



Exposición Nacional de Comercio Exterior  
Buenos Aires, 1914

In este número de la revista se publican algunos trabajos  
en diversos campos del Derecho (económico o de los negocios,  
comercio, trabajo del Estado, fiscalidad, moneda general y tributaria),  
con algunas notas sobre las importantes reformas al comercio  
internacional del Comercio de Aduanas de Aduanas de Aduanas.  
El presente número tiene como objetivo de  
informar que los trabajos publicados en este número de  
esta revista son de carácter científico y de interés general.

Exposición Nacional de Comercio Exterior  
Buenos Aires, 1914

## SOBRE LAS CAUSAS Y ORIGENES DE LOS MERCADOS COMUNES

*Prof. Rolando Soto J.*

El presente artículo tiene como objeto de analizar las causas y  
origenes de los mercados comunes, así como de examinar los  
factores que han contribuido a su desarrollo y a su expansión.  
En primer lugar, es necesario tener presente que los mercados  
comunes son el resultado de un proceso de integración económica  
que ha sido impulsado por las necesidades de los países  
participantes para mejorar sus condiciones de vida y de  
bienestar. Este proceso ha sido el resultado de un conjunto  
de factores que han actuado de manera conjunta, como son  
la necesidad de aumentar la producción, de mejorar la  
calidad de los productos, de reducir los costos de transporte  
y de facilitar el comercio internacional. En segundo lugar,  
es importante tener presente que los mercados comunes son  
el resultado de un proceso de integración económica que ha  
sido impulsado por las necesidades de los países  
participantes para mejorar sus condiciones de vida y de  
bienestar. Este proceso ha sido el resultado de un conjunto  
de factores que han actuado de manera conjunta, como son  
la necesidad de aumentar la producción, de mejorar la  
calidad de los productos, de reducir los costos de transporte  
y de facilitar el comercio internacional.

Para ello, es necesario tener presente que los mercados  
comunes son el resultado de un proceso de integración económica  
que ha sido impulsado por las necesidades de los países  
participantes para mejorar sus condiciones de vida y de  
bienestar. Este proceso ha sido el resultado de un conjunto  
de factores que han actuado de manera conjunta, como son  
la necesidad de aumentar la producción, de mejorar la  
calidad de los productos, de reducir los costos de transporte  
y de facilitar el comercio internacional.

Indiscutiblemente, en la actualidad, el concepto de "integración", es pasto para toda clase de mentes: se integran las cámaras de comercio, los bancos del istmo, los periodistas, los escritores, los sindicatos de obreros, las universidades, los futbolistas y otro número de personas y agrupaciones típicas de los diferentes países que pretenden adoptar formas de vida comunes, o por lo menos relaciones recíprocas. Se ha llegado a afirmar que "dentro de la jerarquía de las palabras oscuras y sin belleza, con que las discusiones económicas enturbian nuestra lengua, el vocablo integración ocupa un lugar destacado".<sup>1</sup> Otras personas con mucho menor sarcasmo manifiestan que dicho término adquirió verdadera importancia solamente en los últimos tiempos, cuando pasó a ser un *leitmotiv* o una *idea-fuerza*, según la nomenclatura francesa. Es importante restringir en esta ocasión, el uso de la palabra integración, referida a los aspectos económicos de la misma, quedando así por fuera aquellos procesos de unión que persigan otros fines tales como los de contenido político, social, cultural, deportivo, religioso y otros más. Aún así la delimitación se hace en extremo difícil, por las profundas relaciones que existen entre los procesos mencionados y la integración estudiada desde el punto de vista meramente económico. "En el caso de Europa —nos dice un autor—, es indudable que los objetivos políticos son de gran importancia"<sup>3</sup> con el fin de descartar en el futuro, conflictos bélicos entre Francia y Alemania. Cosa igual ha sucedido con el bloque de las Repúblicas Arabes Unidas.

Pero no es del caso examinar aquí esta clase de problemas por ser otro el motivo de este trabajo, aunque sí es saludable recalcar, que perfectamente "los motivos políticos pueden impulsar la primera etapa de la integración económica...", y "...si los motivos iniciales son económicos, la necesidad de una unidad

1 PERROUX Francois. L' Europe sans Rivages, citado por Bela Balassa. Tratado de la Integración Económica. Uteha 1964, p. 1.

2 HALPERIN M. A. Economic Integration, citado por Bela Balassa op. cit.

3 BALASSA Bela. Op. cit. p. 7.

lítica puede plantearse en una etapa posterior".<sup>4</sup> En atención a estos razonamientos es que *Walter Hallstein*, quien fue Presidente de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, alguna vez expresó que "si nuestra comunidad constituye un éxito, se trata de un éxito político. Si no lo es, deberíamos preguntarnos si no hemos equivocado la ruta..."<sup>5</sup>

