

Investigación. Esta es la idea que anima tanto a las Instituciones de ambos países como a cuantos investigadores han formado parte de los respectivos equipos constituidos al efecto.

En cuanto al capítulo de agradecimientos, queremos hacer constar el nuestro a la Subdirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Universidades e Investigación de España por la ayuda financiera que prestó en su día para la realización de la presente investigación. Al mismo tiempo es de destacar el interés demostrado en todo momento por la Dirección de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Nuevo León (México) en lo referente a la edición del volumen que aquí se presenta. A ambas Instituciones, como a cuantas personas han hecho posible la culminación de este trabajo de investigación, nuestro más sincero agradecimiento.

Alcalá de Henares - Monterrey, Diciembre de 1981.

I. INTRODUCCION GENERAL

I.1 LOS PROCESOS DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA.

El deseo de obtener una solución adecuada a las condiciones económicas deplorables en que se encontraba la mayoría de los países después de la Segunda Guerra Mundial, aunado al convencimiento que tenían las Naciones Unidas de que la liberación del comercio internacional era la forma más viable de lograr la recuperación económica de los países, dió origen a que se desarrollara una tendencia hacia la agrupación de países.

Fue así como a mediados del presente siglo surgieron varias integraciones, algunas formadas por naciones socialistas y otras por capitalistas, nacieron agrupaciones de países ricos y unas más de naciones pobres.

Los países latinoamericanos no fueron la excepción a esta corriente integracionista y se crearon varias agrupaciones a partir de la década de los sesentas. Así, surgió el Mercado Común Centroamericano en 1960 y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en 1961; a mediados del mismo período decenal surgió la Zona de Libre Comercio del Caribe y posteriormente, a partir de 1970, comenzó a operar un subgrupo de la ALALC al que se le conoce como Pacto Andino.

El hecho de que se inicie una agrupación no garantiza que sus objetivos sean logrados; creemos por tanto conveniente repasar los logros de cada uno de estos grupos, pues sólo así podrá apreciarse el trabajo que queda por realizar. Es por esto interesante pasar revista al proceso de integración que se ha desarrollado en América Latina con referencia a sus intentos más importantes: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

En América Latina la idea de lograr la unión de varios países no es nueva, pues después de la independencia de la mayoría de sus países hubo varios intentos de agrupación; sin embargo, la mayoría de estos esfuerzos se enfocaban desde el aspecto político.

La consideración de la integración desde un aspecto económico se planteó desde antes de la Segunda Guerra Mundial, habiéndose efectuado varios intentos entre los cuales destacan el de Argentina y Brasil en 1939, cuyo objetivo era tener el libre comercio para las nuevas actividades industriales y lograr un acuerdo de complementación entre ambos países; el de la Unión Aduanera del Plata, propuesto en 1941, que buscaba liberar el comercio entre los países miembros, establecer un arancel común hacia los productos originarios del exterior de la Unión y promover las comunicaciones y el turismo; y la Flota Grancolombina, convenio logrado por Colombia, Ecuador y Venezuela en 1947 con el fin de constituir una flota mercante multinacional. Venezuela se retiró en 1953 y el acuerdo siguió funcionando para Colombia y Ecuador.

Casi todos los intentos que se han realizado para lograr la integración económica han sido acuerdos bilaterales. Esto es lo que caracterizó la primer etapa de integración iniciada en 1939 y que finalizó en 1960, cuando se plantea la conveniencia de establecer convenios multilaterales.

La idea de lograr la integración regional en América Latina se inició en septiembre de 1955 fecha en que, a petición de varios países de la zona, se creó el Comité de Comercio que se encargó de llevar a cabo un estudio detallado de los problemas comerciales que tenían entre sí los países de la región y los existentes entre la

región con el resto del mundo. En este estudio se plantea estructurar el mercado común latinoamericano como un medio para resolver los problemas de índole comercial. Fue así como en la ciudad de Panamá, en mayo de 1959, fecha en que se efectuó la octava reunión de la Comisión Económica para América Latina, se dió a conocer la solución propuesta por el Comité de Comercio. A la vez en dicha reunión se planteó un proyecto que habían formulado Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, los países con más graves problemas de intercambio comercial, en el cual se proponía establecer una zona de libre comercio entre ellos, sin embargo, no fue aprobado.

