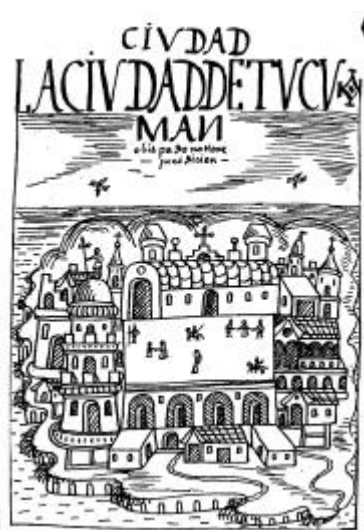


*Integración en Ideas*  
*Una publicación del IDELA/UNT*



**GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA  
INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA.**

**Desde la conquista hasta la creación de ALALC**

*Mateo J. Magariños de Mello*

**El autor:** MATEO J. MAGARIÑOS DE MELLO fue un destacado impulsor de la constitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y Jefe de la Delegación de Uruguay en las Negociaciones del Tratado de Montevideo de 1960.

**El trabajo:** se trata de una reproducción para uso docente del trabajo “La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: esperanzas, frustraciones y perspectivas de la integración iberoamericana”, publicado en el N°14 de “Derecho de la Integración”, año 1973, publicación del BID/INTAL.

**Setiembre de 1998**

## **GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA** **Desde la conquista hasta la creación de ALALC**

### **CAPÍTULO I:**

### **LA FORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS ECONÓMICAS IBEROAMERICANAS**

La estructura económica de América Ibérica la hace especialmente vulnerable a cualquier alteración de las grandes corrientes económico-comerciales que orientan el intercambio mundial. Esa estructura se formó en función de los intereses de los grandes centros políticos e industriales y sus etapas están también ligadas a las grandes transformaciones históricas de esos centros.

#### **1) El Imperio Español de Indias o la unidad jurídica.**

El "descubrimiento" de América, o mejor dicho, el contacto de las dos culturas tan diferentes que florecían en Europa y en el continente que se llamó América, señala el comienzo de la incorporación del "nuevo mundo" al "antiguo", de la asimilación del uno por el otro, en un proceso de colonización, de poblamiento y de aculturación, que todavía no ha terminado y que presenta un carácter original, específico del fenómeno iberoamericano. Los rasgos esenciales de este proceso son más constantes de lo que generalmente se cree.

En una primera etapa y desde su desembarco, Cristóbal Colón emprende la tarea de organizar la Española y el archipiélago vecino inspirándose en los métodos en boga en su tiempo en las empresas comerciales. Su modelo es el de las factorías portuguesas de África. Las que acababa de fundar en las "Indias" en nombre del rey católico debían tener dos socios: el rey y él mismo. Esta posición tozudamente mantenida, explica los problemas que tuvo con los españoles que lo acompañaban y que no se conformaban a la idea de no compartir el botín.

Bastan algunas cifras para dar una idea de los resultados del sistema: en 1492 la población indígena de La Española era de unos quinientos mil habitantes. En 1514 ya no pasaba de 32.000. En el mismo periodo más o menos, se enviaron a la metrópolis 14.118 kg. de oro. La correlación de datos es expresiva. Pero no todo es corrupción, pillaje y exterminio. Simultáneamente nace la reacción ante las crueldades de la colonización. Ella inspira el apostolado de Fray Bartolomé de las Casas y los primeros balbuceos de la "Legislación de Indias" que, conjuntamente con la creación de las "Encomiendas" -es decir, de un sistema de reparto de los indígenas en una organización que se quería protectora de sus derechos-, señala históricamente el nacimiento de la "legislación social".

En 1519 terminan los ensayos colonizadores y la Corona, alertada por la reacción de cierta parte de la

opinión, sobre todo de los religiosos, da o quiere dar a la Conquista un carácter "misional". No obstante, conforme a las ideas de la época, el rey no piensa sino en establecer un régimen de monopolio comercial con sus "Reinos de Ultramar" (jurídicamente, en efecto, esos territorios podían ser considerados como un reino, con el mismo título que España). Ese sistema -en realidad rigurosamente aplicado en los hechos solamente durante el siglo XVII- alcanzó su apogeo en 1608, año en el cual 14.078 toneladas de metales preciosos fueron enviadas a la metrópolis. A partir de ese momento, los envíos disminuyeron constantemente. A fines del siglo XVIII se puede señalar la quiebra del monopolio, en función de diversas causas, entre las cuales cabe mencionar la resistencia general, el contrabando y la piratería.

Para combatir estos flagelos, especialmente los dos últimos, no se encontró mejor política que hacer más pesada la legislación represiva, tendencia muy arraigada en los pueblos hispánicos hasta el día de hoy. Fue así que se redujeron las líneas del tráfico, estableciendo como puertos únicos, en España, Sevilla y, en las Indias, Veracruz (en México) y Portobello (en Nueva Cartagena), asiento de las grandes ferias; y la navegación en convoy. Medidas todas que no estaban hechas para facilitar el comercio. En el Pacífico, Acapulco era el único puerto autorizado a comerciar con las Filipinas. En el sur, Buenos Aires estaba en decadencia precoz, mientras que el comercio con y entre los Virreinos del Perú, de México y de la Nueva España era prohibido. Naturalmente, las consecuencias de este sistema fueron, en primer lugar, la estructuración de economías regionales, ahogadas no solamente por la limitación de su comercio exterior, sino también del comercio "interindiano" (hoy diríamos interlatinoamericano), carácter que sigue siendo en nuestros días un rasgo de la realidad económica iberoamericana. Se llega así, sin embargo, a una especie de "autarquía" artesanal. Estos fenómenos de aislamiento y desarrollo artesanal fragmentado contribuyen a explicar las divisiones políticas que se producirán más tarde.

En cuanto al objetivo del comercio organizado por España, tendía exclusivamente a obtener ciertos productos básicos o materias primas, a cuya producción toda idea de lo que hoy podríamos llamar el "desarrollo" de los "Reinos de Indias" era completamente extraña. El continente se hundió por lo tanto en un desenfrenado sistema de monocultivo. Así, por ejemplo, en Perú y en el Alto Perú (la actual Bolivia), la producción era solamente minera, en Cuba se cultivaba el tabaco, y en América Central, el índigo, etc. La economía exclusivamente basada sobre la producción minera -oro y plata- quedó sometida a crisis cíclicas, cuyo peor periodo fue la "gran depresión" del siglo XVII, que duró casi cien años.