Ahora bien, ya embarcados en el estudio de la integración vinculada a un contenido netamente económico, tendremos que enfrentarnos también a clasificaciones y subdivisiones producto del grado de unión económica que pueda lograrse. La primera diferenciación que se hace, es entre *la cooperación y la integración*. Se le asigna a la primera toda acción encaminada a la disminución o atenuación de las barreras u obstáculos discriminatorios entre estados, tales como los acuerdos internacionales sobre política comercial. En cambio se le endosan a la segunda todos los mecanismos tendientes a la remoción o eliminación total de dichas barreras dentro de un área. Nótese la importancia que adquiere aquí el concepto de *delimitación espacial* o área territorial determinada. Mediante la cooperación, no se hace del todo necesario este espacio físico o territorio que sí es determinante en la integración.<sup>6</sup> Actualmente sí se admite la integración sin unidad territorial. Una segunda subclasificación surge dentro del mismo proceso de la integración haciendo referencia en este caso al modo, forma o manera en que esa remoción de obstáculos al comercio dentro del área, se lleve a cabo. Una diferenciación muy generalizada menciona la *Zona de Libre Comercio*; la *Unión Aduanera*; el *Mercado Común*; la *Unión Económica* y la *Integración Económica Plena*, como las formas típicas posibles de estudiar en ese proceso gradual de eliminación de barreras.<sup>7</sup> Siguiendo este esquema diríamos que el establecimiento del área de libre comercio produce la eliminación de tarifas entre los países participantes, permaneciendo cada uno con sus propias tarifas frente a los estados no participantes. En esta etapa se encuentran actualmente la

4 BALASSA Bela. Op. cit., p. 7.

5 HALLSTEIN Walter. Boletín de la Comunidad Económica (CEE) N° 1. 4° año, p. 5.

6 BALASSA Bela. Op. cit., p. 2.

7 BALASSA Bela. Op. cit., p. 2.

*Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)* *Asociación del Caribe*. Por su parte una Unión Aduanera consigo además de la supresión de obstáculos arancelarios los participantes, la equiparación de tarifas en el comercio países no miembros. La otra forma de integración económica constituye el Mercado Común que ya no se basta con la eliminación de restricciones al comercio, o la equiparación de tarifas entre estados no participantes en el bloque, sino que trata de primar todo obstáculo al libre movimiento de los factores de producción. Es así como vemos en esta etapa, medidas tendientes a hacer más expedita la libertad de intercambio de la mano de obra, incluyendo dentro de esta el esfuerzo intelectual, el tráfico físico, tanto calificado como no especializado y la libre movilidad de capitales. Una forma superior del proceso que analizamos denominamos "*Unión económica*". Dicho nivel combina la supresión de las restricciones a la libre movilidad de los factores de producción, con un cierto grado de *armonización* de las políticas económicas nacionales, "con el objeto de eliminar la discriminación resultante de las disparidades de dichas políticas". Por último, dentro de la clasificación mencionada, ocupa un lugar destacado, como forma superior de las uniones económicas", la *integración económica*, en que los países participantes aunan esfuerzos para armonizar sus políticas monetaria, fiscal, social y anticíclica, más de establecer una "*autoridad supranacional*", que posea la capacidad decisoria necesaria, de manera que sus fallos sean obligatorios para los estados del área.

Es absolutamente lógico que en ese nivel de la integración los países miembros del núcleo económico, se propongan una armonización de sus programas fiscales, sociales y monetarios ya que el grado de cohesión alcanzado es tan amplio, que el hecho de desatender estas armonizaciones, ocasionaría una serie de trastornos dentro del área. Estos problemas surgirían motivados por hechos políticos de alguno de los gobiernos que pasando por encima de la cercanía de intereses con los otros participantes, podrían proceder unilateralmente en aras de una estabilidad económica o social interna. Es decir, uno de los estados miembros ante un grave conflicto propio podría efectuar ciertas gestiones políticas o administrativas, que ineludiblemente afectarían a los demás estados del área. Tales proceder o gestiones, es muy posible que no producirían conflictos de esta naturaleza, dentro de alguna de

otras formas de la integración, y aunque pudiesen hacer, no se podría pretender causa justa o fundamento legal por parte de los otros, para acudir a una entidad supranacional con carácter decisorio obligatorio. Casualmente, esta es una cualidad del último nivel analizado por lo que desde un punto de vista técnico, no cabría invocarla en las otras etapas de la integración económica. Un ejemplo que tal vez cabría para el caso, sin perjuicio de serlo también para la etapa de la unión económica, es el de Costa Rica ante la crisis de divisas del año 1967. Todos recordamos la reacción de Nicaragua, Guatemala, El Salvador y otros países como Estados Unidos y Japón, ante el control de divisas impuesto por el Banco Central como la máxima autoridad monetaria del país. Se había producido en ese momento un hecho económico gubernamental, que motivado por problemas internos de nuestro país, venía a lesionar la armonización de las políticas del territorio integrado. (Centroamérica).