Posteriormente, los cuatro países mencionados insistieron en lograr que se aceptara el proyecto al que hicieron modificaciones sustanciales, y convencieron a Perú, Paraguay y Bolivia de que se unieran a la idea, lo que fue finalmente logrado en una reunión celebrada en julio de 1959 en Lima, Perú.

En septiembre de 1959 se convocó a una reunión formal en Montevideo, a la que asistió México como observador, cuyo objetivo era estudiar y, de ser posible, firmar el tratado de zona de libre comercio. Se observó que el proyecto mejoró mucho en relación a intentos anteriores, sin embargo no se firmó por falta de unanimidad. En esa reunión México manifestó su interés en participar en la asociación proyectada.

Fue hasta febrero 18 de 1960, en Montevideo, cuando finalmente el Tratado fue suscrito por los Cancilleres de las Repúblicas de Argentina, Brasil, Chile, México, Perú, Paraguay y Uruguay, constituyéndose, así, la zona de libre comercio denominada Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), como un paso inicial hacia el establecimiento posterior del mercado común latinoamericano.

Esta asociación se fijó como objetivo, entre otros, el acelerar el proceso de desarrollo económico de los países miembros para lograr con ello la obtención de un mejor nivel de vida para sus habitantes. La consecución de este objetivo se haría ampliando los mercados nacionales mediante la eliminación gradual de las barreras al comercio intraregional, pues esta ampliación del mercado lograría aprovechar más eficientemente los recursos productivos disponibles. En el Tratado se estableció el principio de reciprocidad de concesiones, y la expansión y diversificación del comercio mediante negociaciones formuladas en listas anuales de productos que se desgravarían, pues otro de los objetivos era el de mejorar, en un período no superior a doce años, la zona de libre comercio mediante la eliminación gradual de los gravámenes y restricciones de todo orden; para lo esencial del comercio recíproco se haría una reducción anual mínima del 8% a los gravámenes a que estaría sujeta la lista de productos que cada nación estuviera dispuesta a liberar. Se formularía también una lista común que en el primer trienio debía estar formada por productos que representen como mínimo el 25% del valor global del comercio entre las partes contratantes, durante el segundo trienio figuraría el 50% por lo menos, en los siguientes tres años el 75% y durante el cuarto período trienal estaría comprendido en la lista común lo esencial del comercio global.

La ALALC inició sus operaciones a partir de 1961, año en que entró en vigor el Tratado de Montevideo, a partir de esa fecha los países comenzaron con mucho ahinco a llevar a cabo lo pactado, dándose a la tarea de la elaboración de las listas nacionales; a tal grado que para 1963 se habían acordado 8,600 reducciones, una quinta parte de las cuales implicó la eliminación total de derechos y otras restricciones.

Para ese mismo año los países colocaron en sus listas nacionales casi todos los productos de importación tradicional, habiendo, por ende, consolidado para esos productos tratamientos preferenciales a favor de

la zona. La mayor parte de los países había liberado totalmente más del 30% de sus respectivas listas. Dentro de ellas estaban incluidos varios artículos que no se comerciaban en la zona antes de la vigencia del Tratado, y por lo mismo no estaban estipulados en los compromisos previos de negociación.

Como consecuencia de esta liberalización, el comercio intraregional cobró vigor habiéndose incrementado en un 44.5% durante el período que se inicia en 1961 y termina en 1963. Esto implicó que la participación del comercio intraregional en el intercambio total de los países de la ALALC se haya incrementado; pues en 1961 representaba el 6.0% y para 1963 llegó a absorber un 8.4% del comercio total. Durante ese mismo período, todos los países, con excepción de Brasil y Colombia, aumentaron en forma considerable sus exportaciones a la zona.

En el trienio 1961-1963 se promovió la participación en el comercio intraregional de los países menos desarrollados, habiéndoles otorgado a Ecuador y al Paraguay una gran cantidad de concesiones aduaneras.