Ese sistema irracional ahogó el vuelo de la economía indiana sin beneficiar a la metrópoli, paradójicamente arruinada tanto por el flujo metálico como por una política económica monstruosa. Para evitar la competencia la agricultura estaba limitada en las Indias a los llamados "productos

coloniales" que España no producía: la industria no solamente no era estimulada sino más bien reprimida y reducida a un artesanado languideciente, por la misma razón de evitar la competencia a la española... que no era española. En efecto, habiendo sido arruinada también en la península, España se vio reducida a importar manufacturas de Flandes, de Italia o de otras regiones europeas para suplir las necesidades de sus provincias ultramarinas, a las que se prohibía industrializarse en beneficio de las industrias de países enemigos de España. El papel del comercio legal desfalleciente fue por otra parte llenado desde temprano por el contrabando, institucionalizado por el Tratado de Utrecht, que consagra la irreversible decadencia del Imperio Español. En 1765 se abren al comercio en la península ocho puertos; en 1774 se establece la libertad de comercio entre Perú y México, Nueva Granada y Guatemala, extendiéndose en 1776 a Buenos Aires. Finalmente, en 1778 se promulga el "Reglamento de libre comercio". Otras tantas resoluciones arrancadas a la Corona gracias al cambio dinástico.

Hasta 1740 el tráfico se hacía bajo la forma de convoyes. A partir de esta fecha, los sistemas de "derrota libre" y de "navío de registro" se generalizaban progresivamente, en beneficio de los indios o criollos y para mayor felicidad de los piratas, naturalmente y sobre todo ingleses, que infestaban las rutas marítimas. Se ve pues que los datos económicos y político-económicos que constituyen la base de la realidad iberoamericana de 1959, en vísperas del comienzo del proceso de integración, tienen raíces que se hunden en las profundidades de los orígenes de la incorporación americana a la cultura europea, en 1492. Aunque no lo hemos mencionado, con Brasil ocurre lo mismo. A esta estructura de lo que se puede llamar el "comercio exterior", correspondía una estructura interna continental que consistía en la división en tres grandes zonas comerciales; la Nueva España (México) y la América Central, la Nueva Granada (actual Colombia), Venezuela, Perú y, finalmente, la región meridional. Hacia mediados del siglo XVII empieza a dibujarse una tendencia integracionista, tímida, pero sin embargo activa, que empuja hacia la complementación de las zonas mineras (Perú y Alto Perú), y agrícolas, tropicales (Guayaquil) y templadas (Chile). El Río de la Plata, con el nuevo centro constituido por Buenos Aires, comienza una lucha tenaz contra Lima, que quiere mantener a todo costo su hegemonía comercial. En ese momento, las rutas comerciales terrestres se extienden sobre 7.000 km, que deben recorrerse a lomo de mula entre la abrupta naturaleza iberoamericana. Esta tendencia al intercambio interno y una apertura más o menos legal al exterior provoca, a pesar de su timidez, la formación de una burguesía bastante poderosa, que jugará un papel fundamental en el periodo siguiente. Las cifras de que disponemos, aunque incompletas, permiten ya comprobar en esta época un "déficit" en la balanza comercial iberoamericana, que se compensaba gracias al flujo de metales preciosos.

De 1770 a 1810 se forja la mentalidad que se expresará entre 1810 y 1824 en términos de independencia de España. La América Hispano-Lusitana pasa con toda naturalidad de los monopolios metropolitanos al de los países europeos, sobre todo de Inglaterra. Pasaje que se produce cuando al

madurar las consecuencias de la "revolución industrial" del siglo XVIII, comienza en Europa el proceso manufacturero y el desarrollo industrial, que trae consigo el nacionalismo y, posteriormente, la expansión imperialista.

## 2) La independencia o la dispersión.

La revolución de 1810 y la independencia política que fue su consecuencia cortan en seco el movimiento de integración interna esbozado a fines del siglo XVIII. En torno a los núcleos político-administrativos organizados durante el Reino de España e Indias cristalizan los nuevos Estados. Lo que se llama el "statu quo de 1810", regla de derecho internacional americano de importancia fundamental, es la consagración de un hecho jurídico más o menos duplicado por un hecho socioeconómico. La evolución jurisdiccional de las provincias de las Indias, o de América, que comienza con los municipios y los cabildos aislados, se orienta, a través del ensanche progresivo de las zonas de influencia de esos núcleos urbanos, hacia la constitución de unidades más vastas que engloban varias ciudades, formando provincias, éstas agrupadas a su vez en gobernaciones y, finalmente, en virreinos.

A veces, la organización político-administrativa precede la organización real, es decir, socioeconómica, hecho que permite comprender el porqué de la disolución de ciertos virreinos en el momento de la revolución, así como la formación de Estados en torno de los centros preexistentes ya maduros y animados de una vida local intensa. Esta evolución es brutalmente interrumpida por la revolución de 1810, la cual provoca la cristalización del statu quo; cristalización relativa, por otra parte, puesto que las divisiones jurídicas cederán muchas veces el lugar, no sin luchas sangrientas, al statu quo real.

La Revolución y la Independencia interrumpen bruscamente el proceso de unificación socioeconómica en curso en el seno del Imperio Español de Indias, así como el de su estructura político-jurídica. Cada Estado comienza entonces una evolución separada, de espaldas los unos a los otros y volviendo, de hecho y bajo otras formas, a los principios aislacionistas del "monopolio" en su periodo más crudo. Vista desde el exterior, la Revolución -todo lo inevitable y necesaria que pueda ser considerada- aparece como una empresa británica para penetrar el inmenso mercado del Imperio Español, al que no había podido abrir por la fuerza. Inglaterra se aplica encarnizadamente a la tarea. Consigue hacer firmar a los Estados, a los que ayuda a nacer de las ruinas de aquel y de los que negocia hábilmente el reconocimiento de una independencia recién estrenada, tratados de comercio y de navegación leoninos. La Revolución se hace -no podía ser de otro modo- en nombre de los principios del liberalismo político y económico. La libertad es la regla. Y la libertad quiere *qu'on laisse faire, qu'on laisse passer*, que se abran los mercados y que se intercambie buenamente lo que se tiene. Es así que

la inundación de productos manufacturados europeos, sobre todo ingleses, arruina la naciente industria artesanal americana, pero enriquece a la burguesía comerciante y a los terratenientes y latifundistas -a menudo íntimamente confundidos en las personas-, que constituyen las oligarquías dinámicas de los nuevos Estados.

De este modo, Iberoamérica se prepara para una nueva etapa económica y hace su entrada en el mundo moderno, nacido de la revolución industrial del siglo XVIII, mundo del cual España estaba ausente. Lo hace bajo signo de la libertad del intercambio y de la división del trabajo. Entra de pleno derecho en una forma de integración económica indiscutible y muy eficaz, si bien es muy dudoso que se haya realmente beneficiado con ello; produce las materias primas que los centros industriales capitalistas necesitan y consume las manufacturas que éstos producen a bajo costo.