Es importante notar y recalcar, antes de pasar a otro punto, que tal vertebración *natural y lógica* de todo proceso de cohesión económica está conformada por las cinco etapas vistas en el transcurso de la exposición. En otras palabras, que el proceso gradual de integración no puede estudiarse si no es vinculado a los niveles progresivos de zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y la integración económica. Cosa igual ocurriría cuando se estudia el método científico o experimental, en el que es preciso analizar progresivamente la observación, descripción, la clasificación y la hipótesis o cuando analizamos la formación de una sensación a través de sus etapas de la excitación (física), la afección (fisiológica) y la conciencia (psicológica). En ninguno de los casos anteriores es posible aducir una fragmentación o "pulverización" de esos procesos en aras de la elaboración de teorías o supuestos que sólo llevarían al descalabro del proceso como unidad. Un estudio trunco de esas etapas de la integración económica solo cabe para el caso de averiguar la clase de mecanismos y procedimientos que le son aplicables al área integrada en un momento histórico determinado. Es decir, es recomendable esa fragmentación del proceso como una unidad, para encasillar los avances de los países participantes en una unión, dentro de algunas de esas etapas. Cabe el ejemplo aquí de clasificar la unión de Austria, Dinamarca, Gran Bretaña, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza verificada en 1960, como una zona de libre comercio,

atendiendo a que en ese momento histórico, sólo habían abolido las restricciones al comercio en sus relaciones, manteniéndolas según su parecer, frente a los estados participantes. También podríamos decir que entre los países centroamericanos y México hasta la fecha, sólo ha existido una cooperación económica, aunque únicamente se han producido medidas tendientes a ampliar las restricciones del comercio entre ambos bloques.

Ahora bien, habiéndose analizado las variadas etapas que configuran el proceso de la integración económica y sabiendo también que el mismo puede estar originado en motivos políticos o económicos, pasaremos a analizar tomando en cuenta el enfoque de este trabajo, la política económica que fundamenta ese proceso integral compuesto de las cinco etapas vistas. Para comprender mejor nuestro problema definiremos qué entendemos por "política económica". Una opinión muy generalizada dentro de los estudiosos de la administración pública<sup>8</sup> concibe a la política económica como el medio de lograr la adaptación del objetivo a las circunstancias sociales o constante cambio que caracteriza a la vida en sociedad. Este concepto por su limitación en cuanto a economía se realmente no nos ayuda mucho a conseguir nuestro propósito, ya que no logra la diferenciación específica entre las ideas económicas y la política pública, pareciendo más bien que se refiere a esta última. Lo que eso sería más conveniente la concepción que de política económica hacen otros autores al estimarla como el *conjunto de las teorías académicas de la economía moderna, configuradas por las principales corrientes del pensamiento*. Véase como mediante esta fórmula se le da acogida al cúmulo de grandes ideas y teorías formuladas por el hombre a través de la historia en su incesante impulso por descubrirse a sí mismo. Como teorías académicas, nos brindan una serie de instrumentos, procedimientos y conceptos sobre el hombre y su quehacer económico, y se las incluye dentro del concepto de "economía moderna", pues es a partir del decenio de los ochentas del siglo pasado, que se considera por parte de los estudiosos de la historia de las doctrinas económicas, que surge el período moderno de la economía. Como podemos ver, la definición "economía moderna" no está conforme a los períodos que comúnmente se divide a la Historia, pues la "época mod-

<sup>8</sup> MUÑOZ AMATO, Pedro. Introducción a la Administración Pública, Tomo I. Fondo de Cultura Económica. 1963, p. 28.

se inicia como sabemos, con el Renacimiento época de grandes viajes, descubrimientos científicos, alta estima por el arte y la cultura y que culmina con el siglo de "Las Luces" (s. XVIII). Existe así una diferencia de casi tres siglos entre la iniciación de lo moderno en la Historia y lo moderno en la economía. Hay que notar que no por ser nuestro objeto de estudio la política económica, debemos hacer caso omiso de la política pública. "No es incongruente —nos dice *Eric Roll*— considerar el conocimiento de los negocios públicos como un *adjunto* extremadamente útil, y aun quizá indispensable, del estudio de las teorías económicas".<sup>9</sup> Por esta razón, cuando hablemos o hagamos mención de algunos de los instrumentos de las diferentes teorías académicas de la economía, no debemos tomarlos aisladamente como una abstracción del pensamiento, sino ligarlos a la realidad o medio ambiente en que se pretenden aplicar, cosa para la que es necesario hechar mano del concepto de política pública.

Con estos antecedentes conceptuales, comenzaremos a analizar detenidamente las relaciones que se dan en lo profundo del proceso de la integración, para llegar así al final a una conclusión valadera sobre los instrumentos utilizados en el mismo y las teorías o doctrinas económicas que inspiran a los mismos.