Fue tal el ánimo con que se ingresó al ALALC que la parte de la lista común que debía estar totalmente liberada en el primer período trienal, superó al mínimo establecido del 25%. Dicha lista comprendió en ese trienio a 175 productos, el 25% de los cuales no eran de intercambio intrazonal antes del Tratado.

Esta euforia duró hasta mediados de la década de los sesenta; a partir de entonces se presentó una serie de obstáculos a la liberación del comercio intraregional, pues comenzaron a toparse con la oposición de los sectores eventualmente perjudicados. Se piensa que el auge que se tuvo durante los primeros cuatro años de operación del ALALC se debió a que las listas incluyeron en su mayor parte productos que ya estaban siendo objeto de intercambio antes del Tratado de Montevideo.

Otro aspecto de importancia que se aprecia en la reducción de la mencionada euforia a partir del segundo quinquenio de los sesentas, es el referente a la repartición de los beneficios de la integración, pues los países más desarrollados obtuvieron mayores beneficios que los países pobres. Así, la distribución inequitativa de los beneficios trajo consigo el desaliento de los países de menores recursos económicos.

Desde 1965, la ALALC se encuentra en una etapa de estancamiento; algunos de los países miembros se vieron orillados a buscar un camino propio, y surgió así el grupo formado por los países andinos que requerían la ampliación del mercado con mayor intensidad que los socios mayores de la Asociación.

En 1967 debió de haberse establecido el segundo tramo de la lista común de productos para llegar a un mínimo del 50% del valor del comercio intrazonal, pero esto no sucedió a consecuencia de los obstáculos a que se enfrentaron los gobiernos de los países miembros cuando al tratar de liberar algún artículo lesionaban los intereses de ciertos sectores industriales. Así pues, el cumplimiento del acuerdo en este aspecto, quedó pendiente. Como resultado de este incumplimiento del acuerdo, en 1969 hubo una reunión en Caracas en la que se propuso como fecha límite para establecer la zona de libre comercio hasta diciembre de 1980; también se acordó que los plazos y porcentajes establecidos en la lista común no eran obligatorios, sino hasta que se formulen las nuevas normas al respecto, lo cual se haría para finales de 1974.

Pasó 1974 sin haber llegado a ningún acuerdo sobre las normas que regirían a la lista común, por lo que prácticamente dicha lista dejó de existir. Aún no se han realizado negociaciones para cumplir con esas percepciones.

Se llegó a diciembre de 1980 sin que la situación hubiese cambiado. Ya señalamos que esta fecha se había estipulado como la definitiva para el establecimiento de la zona de libre comercio. Dicho objetivo no se

cumplió debido a las condiciones inoperantes, a la falta de interés en cumplir con las disposiciones de la lista común e indefinición de nuevas normas para regular a la misma.

Sin embargo, el 12 de agosto de 1980 se firmó el Tratado de Montevideo 1980, mediante el cual se constituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Esta Asociación busca propiciar el establecimiento de acuerdos bilaterales o parciales entre los países miembros.

El Tratado de Montevideo de 1980 fue ratificado el 16 de febrero de 1981 por Uruguay, Argentina, Paraguay y México y entró en vigor el 18 de marzo del mismo año. Con esto, dejó de existir la ALALC y se estableció en su lugar la ALADI.

Se espera que este nuevo organismo sea más eficiente en la consecución del objetivo de lograr la integración, pues dada su flexibilidad cualesquiera países que deseen establecer acuerdos bilaterales o parciales entre sí podrán hacerlo sin ninguna restricción mas que la fijada por ellos mismos.

El Pacto Andino.

Como consecuencia del lento desarrollo de la ALALC, y de la escasa participación que los países recibían de los beneficios de la integración, en 1966 se reunieron en Bogotá los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela, y los representantes de los Presidentes de Perú y Ecuador, y firmaron una declaración cuyo objetivo fue el promover una cooperación económica más estrecha entre sus países, mediante la coordinación de las políticas comerciales, industriales y financieras y a través de la cooperación técnica recíproca. En este acuerdo se prevé establecer un mercado común entre los países firmantes. Después de solicitar su ingreso al grupo, Bolivia fue aceptado en 1967.