Este sistema provoca ciertos efectos cuyas consecuencias no se hacen sentir de inmediato. En primer término, una efectiva incapacidad de capitalización y de ahorro y luego el arranque de un proceso basado sobre la dependencia económica y financiera del comercio exterior -comercio de materias primas fundamentalmente, del cual América Ibérica sacará sus recursos fiscales y los necesarios para pagar sus importaciones- y de las inversiones extranjeras, de las cuales dependerá para desarrollar su infraestructura y su economía. Son estos datos básicos los que explican la vulnerabilidad y la alienación que caracterizan esta última desde los comienzos de su vida independiente.

Los tres factores básicos de la economía: la agricultura, el comercio y la industria, presentan análogas características. La base de la explotación agraria son los "latifundios". El comercio está en manos de una alta burguesía, aliada y a menudo salida del medio "terrateniente". En lo que concierne a la importación, está limitado a la de manufacturas, y en lo que concierne a la exportación, a la de productos básicos y materias primas cuyos mercados consumidores, casi sin excepción controlados por monopolios y oligopolios poderosos, dictan los precios y las condiciones de venta. La industria propiamente dicha no existirá hasta 1918 y ya veremos en qué vía se embarca. Desaparecido el artesano colonial después de 1810, las únicas industrias activas fueron, durante largo tiempo las extractivas, dominadas fácilmente desde el comienzo por las inversiones extranjeras que ya controlaban los mercados de consumo.

Es durante este período, pero sobre todo a partir de 1875, que se forma y consolida lo que se podría llamar la "infraestructura de la dispersión". Ferrocarriles, carreteras, gas, líneas de navegación, redes bancarias, comunicaciones telegráficas y después telefónicas, todo se establece, se crea, se organiza y se desarrolla, no solamente por extranjeros, sino también en interés de extranjeros. El proceso busca enlazar los mercados periféricos productores de materias primas, a los mercados centrales productores de manufacturas, en función del papel otorgado a Iberoamérica en la integración económica mundial

de la división horizontal del trabajo. Si se mira un mapa iberoamericano de comunicaciones, el fenómeno es de una claridad meridiana: en el interior de cada país las líneas de comunicaciones convergen todas primeramente hacia los puertos de embarque, después se abren en abanico hacia los centros de consumo extracontinental, de Europa, primero, en el siglo XIX de los Estados Unidos. Nada une las zonas de cada país entre ellos, los países entre ellos, las regiones y subregiones entre sí. Para enviar un paquete de Montevideo a México, por ejemplo, hay que pasar por Nueva Orleans; para telegrafiar o telefonar de Santiago a Bogotá hay que pedir en inglés la comunicación a Nueva York; para pagar desde Lima una deuda en Río de Janeiro hay que comprar dólares en Washington. Es mucho más barato ir a Londres desde Montevideo, que a Lima o Veracruz desde la misma ciudad.

En 1880 se reúne por primera vez la Conferencia Panamericana. El panamericanismo había nacido. Con él doblaban las campanas por el último baluarte, ya maltrecho, de la unidad espiritual y jurídica que había hecho de la América hispánica una sola tierra, al menos para la actividad heroica, comercial, literaria, profesional y aun política de todos sus hijos. El hispanoamericanismo, transformado en panamericanismo, pasará en adelante por Washington y tardará en resurgir de sus cenizas. La dispersión política se consolida.

### 3) La crisis del sistema.

El sistema funciona sin tropiezos mayores durante algún tiempo. Iberoamérica exporta sus materias primas y sus productos básicos y con esos ingresos paga los productos manufacturados que consume. Sus ingresos de exportación son ampliamente suficientes para satisfacer las necesidades de la prácticamente única clase consumidora y la importación de lo que ésta necesita basta para llenar las cajas de un Estado que responde a la fórmula clásica de "Estado gendarme" y que todavía no tiene obligaciones sociales. Es la época que los viejos recuerdan todavía como aquella en que "había de todo", la "*Belle époque*" de la América Latina, cuya cúspide -y también el umbral- es la Primera Guerra Mundial. Naturalmente, es difícil y peligroso generalizar. Hay diferencias según los países, las regiones y las épocas; no hay una evolución regular del conjunto del sistema. El mecanismo no funcionó en ambos sentidos simultáneamente y fue necesario casi medio siglo para que la parte "proveedor de materias primas" funcionara realmente. Al principio, América Latina se arruinaba comprando manufacturas sin contrapartida o casi, salvo excepciones. Pero esquemáticamente las cosas pasaron así. Estando la renta nacional fuertemente concentrada, en pocas manos, "había de todo" pero para muy pocos. El sistema, pues, funcionó en el sentido en que, siendo las estructuras sociales como eran, las presiones ejercidas sobre ellas no eran excesivas. Se podía considerar que existía el consenso social indispensable al funcionamiento de los mecanismos sociales y políticos. Había un equilibrio. Hubo también un enriquecimiento de las clases poseyentes, por ser remunerador el precio de las materias primas.

La Primera Guerra Mundial provocó al principio un boom extraordinario, debido a la existencia de una demanda ávida y de precios elevados. Pero ella provocó también, indirectamente el desequilibrio del sistema. En primer término, debido a la conversión de las industrias de paz europeas en industrias de guerra y a la suspensión brutal de las exportaciones hacia América Latina. En segundo término, se produce el estrangulamiento del sector externo que, a través de toda la evolución económica de la región, juega un papel fundamental. El impacto decisivo en ese sentido es dado por la crisis mundial de 1929 y sus consecuencias. Para paliar los problemas industriales y financieros América Latina se lanzó a un proceso de industrialización por "sustitución de importaciones", poniéndose a fabricar localmente en lugar de importar.

Este sistema, aparentemente lógico y racional, sedujo prácticamente a todos los países iberoamericanos, que insisten, todavía hoy, sobre sus ventajas, mientras el análisis económico contemporáneo ha hecho la luz sobre la realidad de que ese sistema no es una panacea y que, en ciertas circunstancias, puede convertirse en una verdadera trampa. Injertado sobre una economía ya estructuralmente dependiente, este tipo de industrialización reforzó esta dependencia hasta un grado increíble, desequilibró unas economías relativamente estables en su nivel de subdesarrollo, agravó considerablemente los problemas del sector externo y resultó así responsable, en la mayor parte de los casos, del desencadenamiento de los procesos inflacionarios que asolan endémicamente las economías iberoamericanas y la segmentación de las mismas a nivel nacional en dos o más tipos diferentes y aún antagónicos (generalmente se nota muy claramente la dicotomía entre el sector industrial y urbano, relativamente desarrollado y de altos salarios, y el sector agropecuario, subdesarrollado y de bajos salarios).

Evidentemente, era difícil a los políticos y a los economistas de los años veinte y treinta prever la salida catastrófica en que iría a desembocar la vía en que embarcaban a sus países. En efecto, esos inconvenientes no han sido puestos de relieve sino después de una larga experiencia y en tiempos recientes. Por otra parte, es preciso reconocer que en sus comienzos, ese sistema provocó una prosperidad y una elevación del tenor de vida que, si bien limitada a ciertos sectores de la sociedad nacional, enmascaró durante largo tiempo su verdadera naturaleza.