Poseyendo cada bloque de países integrados diferentes motivos o fundamentos para hacerlo, pasaremos a ver rápidamente a cada uno de ellos, relacionándolos en lo conducente para una mayor comprensión del tema:

A) El bloque de los *Estados Unidos de Norte América* que no se le toma con mucha consideración hoy día al hablarse de los mercados comunes, fue (hasta 1789, fecha en que se promulga la Constitución Federal), un área que configuraba una verdadera integración económica. Las barreras al comercio interestatal (llamadas alcabalas) estaban del todo casi eliminadas y el problema de las tarifas frente a otros países, no era de relevancia por cuanto no estaba lo suficientemente desarrollado en los nacientes estados. Pero tampoco es serio afirmar que a partir de esa fecha de 1789, dicho bloque haya perdido su cualidad de área integrada, por cuanto ya hemos visto como los estudiosos de este

9 ROLL Eric. Historia de las Doctrinas Económicas. Fondo de Cultura Económica, págs. 9 y 15.

proceso en las diferentes partes del mundo, aceptan sin proba la posibilidad de la unidad política a través de la integración económica. Raúl Sierra Franco, economista guatemalteco dice respecto: "La Integración Económica que cada día se robustece más, constituye una nueva vía que, con otros medios idóneos de la integración cultural y educativa, está coadyuvando para avanzar la integración política de Centroamérica, pues la estrecha comunidad de intereses económicos tiende a unir a los pueblos de la zona —cuando en el caso centroamericano—, se trata de no unir sino de reunificar".<sup>10</sup> Recordemos también las palabras de Walter Hallstein, Ex Presidente de la Comisión de la CEE, dichas en el mismo sentido. Ahora bien, en cuanto a los fundamentos que motivaron tal integración de los estados del mundo no cabe duda que lo fueron políticos. Una famosa sentencia de la Corte en el caso de "Estado de Tejas contra White" tuvo que Tejas continuaba siendo un miembro legal de la Unión a pesar de sus decretos de secesión y de la resistencia violenta que había opuesto al gobierno de la Unión, bajo el principio de que "la Constitución vela por una unión indestructible, y la unión de estados indestructibles", decisión que en el fondo constituye una verdadera medida política.<sup>11</sup> Igual piensan otras autoridades de esta unión y su causa al decir que "...en todos los casos (Estados Unidos de América, Canadá y la Unión Soviética) prevaleció un interés y un poder político sobre consideraciones puramente económicas..."<sup>12</sup>

B) Otra de las áreas susceptibles de estudiarse como bloques que integrado desde el punto de vista histórico, es el de la *Benelux* o sea la unión establecida en febrero de 1953 entre Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo. En igual forma que la integración de los trece estados originarios de los Estados Unidos del Norte, el fundamento de esta cohesión económica conocida como el de *Benelux*, estuvo impregnado de profundos motivos políticos, aspirando además, hacia objetivos de esta

10 SIERRA FRANCO, Raúl. El Mercado Común como Fundamento para la Integración Política Centroamericana. La Integración Política de Centroamérica, 1966. Págs. 100 y 101.

11 FENWICK, Charles. Derecho Internacional Público. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Arg. 1963. Pág. 139.

12 SIERRA FRANCO, Raúl. Op. cit., p. 101.

dole. La pequeñez territorial de dicho conglomerado de estados, cercados de manera patética por naciones altamente industrializadas en las que el problema obrero lo era y lo sigue siendo más bien por el faltante de mano de obra que por la desocupación, hizo que surgiera la idea de esta integración. Una opinión bastante autorizada al respecto es la del Ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Bélgica *H. Spaak* cuando ocupaba dicho cargo en 1965. Dijo dicho funcionario en una conferencia ante los abogados jóvenes de Bruselas: "... al integrar nuestras economías cada vez más, de manera íntima, fatalmente debíamos desembocar en la unión política. Por consiguiente, es preciso darnos cuenta cuando se hable del Mercado Común, que por encima de las realizaciones económicas, lo que buscábamos era la unidad política. La realidad ha sido distinta de lo que habíamos previsto y soñado, y el desarrollo del Mercado Común no ha acarreado el desarrollo paralelo de la unificación política..."<sup>13</sup> Vemos pues aquí también, el elemento político jugando un papel predominante en la formación originaria de un proceso de integración económica.

C) No sería lógico un examen como el que hacemos en estos momentos, sin mencionar a la *Comunidad Económica Europea (CEE)* como otro de los logros más eficaces de integración económica. En efecto no es de dudar, que en muchos aspectos dicha Comunidad ha alcanzado metas dignas de ser analizadas cuidadosamente por los demás bloques del globo terráqueo. En cuanto a la causa inmediata de esta conformación geográfica, volvemos a encontrarnos con los hechos de contenido político, y en este caso, con manifestaciones más evidentes y palpables que los demás. Ocurre esto así por razones de orden netamente histórico-político. Es sobradamente conocida la famosa teoría del "equilibrio europeo", engendrada desde el Congreso de Viena en que Metternich (Canciller austriaco) y Talleyrand (diplomático francés) dispusieron a su entero antojo de las resoluciones, bajo la égida de los principios de "la legitimación" y "la compensación". Para garantizar esta armonía de poderes, se crearon la Santa Alianza (propuesta por Alejandro I) y la Cuádruple Alianza entre Austria, Gran Bretaña, Prusia y Rusia. El "equilibrio"

<sup>13</sup> Revista Noticias de Bélgica, N° 54.