A partir de la firma de la declaración se formó una Comisión Mixta que estaba encargada de recomendar medidas específicas de integración, preparar los documentos legales necesarios y revisar periódicamente los logros conseguidos. Esta Comisión Mixta logró la firma de un convenio en el que se establece la Corporación Andina de Fomento, que funcionaría como un banco de desarrollo sub-regional; en julio de 1968 decidió negociar un convenio para integrar la industria petroquímica.

El mercado común que se deseaba establecer se logró mediante el Acuerdo de Cartagena, en mayo de 1968, que fue suscrito por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Este Acuerdo dispone la reducción automática e irrevocable de las barreras al comercio intra-andino, con la mira de llegar al libre comercio a finales de 1980; a partir de 1971 se deberían de reducir a razón de 10% anual los aranceles de los bienes producidos en la sub-región, salvo los incluidos en listas especiales de excepciones, las cuales serán completamente eliminadas en 1985. Para el caso de los bienes incluidos en los programas andinos de desarrollo industrial, la reducción de las barreras al comercio se especifica en los convenios industriales en particular.

El Acuerdo estipula que en forma gradual se establecería un arancel externo común, objetivo que no se alcanzó plenamente. También se proyectó establecer programas sectoriales de desarrollo industrial, en los que se incluye la determinación de localización de las nuevas empresas.

El Acuerdo comenzó a operar el primero de enero de 1971 y en febrero de 1973 se aceptó el ingreso de Venezuela, país que se incorporó virtualmente hasta el año 1974.

A partir de la fecha de inicio formal del Acuerdo de Cartagena, se comenzó a cumplir con lo estipulado, disminuyendo las barreras arancelarias a tal grado que ya para 1975 más de tres mil productos estaban sujetos a tasas de derechos aduanales iguales o inferiores al 60%. Esto contribuyó a que el comercio intraregional se incrementara, habiéndose duplicado durante el período 1969-1974 y elevado su participación dentro del comercio exterior de estos países. Así pues, se comenzó a operar con mucho ímpetu; sin embargo, una vez pasados ciertos límites se empezó a lastimar los intereses nacionales por lo que éstos, en ocasiones, se han convertido en obstáculos a la realización de los planes. Esto, aunado a las inestables condiciones políticas en los países miembros, ha trastocado el buen funcionamiento del mercado andino.

Otro aspecto que vino a disminuir el ímpetu con que se inició el grupo andino, es el hecho de que el mercado de la región no se reparte en función del porcentaje de producción regional que genera cada país, obligando a la desaparición de algunas de sus plantas industriales del país de que se trate.

El Acuerdo de Cartagena, en el transcurso de su existencia, ha sido azotado por dos graves crisis; la primera de ellas, presentada en 1976, tuvo lugar cuando Chile tomó la decisión de retirarse debido a que su política de inversiones extranjeras contradecía a la del mercado

Andino; la segunda, se debe a la inconformidad del Sector Privado Venezolano por la forma en que se reparten los beneficios de la integración.

En esta forma, el Pacto Andino atravesó por una etapa de auge al principio de sus operaciones y ha llegado luego a una etapa de estancamiento.

El Mercado Común Centroamericano.

Después de su independencia, los países centroamericanos siguieron unidos durante 17 años en una federación denominada la República Federal. Durante ese período se presentó una serie de luchas internas cuyo resultado fue la separación de los miembros de la República en cinco pequeños países.

Los gobiernos centroamericanos en varias ocasiones han tratado de reconstruir la unidad de la región. Así pues, a partir de la desintegración de la federación, son múltiples los intentos de unión que se han llevado a cabo, entre los cuales sobresalen, por su importancia, cuatro de ellos: el primero, efectuado entre 1896 y 1898, buscaba la reintegración de los cinco países mediante el establecimiento de la República Mayor, pues existía el peligro de sufrir una invasión extranjera y con la unión podrían protegerse de la misma; el segundo se inició en 1907 con los Tratados de Washington, cuyo propósito primordial era eliminar las luchas políticas internas; el establecimiento de la República Federal de Centroamérica fue el tercer intento, realizado en 1921; el cuarto y último, cuya actuación es limitada, fue la Organización de Estados Centroamericanos, establecida en 1951. Así pues, la idea de lograr la unión de los cinco países no se inició en la década de los cincuenta, sino tiene su origen en 1838, inmediatamente después de la desintegración de la República Federal.

