sobre la base del tratamiento de nación más favorecida con países distintos a los Estados contratantes».

Se constituye una Comisión Centroamericana de Comercio, integrada por representantes de cada una de las partes signatarias, que se reunirá cuando lo estime oportuno o a petición de cualquier Estado. La Comisión —que podrá viajar libremente por el territorio centroamericano— tendrá una Secretaría permanente que estará a cargo de la Secretaría General de la Organización de los Estados Centroamericanos. Esta Comisión deberá unificar los aranceles empleando la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (N. A. U. C. A.) y la Nomenclatura Uniforme de Exportación Centroamericana. Caso de surgir cualquier disputa, las diferencias se ventilarán delante de esta Comisión y si fuese imposible el acuerdo acudirían al arbitraje. Cada una de las partes contratantes propondrá a la Secretaría General de la O. D. E. C. A. los nombres de tres magistrados para la formación del tribunal arbitral (art. 25).

El segundo documento firmado en Tegucigalpa, o sea, el *Convenio sobre el régimen de industrias centroamericanas de integración*, es de carácter general; su objeto es crear el cauce legal para que puedan levantarse en cada país industrias suministradoras de productos para toda la región centroamericana. Los Gobiernos deberán ponerse de acuerdo sobre la localización de las plantas industriales, su capacidad mínima, composición del capital y las condiciones necesarias que aseguren el desarrollo económico. De esta manera en cada país se instalará la industria que más convenga, no pudiendo a ningún país atribuirle una segunda hasta que todos tengan al menos una. Los productos que tales industrias produzcan serán de libre tránsito por el territorio del istmo. Tales atribuciones se recogerán en protocolos adicionales, en donde se anotarán las exigencias anteriormente citadas. Para llevar a cabo la equitativa distribución de industrias a cada país se creó un Comisión especial encargada también de resolver los problemas técnicos de la firma de los protocolos.

No obstante, la lentitud con que tales acuerdos tomaban vida llevó a los Presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras a reunirse el 9 de enero de 1960 en El Poy (El Salvador). En una declaración conjunta final —tras reafirmar la necesidad de una estrecha colaboración económica para favorecer el desarrollo industrial y el comercio y conseguir mayores niveles de vida para los pueblos— se comprometían a firmar antes de que transcurrieran treinta días un instrumento de integración económica. En cumplimiento de lo cual, los plenipotenciarios de dichos Presidentes se encontraban en Guatemala el 6 de febrero y estampaban su conformidad al pie del documento creador de la *Asociación Económica Centroamericana*. El Tratado, abierto a la participación de Costa Rica y Nicaragua, consta de un preámbulo y seis



capítulos divididos en 31 artículos. Entrará en vigor tan pronto como se depositen los respectivos instrumentos de ratificación y tendrá una duración de veinte años, prorrogado después indefinidamente. La denuncia sólo surtirá efecto a los cinco años de haberla efectuado, pero mientras queden dos Estados asociados el Tratado seguirá vigente.

La Asociación Económica creada garantiza la libre circulación de personas, bienes y capitales en los territorios de los países firmantes. La Unión Aduanera y el Mercado común son las metas de la Asociación. Desde la entrada en vigor, existirá libertad comercial para todos los artículos producidos en el territorio, con la excepción de unos cuantos contenidos en una lista aneja. Una vez conseguida la equiparación de las tarifas aduaneras (11), se recogerán en un protocolo las bases para la administración aduanera común y distribución equitativa de los derechos entre los países miembros. Los órganos de la Asociación son: un Comité directivo y un Consejo ejecutivo. El primero formado por los respectivos Ministros de Economía que formulará las líneas de acción generales; el segundo por un funcionario efectivo y otro suplente. Aquél formulará las líneas de acción generales y éste las llevará a cabo. Del Consejo ejecutivo dependerá la Secretaría permanente, cuyo personal será nombrado por aquél y ante él se dilucidarán las disputas que surgieren; si alguna de las partes no aceptara su decisión podrá reunir al Comité directivo y en caso análogo pedir la reunión de un Tribunal arbitral. Novedad del tratado es la creación de un Fondo de Desarrollo y Asistencia, dotado de personalidad jurídica en Derecho internacional, con objeto de contribuir con su acción a la integración y desarrollo económico de los países asociados, facilitando las inversiones públicas y privadas para los fines productivos. Un protocolo fijará la contribución de las partes en la constitución del Fondo.