asomó también sus narices en el Tratado de Versalles de recién terminada la primera Guerra Mundial. En este pacto, con una serie de tratados adicionales, como los de St. Germain (setiembre de 1919); Neuilly (noviembre 1919); Trianon (junio 1920); Sevres (agosto, 1920) y Lausanne (Julio, 1923) para prevenir una guerra de revancha de parte de Alemania, Gran Bretaña y los Estados Unidos, prometían brindar ayuda a Francia en caso de una agresión alemana. Francia al ver que los Estados Unidos no ratificaban el tratado, buscó auxilio en Polonia y Checoslovaquia, esto adicionado con la ayuda incondicional que le brindaron Checoslovaquia, Yugoslavia y Rumanía para esa época. La misma clase de problemas surgieron en 1945 entre los Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña, Francia y China, provocando una serie de pactos y tratados que garantizaban este balance de p

Con estos antecedentes históricos, es posible palpar el contenido político de los orígenes de la Comunidad Económica Europea, en la que los intereses de esta índole son de un valor incalculable a la hora de las realizaciones económicas. En los comienzos de esta integración, la Francia de De Gaulle y la Alemania de Adenauer, vieron en la misma, un atractivo instrumento para sondear sus rivalidades. Al mismo tiempo, el Primer Ministro francés preveía una posible hegemonía de su República o al menos una aminoración de la influencia inglesa en los intereses continentales, influjo al que se le atribuía la intromisión de la política norteamericana en los asuntos europeos.

D) Otro de los bloques de países integrados esta vez con fines económicos, es el maltrecho *Mercado Común Centroamericano*, originado en el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana el 10 de junio de 1960 con unos meses de anticipación a la CEE y casi dos años con respecto a la ALALC. Una descripción abreviada de nuestra integración la de *Sierra Franco* en la siguiente forma: "Un paso fundamental se dio en febrero de 1960 cuando Guatemala, El Salvador y Honduras suscribieron el Tratado de Asociación Económica conocido por tripartito y aún más el 13 de febrero del mismo año el suscribir los cinco gobiernos el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que viene a ser como la Carta Fundamental del movimiento. Este tratado, que cambió el enfoque del libre comercio, al establecer —como regla general

que todos los productos naturales y artículos manufacturados originarios de los cinco Estados gozan de libre comercio inmediato, y sólo por excepción, no disfrutaban temporalmente de este tratamiento los comprendidos en listas reducidas, que como Anexo del Tratado, forman parte del mismo instrumento. Dichos artículos de excepción quedaron sujetos a restricciones por desaparecer totalmente en el plazo máximo de cinco años, estableciéndose en el tratado un mecanismo automático para incorporarlos año con año al régimen de libre comercio".<sup>14</sup> Adicionándole a esto, que las cinco repúblicas del Istmo todas juntas tienen una población de 11.6 millones de habitantes (censo de 1963) y que su territorio en conjunto es de 7.284 millas cuadradas, lo que constituye apenas una décima parte más grande que el del estado de California, además de poseer un Producto Nacional Bruto de \$ 3.279 millones, nos podemos dar cuenta de las capacidades dinámicas de esta área."<sup>15</sup>

La reiteración que hemos vendido haciendo en los casos de integración, anteriores sobre los fundamentos de los mismos, en el sentido de que en la mayoría de las veces predominan los aspectos políticos, se quiebra aquí al llegar al MCCA. Las causas inmediatas que originaron la integración de los cinco países centroamericanos no son en esta ocasión los intereses políticos que sirvieron de base para las otras uniones vistas, cosa que también como veremos, lo es en un todo aplicable a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Los países latinoamericanos e incluso los mismos Estados Unidos de Norte América, adoptaron en su política económica la forma de un neomercantilismo apresurado, con motivo de la crisis de los años treintas. Este nuevo proceder de los gobiernos de este Continente se vió plenamente respaldado en muchas ocasiones por organismos internacionales de alta jerarquía. Tal cosa ocurrió con las Américas del Centro y del Sur al verse alentadas en su creciente imposición de barreras al comercio, por las recomendaciones de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), creado bajo el amparo y protección de las Naciones Unidas. En los archivos de esta entidad internacional, así como en los Minis-