No podemos hacer aquí el análisis de este método de industrialización, debiendo atenernos a señalar sus características y sus consecuencias. (Debemos precisar también que estas afirmaciones deben ser objeto de ciertas precisiones y matices. La sustitución de importaciones, cuando existen condiciones básicas para su inserción en un esquema económico industrial de exportación, puede ser un instrumento válido de desarrollo).

En una época que puede ser fijada aproximadamente después de la Segunda Guerra Mundial -guerra que provocó una seria conmoción en las economías iberoamericanas-, hacia 1948, el sistema entró francamente en crisis. Las causas concretas de esta crisis son complejas, bien que sea necesario señalar esencialmente la naturaleza no viable del sistema mismo, que a la larga debía de conducirlo al fracaso. Esas causas son de cuatro órdenes: económico, tecnológico, demográfico y sociológico.

a) ECONÓMICO: Es la causa principal, la más irrefutable objetivamente y la más fácilmente mensurable en concreto. Es también la más dinámica y se define como la inversión de los términos del intercambio. Durante un largo período, los precios de las materias primas que América Ibérica exporta (como los de todo el Tercer Mundo, por otra parte) disminuyen progresivamente en los mercados mundiales, mientras que de los productos manufacturados que importa aumentan. Los datos siguientes ayudarán a comprender la gravedad del problema, aunque las cifras, naturalmente, no pueden ser sino globales y señalar el fenómeno en sus grandes líneas. La relación entre los precios de importación y exportación comienza a deteriorarse para Iberoamérica, de manera general, en 1948 (bien que el fenómeno sea muy anterior y pueda ser señalado desde comienzo del siglo, con una intensificación importante a partir de 1929, año del crack de Wall Street), mejora ligera y provisoriamente en ciertos períodos entre 1950 y 1955 (guerra de Corea, catástrofes naturales, etc.), para agravarse en seguida en forma continua desde 1955 hasta nuestros días. Si tomamos como base los precios de intercambio del periodo 1950-54, los efectos del deterioro en el periodo 1955-60 se cifran en unos 7.500 millones de dólares. En el decenio 1951-61 las pérdidas acumuladas alcanzaron a más de 11.700 millones. El valor porcentual de la pérdida sufrida por Iberoamérica solamente de 1955 a 1960 se eleva al 14%.

Hay muchas maneras de representarse concretamente lo que esas cifras significan para la economía Iberoamericana. En los últimos quince años, por ejemplo, el valor de las exportaciones aumentó en promedio el 2,9% acumulativo por año. Es suficiente considerar que ésta es la tasa de crecimiento demográfico de América Latina, para deducir que ese ritmo no es suficiente por sí solo para sostener un desarrollo satisfactorio. Ahora bien, para alcanzar esa tasa de crecimiento del poder adquisitivo, fue necesario un crecimiento anual acumulativo de 4,6% del volumen de las exportaciones, puesto que la evolución desfavorable de los precios en la relación de intercambio representa anualmente una pérdida acumulativa de 1,7% de ese mismo poder adquisitivo. Es lo que se llama -según el vocabulario utilizado por la CEPAL- la "brecha comercial". Si ésta continúa a su tasa actual, será de 4.600 millones de dólares en 1975 y de 8.300 millones en 1980, sumas que representan el 33 y el 50%, respectivamente, del poder adquisitivo en esas fechas. Vamos a volver sobre este aspecto de la relación entre el volumen y el precio.

Para resumir y reemplazar las gráficas que no podemos incluir en este trabajo, digamos que si tomamos 1960 como año de base, es decir, 100, la relación de intercambio pasó de 133,7% en 1950 a

109, 2% en 1964 (excluido el petróleo, lo cual no altera gran cosa el ejemplo). Esto significa una pérdida acumulativa de 24,5% en un período de 14 años. Ahora bien, dado que las industrias de consumo deben importar las materias primas que no se encuentran localmente, los insumos que no producen, los bienes de capital y el equipo necesarios, dado que se deben importar, además, los bienes de consumo que las industrias iberoamericanas no fabrican y, en fin, que prácticamente hay que subvencionar las empresas antieconómicas con los ingresos de importación, se puede comprender entonces lo que significa una disminución de semejante amplitud en los recursos que América Latina obtiene de sus exportaciones.

Se puede comprender también que, cuanto más un país está industrializado en relación a su mercado interno, más es vulnerable y más su desequilibrio se agudiza, puesto que siendo dinámica la insuficiencia económica, cuanto más activos son los factores negativos, más la "brecha comercial" se ensancha y más el país se hunde en el proceso de deterioro. Es fácil comprobar que cuanto más industrializado por el sistema de la sustitución de importaciones está un país subdesarrollado, sobre todo si su mercado interno es insuficiente, más su economía se hace dependiente y vulnerable y más las consecuencias de una crisis son graves, económica, social y políticamente.

Esto es lo que pasó en Iberoamérica con la inversión de los términos del intercambio. Otra consecuencia de las crisis en las economías de este tipo es su división o dicotomización. En lugar de integrarse, se superponen en el país economías de estructura y nivel diferentes. Si en los periodos de bonanza la economía industrial procura un sensible aumento del tenor de vida, éste no alcanza sino a quienes participan directamente. Pero cuando se produce el derrumbe, la crisis termina por alcanzar a todos los sectores.

b) TECNOLÓGICO: El progreso considerable de la tecnología, especialmente en la fabricación de productos sintéticos y sucedáneos, ha sido causa de una disminución importante y a veces de la desaparición total de la necesidad de ciertas materias primas. Ese proceso se comprueba sobre todo en el campo de los textiles, de la goma, etc. Ese fenómeno ha tenido el doble efecto de hacer caer los precios y de disminuir o suprimir el consumo.

e) DEMOGRÁFICO: La población de América Latina, relativamente estable de 1810 a 1918, sufre después una explosión demográfica formidable, con una tasa de crecimiento medio de 2,6% (la más alta del mundo), que en ciertas regiones alcanza hasta un 7%. Solamente en Uruguay desciende a 1,3%. Ahora bien, en el momento en que el índice de población aumenta tan rápidamente, los índices de crecimiento económico, tales como el PNB desciende brutalmente. La explosión demográfica agrava por tanto los efectos del proceso económico y amplifica sus consecuencias.

d) **SOCIOLÓGICO:** La causa que definimos como sociológica actúa desde un doble punto de vista. Como amplificador de las consecuencias de los factores económicos, pero también como factor propio. Comprendemos por tal la transformación general de las costumbres y de las estructuras sociales, provocada, primero, por el gigantesco vuelo experimentado por los medios de información de masas: cine, radio (se ha hablado de la "revolución del transistor"), televisión, prensa y comunicaciones en general. Las masas sumisas de las épocas patriarcales pasan a la historia. Los patrones y dirigentes, en general la oligarquía, ya no ofrecen más, por otra parte, un ejemplo de austeridad y modestia como antes. Esta transformación de las costumbres es agravada por una urbanización creciente. Se asiste a la proletarización suburbana de las masas rurales que abandonan la tierra y se agrupan en los suburbios de las grandes ciudades, en hacinamientos que se llaman "callampas", "favelas", "pueblos de ratas", "villas miserias", "cantegriles", etc.... Es un fenómeno que, ciertamente, los grandes países desarrollados tampoco ignoran. Pero en Iberoamérica se trata de un precio demasiado elevado y preñado de consecuencias sociales que se paga por un pasaje precipitado, espontáneo a veces, mal programado siempre, de la economía rural y minera a una pseudo economía industrial de consumo, que no llega a rozar siquiera, en la mayor parte de los casos, los fundamentos de una verdadera economía de producción.