Se hace hincapié en destacar (art. 27) que siguen vigentes en cuanto no se opongan, los tratados bilaterales o multilaterales de integración económica centroamericana anteriormente citados. Sin embargo, es curioso que a diferencia de lo recogido en el Tratado multilateral de libre comercio e integración económica centroamericana, el que comentamos no menciona ni una sola vez a la O. D. E. C. A. (12), ni a su Consejo económico, y aquella ni

(11) Tal equiparación se hará basados en la Convención de América Central sobre equiparación de los derechos de importación, acordada en San José de Costa Rica (septiembre de 1959).

(12) Parece como si la actual configuración de la O. D. E. C. A. no hubiera ofrecido suficientes garantías a los creadores de la Asociación Económica Centroamericana. No se olvide que el 11 de enero de 1960 el Presidente de Guatemala presentó un proyecto de nuevo estatuto de la O. D. E. C. A. para sustituir a la Carta de San Salvador. El pro-

siquiera interviene para facilitar los nombres de los magistrados que compondrán el Tribunal arbitral.

### c) ZONA DE LIBRE COMERCIO

El resultado de la Conferencia Económica de Buenos Aires y la firma de los pactos integradores europeos hizo ver a cuatro países sudamericanos (Argentina, Uruguay, Brasil y Chile) de un lado, las dificultades con que iba a tropezar el proyecto de integración de todos los países iberoamericanos, y de otro la necesidad de no quedarse retrasados con respecto a los planes europeos. Por eso pensaron en ponerse de acuerdo para crear una entidad más limitada, pero que rápidamente fuera realidad, teniendo en cuenta los análogos niveles de sus respectivas economías. Tal proyecto particular no satisfizo en un principio a los dirigentes de la C. E. P. A. L. que lo consideraron algo precipitado. Sin embargo, ante el temor de que tal plan pudiera llevarse a cabo fuera de su ámbito, creyeron más oportuno cambiar de opinión; la Secretaría ejecutiva de la C. E. P. A. L. (13) convocaba a una reunión a los expertos de aquellos países en Santiago de Chile (agosto 1958). Consecuencia de ésta fué otra celebrada en la misma ciudad (abril 1959) de la que salió un «proyecto de constitución de una zona de libre comercio». Para llegar a la meta del Mercado común había que escoger uno de estos dos caminos previstos, por lo demás, por el propio G. A. T. T.: o una zona de libre comercio o una unión aduanera. Como es bien sabido, la diferencia entre ambos estriba en que en la primera cada Estado miembro conserva su propia libertad de acción con respecto a las tarifas aduaneras, mientras que en la segunda es indispensable establecer una tarifa uniforme. Se inclinaron por la solución primera, cuyas directrices (14) serían las siguientes: 1. Liberalización gradual del tráfico de

yecto, que consta de 22 artículos y dos disposiciones transitorias, prevé, entre otras cosas, la creación de un Mercado común, de un Banco centroamericano, la unificación de las monedas y de los sistemas bancarios de los Estados miembros y, sobre todo, la adopción de medidas jurídicas y políticas que lleven progresivamente a un Gobierno federal.

(13) De esta forma, en la C. E. P. A. L. quedaban canalizados todos los intentos integradores iberoamericanos: el Comité de Comercio, encargado de estudiar la integración de todos los países iberoamericanos en un mercado común regional; el Comité de Cooperación Económica del Istmo centroamericano con el objetivo de lograr tal reagrupamiento entre los países centroamericanos; la Secretaría Ejecutiva, ocupada en llevar a buen fin la creación de una zona de libre comercio, finalmente instituida por el Tratado de Montevideo.