14 SIERRA FRANCO, Raúl. Op. cit., p. 94.

15. FERNANDEZ, Guido. Teoría y Práctica del Mercado Común Centroamericano (sin publicar), p. 1.

terios de Relaciones Exteriores de los países latinoamericanos demos encontrar cienas de recomendaciones, insinuaciones y imposiciones, encaminadas a que dichos estados utilicen las restricciones al comercio internacional, incrementen la protección industrial interna, y de esta forma posean economías más autárquicas (se abastezcan por sí mismos) y se trasladen desde "las condiciones previas al despegue" al "despegue hacia un crecimiento sostenido" siguiendo las etapas formuladas por Walt Rostow en el proceso de crecimiento de una nación.<sup>16</sup> La teoría de sustitución de importaciones e incremento de la industrialización se convirtió en una especie de psicosis de los gobiernos de esta América tanto dictatoriales como demócratas. Procesos fabriles y de desamblaje de todo tipo nacieron al amparo de estas nuevas políticas que consideraban a la máquina tal como los fisiócratas explotaban la tierra. Para lograr esto no importaba que el producto terminado en las fábricas "nacionales" necesitara para salir al mercado más de un 60% ó 70% de materias primas extranjeras. Lo peor de esto era el hecho de que dicho artículo ya no se volviera a importar, aunque en el fondo resultara más costoso que los productos autóctonos. Lógicamente esta locura tenía que acabar en un desastre y así vemos hoy como los países latinoamericanos empiezan a sucumbir uno tras otro. Los efectos inmediatos no se hicieron esperar: la inflación "galopante" envolvió a la mayoría de los estados (principalmente a los del Sur) de manera que el valor de la moneda variaba día con día, produciendo el consecuente colapso del ahorro, el desaliento a la inversión y la fuga de capitales. La esperada sustitución de las importaciones —piedra filosofal del desarrollo— no ocurrió tal como se quería, y los productos provenientes del exterior siguieron llegando contra las predicciones de los técnicos de la CEPAL. Por qué ocurría este fenómeno cuando los cálculos hechos por los peritos y planificadores del Continente habían sido hechos de tal manera que no cabía el caso? La respuesta es muy sencilla: las leyes de protección de los países latinoamericanos no han dado cabida en su afán de frenar los procesos fabriles, a ningún elemento competitivo. Un ejemplo notable lo tenemos en nuestra Ley de Desarrollo y

16 ROSTOW, Walt. The Stages of Economic Growth: A Non Communist Manifesto. 1960. Citado por Lincoln Gordon en Un Nuevo Trato para América Latina. Libreros Mexicanos Unidos. 1964. P. 65.

tección Industrial del 3 de setiembre de 1959 en cuanto en su artículo 1º pone como uno de sus objetivos fundamentales la "atracción de capitales extranjeros", pero en el artículo 16, al expresar cuando puede considerarse una industria como "nueva" en orden de obtener los beneficios de la ley, niega tal calificación cuando ya exista en el país una instalación que abastezca por lo menos el 10% del consumo nacional. Podemos ver sin mucho esfuerzo, que tal porcentaje es sumamente ridículo y arbitrario pues bien pudo haber sido un 15%, o un 20% o por qué no, un 50%, ya que evidentemente, según los términos de la ley, existe un faltante por suplir de 90% y aún así los inversionistas extranjeros que pretendan ampararse a ella, tienen cerrado el paso. Al faltar la competencia, los incentivos para producir más y mejor desaparecían de la mente de los empresarios, quienes no se preocupaban tanto de la calidad de los productos elaborados en sus fábricas y negocios. Ante esta realidad, el consumidor con más capacidad de pago (de niveles medios y altos de ingreso) prefirió continuar gastando más, a costa de obtener un mejor producto. Consecuencia de esto fue el desequilibrio de la balanza de pagos, el desfinanciamiento del presupuesto del Estado y el constante endeudamiento de los gobiernos, para solventar la crisis. Démonos cuenta entonces, la gran responsabilidad que ha tenido sobre sus espaldas la CEPAL ante la crisis actual de las naciones latinoamericanas. El neomercantilismo o "dirigismo" envuelto por un círculo vicioso, pretende proseguir con sus métodos de creación de barreras comerciales.

"El proteccionismo —dice *Eduardo Lizano*—, generalmente conlleva la adopción de nuevas medidas proteccionistas", ya que como lo indica un artículo sobre el mercado común centroamericano publicado en el *Wall Street Journal* (10 de marzo, 1965), "vested interests still press for special protection as competition grows".<sup>17</sup>

Veamos lo que dijeron y aún sostienen los directores de ese organismo especializado para nuestros asuntos, ante el panorama ya explicado: En su III Período de sesiones alrededor de 1950, dicha Comisión acordó recomendar a los gobiernos de toda América Latina, que al formular programas de índole económica,

17 LIZANO, Eduardo. *La Crisis de Proceso de Integración Centroamericana*. Instituto de Investigaciones Económicas Universidad de Costa Rica. 1965. Pág. 23.

tuvieran "en cuenta las posibilidades de expansión de la demanda mediante el intercambio recíproco, a fin de lograr una mejor integración de sus economías y un elevado desarrollo de su productividad y de su ingreso real".<sup>18</sup> Esta recomendación fue calurosamente acogida por la reunión de Ministros de Economía centroamericana en 1951, rogándole además a la CEPAL, la cooperación necesaria para el estudio y desarrollo de esas ideas. Para ese mismo año, dicho organismo invita formalmente a los gobiernos del istmo, para que constituyan un Comité de Cooperación Económica integrado por los cinco Ministros de Economía, para actuar como organismo coordinador de dichos planes de integración. Casi un año "eco", dichos señores Ministros se reunieron en 1952 en Tegucigalpa, y formaron sin agregarles ni un punto ni una coma más, un Comité de Cooperación Económica. Para este tiempo la Comisión Económica para la América Latina dejó vislumbrar sus intenciones reales al decir en un informe preliminar sobre el Comité de los Ministros: "Supuesta en tal caso (de la integración) una plena libertad de comercio en los cinco países, tendrían que abandonarse algunas actividades económicas incooperables o mal utilizadas para ubicarlas de nuevo en los lugares más favorables desde el punto de vista de la región en su conjunto".<sup>19</sup> Un año comentando otra declaración de la CEPAL, arguye que "Es evidente que en muchos países, considerados individualmente, la política de sustitución de importaciones en la cual se embarcó la mayoría de ellos después de la Gran Depresión, ha llegado al punto de saturación. En vez de hacerlos menos dependientes del sector externo de sus economías, como se creía que sucedería en los países que lograron mayor progreso... experimentaron con el pasar del tiempo un debilitamiento de su tasa de crecimiento. Han encontrado ahora ante dificultades muy serias".<sup>20</sup> Otra declaración reveladora de ese organismo (CEPAL, E/CN. 12/728) dice textualmente: "los países de la región han continuado descansando en sus exportaciones de productos primarios, mientras que el proceso de industrialización, bajo égida de un fuerte régimen proteccionista (dicho sea de paso recomendados por ellos), s