Esta transformación de la vida en América Latina no es solamente un amplificador, es también un factor en sí, al menos en parte. Esta transformación ha sido también provocada por un sensible aumento del nivel de vida y del poder adquisitivo de la fracción de la sociedad ligada a la industria. Este fenómeno -sin duda de naturaleza económica, razón por la cual podría ser analizado en el párrafo a)- determina un aumento considerable de importaciones de bienes de consumo, incluso suntuarios, que antes eran patrimonio exclusivo de una ínfima minoría. De ahí un fuerte aumento de la presión inflacionaria del sector externo, dado que los ingresos de exportación -en vías de disminución- deben financiar una importación destinada a satisfacer capas mucho más extensas de la sociedad.

Las consecuencias de esta crisis son enormes y pueden ser resumidas en un deterioro constante, progresivo y profundo de las economías iberoamericanas con un empobrecimiento general y también progresivo, una descapitalización creciente y un desequilibrio de los índices fundamentales de crecimiento demográfico, de producción de alimentos y de empleos. Naturalmente, esas consecuencias no se limitan al terreno económico. Sus repercusiones sociales y políticas son inmensas, transformando a Iberoamérica en una caldera en ebullición lista para explotar.

#### **4) Las soluciones posibles.**

La solución a estos graves problemas se buscó a través de diferentes fórmulas, tales como la "recuperación" de los precios, el aumento de la producción, la ayuda exterior, el "desarrollo", etc. La

experiencia demostró que ninguna de estas fórmulas implica una verdadera y propia solución del vasto y complejo problema. La recuperación de precios desemboca fatalmente en la vana tentativa de corregir un problema económico mediante una negociación política. La UNCTAD (Conferencia de las Naciones para el Comercio y el Desarrollo) abunda en fracasos convincentes. El aumento de la producción, aparte de sus dificultades técnicas -sobre todo en el sector agropecuario- y financieros, no sirve para nada si no existe un "déficit" comercial mundial. Aun en materia de alimentos, es notorio que el hecho de existir carencias y necesidades insatisfechas en gran escala, no impide que se destruyan cosechas para que no caigan los precios o que se pierdan por imposibilidad de transporte y distribución económica. Por otra parte, ese esfuerzo ha sido siempre tentado y América Latina ha compensado en parte trabajosamente la inversión de los términos del intercambio con una producción mayor en volumen. El riesgo de un aumento excesivo sería una caída también mayor de precios. En cuanto a la ayuda exterior, su virtud como solución, supuesto que fuera posible y suficiente, no es menos ilusoria. La ayuda hay que pagarla. Hoy en día el peso del servicio de la deuda externa, que excede en ciertos casos el tercio de los ingresos de importación, es uno de los flagelos de América Latina y del Tercer Mundo en general. Desde la primera postguerra la tasa de la relación entre ese servicio y las exportaciones ha mostrado neta tendencia a aumentar. En general, la media de las tasas de interés aumenta y la de los de amortización disminuye. En todo caso, el balance final es desfavorable para América Latina, para la cual "la espiral del endeudamiento es trágica". No vale la pena entrar en detalles sobre este punto. Baste decir que: "La prospectiva demuestra claramente que es imposible cubrir la brecha comercial por la sola vía de la entrada de capital extranjero". El peso agobiante de esas obligaciones neutraliza todos los efectos de desarrollo, disminuyendo radicalmente el poder adquisitivo de importación de los países afectados. El capital extranjero suele convertirse así en una verdadera bomba de succión.

En cuanto a la solución del "desarrollo", valga decir de la industrialización, no es menos aleatoria. En primer lugar, el famoso "despegue" hacia esa meta, convertida en uno de los mitos más activos -y en cierto modo más funestos- del siglo, supone un cúmulo de factores concurrentes difícilmente obtenibles: recursos financieros abundantes, tecnología y know how adecuados, mercado interno suficiente, planificación y administración inteligentes, sosiego político, acceso fácil a las materias primas industriales, etc., sin entrar al complejo y delicado tema del drama que puede significar un "desarrollo" concebido como un simple crecimiento económico, un aumento liso y llano del PNB, deshumanizado y sin adecuación ambiental. El hecho real es que ese Tercer Mundo es preso del delirio desarrollista, constituido por países a quienes en la "jerga onusina" se les denomina como "países en desarrollo", pero los que pueden ser calificados como tales son apenas un magro puñado. La experiencia del último decenio nos muestra que en la América Latina son solamente Argentina, Brasil y, en menor escala, México, los que pueden aspirar a ser realmente considerados tales. Y todavía omitimos considerar el precio social y ecológico que se está pagando para ello. La verdad es

que en el Tercer Mundo en general y en Iberoamérica en particular, hay por lo menos en este momento tres grupos de países: los países en desarrollo, los países de economía estancada y los países en subdesarrollo. Por los comienzos del decenio de los 50, cuando se plantea la necesidad imperiosa de una revisión total de políticas económicas en nuestro continente, la situación era similar, excepto quizá por el hecho de que una exigencia conceptual y una experiencia menores, podrían permitir considerar que el número de los países "en desarrollo" parecía ser mayor y abarcar por lo menos a los tres mayores del área.

De cualquier manera, todas las fórmulas que hemos considerado en primer término constituyen solamente factores de apoyo, de utilización posible y aun necesaria, debidamente dosificados, en un esquema político-económico válido, pero jamás exclusivos. En cuanto al desarrollo, era evidente que no resultaría posible sin crear las bases mínimas que la hicieron tal. Para esto se requería una transformación de las estructuras económicas suficientemente amplia como para abarcar todos los aspectos básicos de un proceso de industrialización. En la base de semejante transformación se encontraba el problema del mercado. Su ampliación no significa por sí sola causa suficiente de desarrollo, pero no cabe duda de que es una condición preliminar indispensable. Ahora bien, en América Latina, una ampliación del mercado pasa necesariamente por la integración económica.