(14) Cfr. artículo cit. de *Información Comercial Española*, pág. 57.

mercancías, elaborándose una lista básica que en el plazo de diez años abarcaría un 80 por 100 de intercambios. 2. Eliminación gradual de derechos y otras restricciones. 3. Creación de un Comité de Comercio y Pagos que coordinaría las políticas comerciales y elaboraría los programas de reducciones arancelarias. 4. Trato incondicional de nación más favorecida.

Reuniones de tal trascendencia no podían dejar indiferentes a los demás países americanos. Bolivia, Paraguay y Perú solicitaron participar en las sesiones de trabajos, y a invitación del Gobierno del Perú los siete países se dieron cita en Lima (16-18 de julio de 1959), en donde los nuevos participantes hicieron algunas objeciones al proyecto existente basados en las peculiaridades de sus respectivas economías. Nueva sesión en Montevideo (16-30 de septiembre de 1959) introduciendo algunas modificaciones (15), resolviendo someter a la consideración del G. A. T. T. (16) una declaración conjunta de lo acordado, ya que tres de los países participantes lo son también de este Convenio. Y, por último, Conferencia definitiva en Montevideo (4-18 de febrero de 1960) al final de la cual es firmado solamente el Tratado de Montevideo que establece una Zona de libre comercio e instituye la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*. Partes del mismo son: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Se apreciará, pues, que en la lista no figura Bolivia y sí, en cambio, Méjico. ¿Por qué? Veamos. La delegación boliviana, que había tomado parte en los últimos trabajos, creyó más oportuno retirarse, por diversas causas a las que no eran ajenas la situación interna del país, comunicando la decisión del Gobierno de La Paz de no suscribir por el momento el Tratado. La Conferencia, entonces, vistas las «razones de fuerza mayor» expresadas por la delegación, firmó una Resolución (la II) concediendo «un plazo de cuatro meses al Gobierno de Bolivia para que suscriba el referido Tratado en calidad de Estado signatario». Estos cuatro meses fueron prorrogados después a seis pero, a pesar de todo, la fecha de 18 de agosto ha transcurrido sin que el Gobierno boliviano haya tomado iniciativa alguna. Lo cual no es obstáculo para que, como los demás países americanos, pueda adherirse en cualquier momento (art. 58) (17). Diverso es el caso de Méjico. El viaje realizado por su Presidente, López Mateos, en la segunda quincena de enero a Argentina y Brasil fué decisivo. E indudablemente la presencia mejicana ha robustecido la Asociación de libre comercio, demostrando no ser indispensable la continuidad geográfica

(15) Cfr. ARANDA, M. E. D. cit., págs. 109 y sigs.

(16) Al XV período de sesiones de Tokio (octubre de 1959).

(17) Texto del Tratado de Montevideo en *Política Internacional*, núm. 48, marzo-abril 1960, págs. 210 y sigs.

de las partes contratantes y dando una respuesta negativa a las posibilidades de una adhesión mejicana a los pactos integradores centroamericanos y a la creación de dos fuertes bloques económicos al Sur de Río Grande: el austral y el central.

El Tratado de Montevideo —cuyo texto consta de un preámbulo y doce capítulos divididos en 65 artículos, completado con cinco protocolos técnicos y dos resoluciones—, es, sin duda, por el espacio en que tendrá aplicación y la población que acoge, el intento más importante de integración económica del Continente Americano. Basta con recordar que sus normas regirán en casi dieciséis millones de kilómetros cuadrados con una población que oscila alrededor de los 175 millones de habitantes. Entrará en vigor, para los tres primeros países que lo ratifiquen, un mes después de que el tercero haya depositado el instrumento de ratificación en Montevideo, sede de la Asociación. Para los demás, a los treinta días de depositar la ratificación. El Tratado fué firmado sin reservas, y éstas no tendrán validez ni en el momento de la ratificación ni en el de la adhesión. Tendrá una duración ilimitada, estando prevista su posible denuncia, que sólo será eficaz después de cinco años de su formalización. Su objeto es crear progresivamente, y en un período de doce años, una zona de libre cambio, mediante reducciones graduales —en cuatro trienios— de las tarifas aduaneras que hoy pesan sobre las exportaciones. Para dicho fin se seguirán dos métodos: uno, basado en las listas nacionales de productos, y otro, en la fijación de una lista común. Tanto una como otra serán objeto de negociaciones periódicas.