18 SIERRA FRANCO, Raúl. Op. cit., p. 90.

19 SIERRA FRANCO, Raúl. P. 92.

20 FERNANDEZ, Guido. Op. cit. P. 11.

confinado a los estrechos límites de los mercados internos. Es así como los países latinoamericanos han sido incapaces de resolver el problema del déficit en sus balanzas de pagos. El proceso de sustitución ha alterado la composición de las importaciones, pero no ha reducido el volumen de las necesidades de abastecimiento del exterior que, por el contrario, ha tendido a aumentar con el crecimiento del ingreso y la demanda de aquellos artículos que no han sido reemplazados por la producción interna...<sup>21</sup> (Comentario entre paréntesis es nuestro).

Sería inútil el seguir citando párrafos o frases emanadas de esa entidad internacional con el propósito de confirmar mi aserto de que las causas de la integración centroamericana, así como las de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), son estrictamente de índole económica y no política, como en los otros casos.

E) Por último, como otro de los grupos de estados de relevancia internacional, con caracteres por lo menos aparentes de una integración, está el *Consejo de Ayuda Económica Mutua (COMECON)*, que agrupa a Alemania Oriental, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Mongolia, Polonia, Rumania, y Rusia, teniendo además como observadores a China, Corea del Norte y Viet Nam del Norte.

Dicha área socialista, de detrás de la Cortina de Hierro, ha tenido tanto razones políticas como económicas para cohesionarse en un bloque de ayuda mutua. Por un lado la divergencia filosófica entre los teorizantes de *Gosplan* y los seguidores de las enseñanzas de Lenin, y por otro la necesidad de obtener la mayor eficiencia económica en la producción. El *Gosplan* es del parecer, que el principio de la división internacional del trabajo debe ser la base para el equilibrio entre las ramas económicas y la primacía de la industria pesada, pero la Alemania Oriental, Checoslovaquia y sobre todo Rumania, interpretando a Lenin, han sostenido que una industria pesada y una maquinaria eficiente, son condición previa para el establecimiento del socialismo en cualquier país.<sup>22</sup> Son perceptibles en este conflicto, matices de índole política o si

21 FERNANDEZ, Guido. Op. cit., p. 12.

22 FERNANDEZ, Guido. Vistazo Jurídico a la Integración Económica Centroamericana. Tesis de Grado. Universidad de Costa Rica, 1964, p. 12.

se quiere, de doctrina política que así como han conllevado cho núcleo de estados a una unión de ayuda mutua, pueden también los lleve a una separación radical en cuanto a esos países. Con referencia al término de "la eficiencia" en la producción, debemos recordar que es tanto usado por el sistema de economía dirigida, como por la economía de mercado, descansando las diferencias en lo que respecta al método empleado para lograrlo.

## LOS MERCADOS COMUNES Y LA POLITICA ECONOMICA

Hemos analizado, rápidamente, las posibles causas que originaron la integración de las economías de diversos estados en un solo bloque, fundamentándonos para esto en aquellos hechos de mayor relevancia histórica que al igual que nervios motores, condujeron al nacimiento de tales comunidades. En el orden de prioridades sigue ahora el estudio o análisis de la política económica que utiliza el "proceso integracionista" en las diversas áreas del mundo. Siendo iguales en mi concepto, los instrumentos económicos que aparecen en este movimiento, sea cual fuera el lugar donde se presente, es innecesario en este caso, ir haciendo las respectivas distinciones entre cada bloque o área cohesionada.

La situación general de los países del sector Occidental, de pensarse en la posibilidad de una integración, puede definirse de la siguiente manera: unos cuantos de ellos (algunos europeos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia) manipulaban sus economías mediante el sistema de economía de mercado o de libre comercio, manteniendo eso sí, barreras arancelarias al comercio internacional. Otro grupo de estados (algunos europeos y los latinoamericanos inclusive los Estados Unidos de Norteamérica) dirigían sus economías por medio de intervenciones crecientes del estado, tenidas también restricciones al libre intercambio de mercaderías con los otros estados. Un tercer y último grupo, por suerte el menos numeroso, que no empleaba ni el sistema de mercado libre, ni el dirigido, contentándose simplemente con el caos y la incertidumbre económica. Entre ellos se pueden mencionar a Haití, algunos Estados del Africa como el Congo e inclusive ciertos países de Centroamérica. Podemos notar pues que existe un *denominador común* referido al mantenimiento de restricciones o barreras al comercio internacional por los tres grupos, variando sus perspectivas en cuanto a los aspectos filosóficos de la participación del individuo en la economía.