De todos los esfuerzos de integración sólo dos han tenido rasgos de tipo económico. El primero se dió en 1907 cuando, con los Tratados de Washington, se creó la Oficina Internacional de Centroamérica cuyo objetivo era incrementar o estrechar las relaciones de tipo económico y cultural en América Central; el segundo se realizó

en 1950, ante la expectativa de un empeoramiento en la situación económica de los países en cuestión, dando surgimiento a la creación de la Organización de Estados Centroamericanos en 1951.

Hubo varios acontecimientos que originaron este último esfuerzo de integración con rasgos económicos. Entre los principales se encuentran: la persistencia obstinada en el ideal de integración, las crisis crónicas que se venían presentando en los mercados de exportación y los esfuerzos de integración realizados en otras partes del mundo mediante agrupaciones regionales, las cuales habían prosperado. Otros aspectos importantes que influyeron en el deseo de unión fueron: las limitaciones del desarrollo del sector manufacturero, el reducido tamaño del mercado de cada país y la imposibilidad de alcanzar el pleno empleo de la fuerza de trabajo a base de acciones puramente nacionales.

Este último intento de integración se ha estado desarrollando mediante una serie de etapas; la primera, que se inicia en 1951 y termina en 1958, se distinguió por la creación de tratados bilaterales de libre comercio. Durante el período comprendido de 1951 a 1958 el intercambio comercial comenzó a crecer con rapidez, apoyándose en un mínimo de comunicación terrestre formado por la carretera panamericana y aprovechando los pequeños excedentes agrícolas e industriales. Dentro de esta etapa se crearon el Comité de Cooperación Económica, la Organización de Estados Centroamericanos y algunos otros organismos de apoyo. El desarrollo de las actividades industriales no logró el impulso suficiente pues los inversionistas no veían ninguna seguridad en mantener el mercado ampliado, debido a que los tratados bilaterales sólo tenían dos años de duración. A consecuencia de los defectos de dichos tratados bilaterales, en 1957 se pensó conveniente sustituirlo por un tratado multilateral.

Se encargó a algunas comisiones centroamericanas y a la CEPAL la preparación de dos documentos, uno es el Tratado Multilateral de Comercio y el otro es el referente al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. El citado Tratado Multilateral de Libre Comercio fue suscrito a mediados de 1958 y en ese mismo año fue ratificado por todos los países, con excepción de Costa Rica.

A partir de la ratificación del Tratado Multilateral de Libre Comercio en 1958 hasta finales de 1959 estuvo en vigencia este acuerdo. El Tratado establecía que entre los países signatarios habría libre comercio para los artículos incluidos en una lista, denominada la "lista positiva". Firmado el Tratado, vino la primera negociación para señalar los artículos que integrarían la "lista positiva"; esta reunión tuvo mucho éxito, pues se incluyeron todos los productos que ya estaban considerados en los Tratados Bilaterales anteriores. En 1959 se estableció una nueva negociación para agregar más artículos a la lista y surgieron muchas oposiciones, pues los industriales, cuyos productos se pretendían incluir, se sintieron perjudicados económicamente. Debido a estas oposiciones, el Tratado Multilateral quedó en estado latente. Como consecuencia de la apatía de Costa Rica a ratificar el Tratado Multilateral y un temor que mantenía Nicaragua de que el Consejo de Industrialización se concentrara en Guatemala y El Salvador, además de las oposiciones de los industriales, se dificultó llegar a un acuerdo para agregar, siquiera, un artículo más a la lista.

Preocupado por la situación imperante en el proceso de negociación de la llamada lista positiva, El Salvador tomó la iniciativa de superar el estado latente en que se encontraba el Tratado Multilateral, para lo cual comenzó a entablar negociaciones con Guatemala y Honduras, y llegaron al acuerdo de firmar un Tratado que se llamó Asociación Económica. Este acuerdo fue firmado a principios