El "desarrollo", tal como se le concebía en los años 50, era prácticamente sinónimo de industrialización en ciertas condiciones de independencia. Esa es la razón por la cual para países subdesarrollados, periféricos, en parte industrializados de manera antieconómica, como son los iberoamericanos, la posibilidad de acceso a un mercado suficiente es una condición preliminar de su desarrollo. Teóricamente esa posibilidad les estaría abierta sin integración, a través de una total modificación en la combinación de factores. La prueba estaría dada por casos históricos, como por ejemplo el de Suecia y su espectacular expansión en este siglo. Pero este género de generalizaciones no pasa de un espejismo. Es difícil, por no decir imposible, a un país subdesarrollado periférico de nuestros días, conquistar los mercados mundiales en el cuadro de una competencia normal, sin el concurso de circunstancias muy especiales.

Faltaría saber si esos cambios estructurales económicos son posibles sin un cambio preliminar en las estructuras sociopolíticas. Pero la cuestión excede el plan y el cuadro de este trabajo.

## **CAPÍTULO II:**

### **EL CAMINO DE LA REUNIFICACIÓN: LA EXPERIENCIA DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA**

#### *Historia de la ALALC*

La investigación sistemática de soluciones globales para encarar el deterioro creciente de la economía iberoamericana puede ser referida al grito de alarma y atención lanzado en 1950 por Raúl Prebisch, entonces Director Ejecutivo de la CEPAL, en un trabajo titulado: "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus problemas principales", al cual se le conoció corrientemente como "El Manifiesto Latinoamericano". En ese informe fundamental, Prebisch señala por primera vez el papel y la importancia de la inversión de los términos del intercambio en el deterioro económico del continente, así como la necesidad de encararlo resueltamente mediante un cambio radical de estructuras susceptible de posibilitar soluciones globales. En todo caso, es sobre la CEPAL sobre la que recae el honor de haber alertado decisivamente la opinión y de haber indicado el sentido en el que los esfuerzos debían orientarse. La primera referencia a la idea de una integración iberoamericana se encuentra en una resolución del organismo del 24 de junio de 1948, en el cual se menciona la necesidad de discutir en un futuro próximo la oportunidad de crear una unión aduanera.

En 1951, en ocasión de su IV Sesión en México, la CEPAL propuso la creación de un Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, lo cual se hizo al año siguiente. Este comité, cuya secretaría estuvo a cargo de la misma CEPAL inicia el proceso de integración económica de la subregión, que seguirá en lo sucesivo una vía separada de la del resto del continente. Habrá que esperar a 1954 para que se produzca un principio de proposiciones relativas a éste. El secretariado de la CEPAL y un grupo de asesores constituidos en "Consejo Preparatorio", presentaron un informe en el que se proponía la "liberalización del intercambio latinoamericano" y un "régimen especial", que sin embargo "no debía constituir en definitiva una unión aduanera". En una sesión ulterior, en 1955, se habló ya de "mercados ampliados" y de "multilateralidad".

#### **1) La primera corriente: la CEPAL y el mercado común.**

Como consecuencia de todas estas discusiones y trabajos preparatorios, animados por el genio de Raúl Prebisch, se adoptó en Bogotá, en la VI Sesión de la CEPAL, una decisión destinada a crear un "Comité de Comercio" como mecanismo permanente de consulta, el cual se instaló efectivamente en noviembre de 1956. Fue entonces que se empleó por primera vez la expresión "mercado regional" como medio de acelerar la industrialización en un informe del Subcomité encargado de estudiar el

intercambio de productos. Por diferentes razones, el informe encaraba sobre todo América del Sur, bien que el Comité decidió discutir la cuestión de manera general.

El ejemplo del movimiento integracionista europeo, que comenzaba a tomar forma con la constitución de la Comunidad del Carbón y del Acero, ejerció sin duda gran influencia. Fue entonces, en efecto, que se comenzó a hablar de un "mercado común de la América Latina". El entusiasmo por tal idea hizo que Prebisch pusiera en guardia contra el peligro de adoptar precipitadamente "fórmulas peligrosas", propugnando "acuerdos mas limitados", tales como "mercados comunes sectoriales" que tuvieran en cuenta "la necesidad de fórmulas nuevas que exige la integración latinoamericana". No obstante, el Comité de Comercio siguió adelante y creó un "grupo de expertos" encargado de preparar el proyecto de mercado común regional.

Estas discusiones y resoluciones suscitaron un gran interés en toda la región, pero fue sobre todo en el medio de los economistas que la idea echó raíces y eco entusiasta. Los medios de negocios, especialmente los industriales, permanecieron en actitud desconfiada e inquieta. Cada uno temía la competencia de los otros, aferrándose a sus pequeños mercados protegidos, a sus privilegios y a la facilidad de las barreras aduaneras, que permitan trabajar sin preocuparse de costos ni de calidad ni de precios de venta. La mayoría prefería vender caro un número limitado de unidades al abrigo de la competencia exterior en vez de hacer el esfuerzo de aumentar la producción, disminuir los costos y vender más ganando menos en cada operación. Naturalmente, había excepciones, entre las que se puede mencionar como ejemplo alguna industria frigorífica y ciertos textiles.

En cuanto a los políticos, en la mayor parte de los casos siguieron sin entusiasmo, empujados por los economistas. Su falta de convicción los condujo a menudo a reaccionar demasiado vivamente a las presiones de los grupos económicos. Debe decirse en su descargo que esas vacilaciones se justificaban en la medida en que faltaban estudios y datos preliminares serios que permitieran medir el impacto económico social efectivo de un mercado regional en las economías nacionales. Sin embargo, el ejemplo europeo y la propia grandiosidad de la idea inclinaron a los espíritus más esclarecidos a adherir al proyecto, con o sin reserva.

No podemos seguir las etapas de la discusión y de los trabajos. En el seno de la CEPAL la idea se precisa y se desarrolla adquiriendo contornos continentales. A nuestro juicio, son esas dimensiones las que contribuyeron a hacer la fortuna y el atractivo del proyecto. La idea de la integración, nacida en el medio de los economistas, adquirió rápidamente un tinte político, nutrido de iberoamericanismo por la visión del grupo "cepalino" bajo la inspiración de Raúl Prebisch. La unidad era injertar el proceso económico moderno y dinámico sobre el viejo tronco del sueño de una América Latina unida. Decir unidad era politizar la aventura. Pluralidad significaba reducir el problema a sus dimensiones

fríamente técnicas. Era, quizá, facilitar el proceso, pero también debilitar su alcance despolitizándolo. La prueba es que, discutida en el foro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ésta se hizo rápidamente campeón de la división en mercados comunes subregionales.

En febrero de 1958 se reunió en Santiago de Chile, por primera vez, el "Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano", creado por el Comité de Comercio en noviembre de 1956. Su informe señala la madurez del pensamiento de la CEPAL en la materia.