Principio angular del Convenio es el de la reciprocidad, en virtud del cual ningún país, como consecuencia de las concesiones otorgadas por los demás, podrá obtener de la Zona mayores ventajas de las que ofrece. O de otra forma: que no podrá exportar a la Zona más de lo que importa, de acuerdo con lo estipulado. Tampoco se podrán reexportar productos importados del Area, a menos que hayan sido objeto de un proceso industrial en el país intermediario. Con estos criterios se corregirán los desequilibrios que podrían surgir entre los países componentes como resultado de su mayor industrialización o de la superior inversión de capitales extranjeros. Se ha creado un sistema preferencial en la Zona; concretamente el protocolo número 5 declara que «Bolivia y Paraguay se encuentran actualmente en situación de invocar a su favor los tratamientos especiales previstos en el Tratado para países de menor desarrollo económico». De esta forma piensa obtenerse el desarrollo del tráfico comercial entre los países miembros, uno de los objetos del Tratado. Para la agricultura reserva normas diferentes a las mantenidas para el resto de los productos, según es ya costumbre en los tratados de integración comercial firmados en los últimos tiempos. Recordemos, por

último, que el tratado incluye la cláusula de nación más favorecida que será aplicada «inmediata e incondicionalmente» a todos los países.

La Asociación tendrá dos órganos: la Conferencia —órgano supremo de la Asociación— estará constituida por las delegaciones de los países miembros, reuniéndose en sesión ordinaria una vez al año y en sesión extraordinaria cuando sea convocada por el Comité ejecutivo —segundo órgano de la Asociación—, de carácter permanente y encargado de velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado. Este Comité tendrá una Secretaría dirigida por un secretario ejecutivo y compuesta de personal técnico y administrativo. El Comité y, por ende, su Secretaría tendrán su sede en Montevideo. Con carácter transitorio el protocolo núm. 2 creó un Comité Provisional que funcionará hasta que, en su día, se constituya el Comité ejecutivo. Sus funciones, varias y casuísticamente recogidas, responden a su posición de emergencia.

Prácticamente, y siguiendo un punto de vista destacado por nosotros páginas atrás, a lo largo del Tratado no se hace referencia a la Organización de los Estados Americanos, ni a las múltiples recomendaciones o resoluciones acordadas sobre estas materias en las reuniones económicas interamericanas. Sólo tímidamente en el art. 44 se dice que «el Comité solicitará para los órganos de la Asociación el asesoramiento técnico de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (C. E. P. A. L.) y de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos (C. I. E. S.)». En el protocolo núm. 3 se acordó que en vista de la aceptación de ambos organismos a prestar su apoyo técnico, que un representante de cada una de estas Secretarías participe en las sesiones del Comité ejecutivo permanente.

Sin embargo, en el Tratado no se hace mención alguna a un asunto tan importante como el del sistema de pagos, y ya se sabe que requisito fundamental para el establecimiento de un mercado regional es la existencia de un régimen multilateral de pagos. Mas no se piense que haya sido un error de los signatarios del Tratado; muy al contrario fué tema que sí no se incluyó en el articulado fué debido a la diversidad de criterios imperante. Es más, el antes citado Comité de Comercio de la C. E. P. A. L. en su reunión de Santiago de Chile (noviembre 1956) acordó (res. I) la creación de un Grupo de Trabajo de Bancos centrales latinoamericanos, el cual comenzó sus trabajos en Montevideo (29 de abril - 10 de mayo de 1957), aprobándose allí el llamado Convenio - tipo de Montevideo, mediante el cual se uniformaban las disposiciones de los instrumentos de los tratados bilaterales en vigor y se recomendaba a los países iberoamericanos titulares de cuenta que adaptarían las disposiciones de sus acuerdos al texto de este Convenio - tipo. En la