## **2) La segunda corriente: El "Cono Sur" y la zona de libre comercio.**

Simultáneamente con el desarrollo de los sucesos que estamos relatando, se pueden señalar en Brasil las primeras manifestaciones de otra corriente de ideas que iba a contribuir decisivamente a la iniciación del proceso de integración iberoamericana. Ese país había sido uno de los más afectados por las consecuencias comerciales de la Segunda Guerra Mundial. Cuando ésta trastornó totalmente las estructuras del comercio mundial, los países iberoamericanos, para escapar a las dificultades consiguientes, se encerraron en una tupida red de acuerdos bilaterales y de trueque. Por otra parte, la guerra provocó una floración de industrias nuevas para sustituir las importaciones que se hacían imposibles; industrias que, en su mayoría eran verdaderas industrias "champignon", es decir, llamadas a desaparecer con las circunstancias que las originaron. Efímeras o no, ellas exigían crecientes importaciones de materias primas, combustibles y bienes de capital. Cuando la paz retornó, aparecieron los "déficit" y un gran desequilibrio persistente de la balanza de pagos, que obligó a restringir las importaciones. Estos desequilibrios de la postguerra obligaron asimismo a los Estados latinoamericanos a adoptar medidas más o menos rigurosas para controlar el comercio exterior. De ahí el brusco auge del bilateralismo, que permite los pagos en moneda escritural y las compensaciones periódicas que ahorran divisas.

Los países que no disponían de una tarifa aduanera suficientemente protectora y que tenían una tasa de cambio sobrevaluada -como era el caso de Brasil- sufrían más agudamente que los demás las transformaciones sobrevenidas después de la guerra: reconstrucción europea y reorganización del comercio internacional. Se hacía, por lo tanto, indispensable emprender una revisión total de la política comercial. Ahora bien, esa política tenía dos aspectos: el comercio mundial y el comercio interlatinoamericano. La reforma tarifaria aprobada por Brasil en 1957 agravó las dificultades de su comercio con América Latina, por lo que había que proceder urgentemente a la revisión de los acuerdos bilaterales con los Estados de la región. Para ello había un obstáculo: el GATT. Para superarlo era preciso obtener un permiso de modificar la tarifa aduanera, o "waiver".

En virtud de todas estas circunstancias, Brasil tomó la iniciativa de entrar en contacto con los tres países de América Meridional con los cuales se concentraba la mayor parte de su comercio interlatinoamericano: Argentina, Chile y Uruguay. Para facilitar esos contactos, la CEPAL, a la que se pidió colaboración, convocó una primera reunión de los cuatro países interesados a nivel de expertos en Santiago de Chile, en agosto de 1958. Los expertos llegaron rápidamente a un acuerdo: era necesario, entre otras cosas, crear una unión regional con un régimen de preferencias internas, a fin de estar en condiciones de invocar en favor de América Latina la excepción prevista en los estatutos del GATT a la cláusula de la nación más favorecida. Los expertos pidieron también a la CEPAL la preparación de un "memorandum" sobre el asunto destinado a ser presentado en una reunión intergubernamental que debía tener lugar en Washington. Como su preparación resultó tardía, no pudo ser sometido a esta reunión, lo cual excluyó el acuerdo de los gobiernos para su presentación en el GATT.

Nuevamente Brasil, deseoso de resolver el problema, tomó la iniciativa y convocó una reunión de los embajadores de los tres países mencionados, en Río de Janeiro, en el mes de octubre, la cual emitió una "Declaración conjunta sobre preferencias regionales", cuyo contenido aludía a un mercado regional conforme a las ideas del memorandum presentado por la CEPAL. Simultáneamente, la delegación brasileña en el GATT hacía un análisis jurídico del documento y de las tres soluciones posibles para hacer su realización compatible con los reglamentos del GATT: enmienda del artículo XXX del Acuerdo, para colocar el régimen tarifario preferencial entre las excepciones, lo cual parecía de difícil obtención; recurso al artículo XXXV para obtener un waiver, lo cual presentaba inconvenientes de igual dificultad y de resultado dudoso; y, por fin, recurso al artículo XXIV, que autoriza la excepción automática a la cláusula de la nación más favorecida en caso de constitución de una unión aduanera, una zona de libre comercio u otras formas de integración económica. Esta solución gozaba de la ventaja nada despreciable de no requerir autorización previa. Por otro lado, daba satisfacción a las ideas integracionistas del momento.

El artesano de esta fórmula -que finalmente se impuso- y el estratega de todas estas difíciles gestiones diplomáticas, fue el brillante economista brasileño Gerson Augusto da Silva, entonces jefe de la delegación brasileña en el GATT. Su idea era austera y, en el fondo, fue ella la que contribuyó a reactivar el movimiento hacia la integración que había "entrado en una pérdida de interés" como consecuencia de la reacción temerosa de los industriales y políticos ante lo que se interpretaba como audacia del plan integracionista de la CEPAL. La fórmula brasileña proporcionaba una especie de catalizador práctico transaccional que no levantaba resistencias mayores y podía ser rápidamente llevada a la práctica. Se basaba sobre la interpretación del artículo XXIV del GATT, en el sentido de que la "liberación del intercambio" que autorizaba se refería no a todos los intercambios posibles, sino a los actualmente existentes. Esta no era probablemente la idea original de los autores del artículo

XXIV pero con esta interpretación se cubría fácilmente el 90% exigido de esos intercambios con cuatro o cinco productos, en general ya liberados (yerba mate, madera, trigo, salitre, frutas).

El otro aspecto de este proyecto consistía en transformar los acuerdos bilaterales de Brasil con Argentina, Chile y Uruguay, en un acuerdo multilateral del tipo de los previstos en el artículo XXIV del GATT. Para ello era suficiente detener la "declaración conjunta", abierta a la firma de todos los países latinoamericanos. Gerson da Silva consiguió convencer a su gobierno y a las otras delegaciones de la ventaja de sus ideas. En los meses de noviembre y diciembre se efectuaron varias reuniones en Río de Janeiro con la participación de Raúl Prebisch -y en una ocasión de Wyndham White- manifestándose aquel dispuesto a colaborar, si bien dejando ver cierta desconfianza hacia los subgrupos regionales. De esta reunión nació la idea de convocar a una segunda reunión de expertos en Santiago de Chile, para el mes de abril de 1959.

Es en este momento que la prensa empieza a hablar del "cono sur", expresión periodística que sirvió para designar la zona geográfica del sur de América del Sur que engloba los cuatro países que, en el pensamiento de Gerson da Silva, iban a formar la "zona de libre comercio", sin perjuicio de abrir ésta ulteriormente en etapas prudentes a los demás estados iberoamericanos. Después de consultar a Estados Unidos, que se manifestó reticente, el 22 de noviembre de 1958 los cuatro países interesados hicieron una comunicación al GATT que puede ser considerada como la piedra fundamental de la zona de libre comercio.

La segunda reunión de Santiago, en abril siguiente, tuvo importancia fundamental. En ese momento ya había en marcha dos proyectos de integración: el de un mercado común, propugnado por la CEPAL, y el de la zona de libre comercio, esbozado en Ginebra. La reunión, proyectada simplemente para estudiar la viabilidad del segundo proyecto, cobró una amplitud insospechada. La idea fundamental del proyecto brasileño de zona de libre comercio fue adoptada y el proyecto de la CEPAL reformado, pero se ve la influencia de esta última en la extensión que toma. Se decidió informar a todos los gobiernos iberoamericanos y sugerir que sería conveniente extender a todos el acuerdo. Particularmente a Bolivia, Paraguay y Perú considerados como miembros del "cono sur".

Perú, un poco excéntrico a esa zona, pero igualmente interesado, solicitó una reunión aclaratoria en Lima. Esta reunión tuvo lugar el 2 de julio de 1959, con asistencia de Bolivia y Paraguay que también querían entrar en la zona. Fue en esta reunión que se decidió espontáneamente elegir a Montevideo como sede de la futura asociación.

Durante ese tiempo, la otra corriente, la que propugnaba un verdadero mercado común, continuaba sus estudios y su grupo sesionaba en México en febrero de 1959. Se hizo evidente que en Iberoamérica el momento no era propicio aun para ir directamente a la creación de un mercado común.

### **3) La convergencia.**

En el plan de los trabajos preparatorios, después de la reunión de México, las cosas habían madurado suficientemente para que un acuerdo se hiciera posible. Es lo que ocurrió en mayo siguiente, en una ocasión de una reunión de la CEPAL, en Panamá, en la cual confluyen las dos corrientes, cada una con su proyecto de tratado. De esta reunión surgió un proyecto único y la decisión de convocar una conferencia gubernamental de los países latinoamericanos en setiembre de 1959, para instituir una zona de libre comercio.

En cuanto al proyecto de mercado común, la tercera reunión del Comité de comercio de la CEPAL le dio, provisoriamente al menos, el golpe de gracia y decretó su entierro en 1961.

### **4) La conclusión.**

La "Conferencia Intergubernamental de Países Latinoamericanos para la formación de una zona de Libre Comercio" se reunió en Montevideo en setiembre de 1959. Las primeras negociaciones fueron laboriosas y en dos oportunidades estuvieron a punto de fracasar. Finalmente, como consecuencia de ciertos problemas planteados por la delegación de Brasil -presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores, señor Horacio Lafer, miembro conspicuo del grupo industrial de San Pablo-, y a fin de no consagrar una derrota, la conferencia levantó su primer período de sesiones, dejando en funciones su Mesa Directiva, encargada de convocarla al año siguiente, lo cual se hizo, no sin pena, en febrero de 1960.

Finalmente, después de largas discusiones y en una sesión histórica reunida de improviso, por la noche, en ocasión de una recepción de despedida ofrecida por la embajada argentina, después de haber clausurado al mediodía sus trabajos con un cierto convencimiento de su fracaso, las últimas resistencias fueron vencidas y el Tratado aprobado. El 18 de setiembre de 1960 quedaba constituida solemnemente la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

En plena conferencia, en febrero de 1960, se recibió la adhesión de México, ya anunciada en Panamá. El movimiento, bautizado inicialmente como "cono sur", se continentalizaba, haciéndose latinoamericano. Era el triunfo de las ideas continentales de Raúl Prebisch y de la CEPAL, quienes temían los peligros que una fragmentación subregional podría hacer correr a la frágil independencia

económica que América Ibérica debía buscar con empeño en esa etapa histórica. Aquellos que, de buena fe, temían un fracaso si se emprendía de un sólo golpe la gigantesca empresa de unificar el mundo iberoamericano -más diverso de lo que generalmente se cree- lamentaron la decisión de México. Decisión sin duda adoptada por preocupación política de evitar el aislamiento, que por convicción integracionista, como por otra parte la actuación posterior de ese país lo confirmó. Esa decisión confinó definitivamente al proceso de integración regional un carácter político preponderante y, complicando sin duda la tarea puramente técnica, le dio la plena posesión de sus virtualidades dinámicas y todo su sentido histórico. La ALALC se convertía así a pesar de toda su modestia institucional y funcional, en el único foro exclusivamente iberoamericano, o latinoamericano -como es tendencia predominante decir sin mucha precisión- y el primer paso hacia una unidad política lejana, acaso inaccesible durante generaciones, pero con la cual se puede, a pesar de todo, soñar con una reunificación y como un símbolo. No es por casualidad que se elevaron contra el proyecto poderosas resistencias. Ellas se acallaron cuando las exigencias de la "guerra fría" impusieron la aceptación de una medida presentada como la condición previa indispensable de una recuperación económica de América Latina, prenda a su turno de toda paz social y política. También ellas recobraron toda virulencia apenas la "guerra fría" entró en la historia. En el último minuto Bolivia, que había participado ampliamente en su discusión rehusó firmar el Tratado de Montevideo. Son pues, "países signatarios": Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. A ellos se unieron, por adhesión: Colombia (1961), Ecuador (1961), Venezuela (1966) y Bolivia que en 1967 reconsideró su actitud después de muchas cavilaciones.

Puede ser interesante señalar que la idea de la integración de América Latina terminó por incorporarse a los instrumentos regionales destinados a regir la vida internacional del continente americano en su conjunto. Es así que, aceptada en 1961, en la Conferencia de Punta del Este, en que se aprobó la "Carta" de ese nombre que establece la "Alianza para el Progreso", fue definitivamente incorporada al "sistema interamericano" como objetivo a alcanzar, por el artículo 40 de la "Carta de la OEA" modificada por el "Protocolo de Buenos Aires" de 1967 Este artículo dice: "Los Estados Miembros reconocen que la integración de los países en desarrollo del continente es uno de los objetivos del sistema interamericano y, en consecuencia, orientarán sus esfuerzos y adoptarán las medidas necesarias para acelerar el proceso de integración, con la intención de alcanzar, en el más breve plazo, la formación de un mercado común latinoamericano".

El artículo encierra una contradicción peligrosa, puesto que habla de "países en desarrollo del continente" -que no son todos latinoamericanos- y en la misma frase, de la formación "de un mercado común latinoamericano". Esta confusión se agrava con la Declaración de los Presidentes de América, hecha también en Punta del Este, en abril del mismo año. En una nota al pie de la página define el

término "latinoamericano" como el conjunto de todos los países miembros de la OEA, menos Estados Unidos.

En la Declaración de los Presidentes Estados Unidos aceptó, por primera vez, al más alto nivel político, la idea de la integración latinoamericana. El valor que esta aceptación podía tener, naturalmente, sólo la historia podría decirlo.