nueva sesión que el Grupo de Trabajo celebró en Río de Janeiro (24 de noviembre - 3 de diciembre de 1958) se aprobó un proyecto de protocolo para el establecimiento de un sistema latinoamericano de compensación multilateral de saldos bilaterales, pues era indispensable vincular estrechamente la marcha de la política de gradual multilateralización de los pagos y la de liberalización progresiva del comercio regional. El proyecto era muy similar al «primer Acuerdo Intraeuropeo de Pagos (precedente a la creación de la Unión Europea de Pagos) y se pretendía que no fuese sino el primer paso de los países hacia un sistema multilateral en Iberoamérica; el segundo de ellos había de ser la participación de los países que pertenecen al área del dólar» (18). Cuando se firmó el Tratado de Montevideo no se había llegado todavía en este punto a un acuerdo definitivo, a pesar de que en la propia capital uruguaya se reunieran los representantes de los Bancos Centrales antes que comenzara sus trabajos la Conferencia intergubernamental creadora de la Zona de Libre Comercio. Dos posiciones aparecieron encontradas: los proyectos de la C. E. P. A. L. y del F. M. I. La C. E. P. A. L. pensaba que podía crearse algo semejante a la Unión Europea de Pagos con un sistema de créditos mutuos de cantidad limitada, estableciendo un cuadro de compensación de créditos y débitos bilaterales de forma que quedara eliminada la discriminación entre los países miembros. El F. M. I. sostenía que, dado el bajo nivel comercial de los países de la Zona, «todo sistema de créditos mutuos quedaría condenado irremisiblemente a una serie de relaciones de perpetuos acreedores y perpetuos deudores que estrangularía el comercio intrazonal. Sugiere la ampliación y generalización de la política de liberalización de cambios, quedando a cargo de la F. M. I. equilibrar en plan mundial las cuentas de cada nación» (19). Lo cierto es que, hasta ahora, no se ha llegado a solución alguna y que los pagos entre los países de la Asociación continuarán efectuándose sobre base bilateral y con mayores o menores restricciones valutarias, según la situación económica de cada país.

A estas dificultades se añaden las surgidas en el momento de elaborar la lista de productos liberalizados. Fué necesario alguna que otra prórroga y el 24 de diciembre de 1960 se acordó que la ejecución del Tratado de Montevideo comenzara el 1.º de julio de 1961, o sea, seis meses después de la fecha prevista. Pero, con todo, es indudable que el Tratado de Montevideo es un intento serio de integración económica y demuestra una fe deci-

(18) *Información Comercial Española*, cit., pág. 63.

(19) Cfr. CARMELO SÁENZ DE SANTA MARÍA, S. J.: «El mercado común latinoamericano». *Razón y Fe*, núm. 162, julio-agosto 1960, págs. 96.

cida por parte de las naciones-miembros de dar un paso hacia adelante, dejando a un lado los antiguos sistemas de relación económica, hoy caducos.

Ante la integración centroamericana y ante la Zona americana de «los siete», ¿cuál es la postura de Colombia, Ecuador y Venezuela? Difícil es dar una contestación terminante. Algún portavoz dejó entender una aproximación al tratado de Guatemala; otros mostraron su preferencia por lo realizado en Montevideo. Pero la verdad es que todo es prematuro, pues incluso entre las propias naciones bolivarianas hay criterios opuestos: la situación de Venezuela no es análoga a la de Colombia y Ecuador. Por lo pronto, estas tres repúblicas están estudiando por separado las posibilidades integradoras de sus mercados. Prueba de ello es la *Declaración de Bogotá* (20) firmada el 11 de agosto de 1958 en la capital colombiana por los Ministros de Relaciones Exteriores de estos tres países. En la Declaración, que contiene cinco puntos, se reconoce que «la política interamericana debe tender a realizar, en el campo internacional los mismos principios democráticos en que se funda la organización institucional de nuestras Repúblicas», deseando una mayor coordinación en las respectivas políticas comerciales y aspirando a una pronta elaboración de acuerdos básicos para poner en marcha un mercado común en tal región y terminar con la ruinosa competencia de nuestros países en los campos industrial y agrícola. Todo ello sobre la base de una participación más activa en la solución de los problemas que puedan afectar a la paz y seguridad del mundo y la autoridad de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. Sobre esta base, y alentado por la Secretaría ejecutiva de la C. E. P. A. L., un Grupo de expertos de política comercial se congregó en Bogotá (noviembre 1958) para estudiar las posibilidades de una participación de Colombia, Ecuador y Venezuela en un acuerdo regional de ensanchamiento de mercados a base de reciprocidad, con vistas a crear condiciones apropiadas para el gradual establecimiento de un mercado común. Por segunda vez se reunió este Grupo en Caracas (mayo 1959) para profundizar en la idea de una Zona de Libre Comercio.

Es cierto que, hasta la fecha, no se ha llegado por este camino a resultado práctico alguno, pero no cabe desesperarlos de una región que dió a luz la Carta de Quito o que estuvo a punto de dar vida a la Flota Gran Colombiana.

La República Dominicana y Cuba no han participado, por el momento,

(20) Esta Declaración no debe confundirse con la del mismo nombre firmada en octubre de 1958 por los representantes de dieciséis países reunidos en el II Congreso de Institutos de Cultura Hispánica.

en ninguno de los planes integradores descritos. Cada una, por causas distintas, atraviesan por períodos difíciles, y concretamente en el caso cubano habrá que esperar a conocer el resultado de la reforma agraria de Fidel Castro.

FÉLIX G. FERNÁNDEZ-SHAW

## R É S U M É

*On remarque que le fait de l'intégration économique du Continent Américain est entrain de se faire plutôt grâce aux efforts de la Commission Economique pour l'Amérique Latine (C. E. P. A. L.), qu'au travail de l'Organisation des Etats Américains (O. E. A.). Des raisons non seulement de base mais aussi de forme ont conseillé de charger la Commission régionale de Nations Unies de l'étude de l'intégration économique des pays américains.*

*En Amérique on a essayé d'organiser un authentique marché commun qui comprenait tous les pays placés au Sud de Rio Grande. Ce programme fut abandonné à cause des difficultés qu'il contenait, dérivées des nécessités différentes et des réalités différentes des pays américains. On pensa alors réaliser l'intégration économique par groupes de pays. Ainsi, on fit des traités créant des zones d'intégration en Amérique Centrale et dans le sud de l'Amérique. On insiste spécialement sur l'étude de «l'Association Economique d'Amérique Centrale», née à El Salvador en 1960 et sur «l'Association Latino-Américaine du Libre Commerce», née à Montevideo aussi en 1960. Etant donné que les traités créés par ces associations n'ont pas été souscrits par la totalité des pays sudaméricains, le futur devra résoudre l'inconnue posée.*

## S U M M A R Y

*The fact is shown that economic integration of the American Continent is being achieved due to the efforts of the Economic Commission for Latin America (E. C. L. A.), rather than the work of the Organization of American States (O. A. S.). Not only basic reasons but also those of a more executive nature have made it advisable to transfer the investigation of the economic integration in Southern American countries to the regional Commission of the United Nations.*

*An attempt has been made in America to form a common market involving all the countries south of Rio Grande. This programme was abandoned*



*because of difficulties which arose due to the different needs and diverse realities of the American countries. It was then decided to carry out economic integration by groups of countries. Thus treaties were drawn up which created integrator areas in Central and Southern America. A firm stand was taken in the survey of the "Asociación Económica Centroamericana" founded in El Salvador in 1960 and in the "Asociación Latinoamericana de Libre Comercio" which commenced in Montevideo, also in 1960. As all the Ibero-American countries have not yet subscribed to the pacts drawn up by such associations, the future will have to provide the answer to this uncertain situation.*

The University of Chicago is a private research university in Chicago, Illinois. It was founded in 1837 and is one of the oldest and largest universities in the United States. The university is known for its commitment to academic excellence and its diverse student body. It has a long history of producing world-class scholars and leaders in various fields of study. The university's campus is located in the Hyde Park neighborhood of Chicago and is home to numerous libraries, museums, and research centers. The University of Chicago is a member of the Association of American Universities and is ranked among the top universities in the world.