Partiendo de este estado de cosas, las integraciones económicas en todos los casos tuvieron como finalidad suprema, la *liberación del comercio o intercambio de mercaderías* entre los estados participantes, lo que traía como consecuencia inmediata, *el estímulo de la competencia entre los empresarios* de dichos estados. Este objetivo fundamental del proceso de las uniones económicas es aceptado sin problemas por la gran mayoría de tratadistas y autores relativos a la materia. *Bela Balassa* nos dice al respecto. "Considerada (la integración económica) como un proceso, se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; vista como una situación de los negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales".<sup>23</sup> *Eduardo Lizano*, después de analizar algunos aspectos de lo que él llama ideología comercial e ideología paternalista, sostiene o reafirma que se puede "... considerar el funcionamiento de las fuerzas del mercado cuando existe libre comercio y movilidad de los factores de la producción, como un método eficaz para obtener las ventajas derivadas de lo que el profesor Meade denomina como la "optimización del comercio" y la "maximización de la producción" y por ende propiciar el rápido desarrollo de la totalidad del área comprendida en un proceso de integración".<sup>24</sup> *Guido Fernández* en un conceptuoso párrafo, expresa que debemos "... ver la integración no como una manifestación del mercantilismo moderno; no como una añoranza de los privilegios que se formaron al amparo del proteccionismo; no como un excelente campo de experimentación para las semillas socialistas, sino como una mano que nos rescata del naufragio de la regimentación".<sup>25</sup> Uno tras otro recalcan la importancia de la liberalización de las fronteras, así como la eliminación de las diferencias aun dentro de un mismo estado. Esta abolición de obstáculos va sustentada por la pretensión de crear comercio entre los estados participantes. Este es otro punto de gran importancia a la hora de integrarse los bloques de estados, como grandes unidades económicas. Lógicamente sería dispendioso e ineficiente todo intento de abolir barreras arancelarias

23 BALASS, Bela. Op. cit., p. 1.

24 LIZANO, Eduardo. Op. cit., p. 5.

25 FERNANDEZ, Guido. Vistazo Jurídico. Op. cit., p. 2.

entre dos estados que no tienen ni pueden tener relaciones comerciales *notorias*, tal como ocurriría en el caso de Costa Rica, Mongolia o como en el ejemplo que da Balassa de Australia e Islandia. En ambas ocasiones la creación de comercio e incluso la desviación del mismo es bastante dudosa. Pero sí habría creación del mismo cuando "... los países participantes tienen economías complementarias y cuando ninguno de los países domina al otro, ni tiene ventajas competitivas en todos o en la mayor parte de los artículos industriales".<sup>26</sup>

Pero tampoco el hecho de que se produzcan las transacciones mercantiles, evidencia en modo alguno que todos los países estén obteniendo beneficios de la integración, ya que si bien es cierto que el comercio entre ellos ha aumentado, este aumento no es de las mismas proporciones para cada uno de ellos. En otras palabras, aquel estado que resulte dominado por su atraso general en una serie de ventajas comparativas con respecto a los otros, sufrirá las consecuencias de su retardo económico a menos que le concedan ciertos privilegios, sustentados por la teoría del desarrollo equilibrado. Tal es el caso de Honduras en nuestro MCO a quien hubo de otorgársele una serie de prerrogativas o preferencias en el sentido de que las instituciones de crédito comerciales americanas dieron prioridad a sus solicitudes, de cualquier naturaleza que fueran. Asimismo el Gobierno hondureño pudo más que otros países del área, así como concederle a los proyectos industriales que se le presentaron, plazos de dos años más que los concedidos por los demás participantes.

Ahora bien, prosiguiendo con los fundamentos económicos de la integración y teniendo ya presentes algunos conceptos fundamentales de este aspecto, tales como los de la liberalización de las fronteras, la competencia en la producción y distribución, la creación y desviación del comercio, debemos analizar algunos conceptos filosóficos, que dicho proceso puede tomar, cuando se le estira o canaliza desde un ángulo como el que ahora pretendemos hacer. Desde lo innato del ser humano, surge la especialidad o cualidad de realizar tareas o labores diversas a las efectuadas por otros. Aun en el supuesto de que toda una sociedad se dedicara a la elaboración de zapatos, o de cuadernos, las diferencias no tardarían en aparecer, producto de las dispares habilidades y aptitudes

26 FERNANDEZ, Guido. Teoría y práctica. Op. cit., p. 6.

los miembros de la misma. Ya en la Antigüedad, los grandes filósofos habían discernido sobre esta importante cuestión social, de gran relevancia en los aspectos pecuniarios o de la economía. Pareciera cierto y cada vez obtienen mayor respaldo la inquietud planteada por algunos estudiosos de la historia en el sentido de que los griegos abarcaron todos los aspectos del pensamiento humano, sin dejar a las generaciones venideras esquina o rincón recóndito susceptible de análisis. *Eric Roll* comentando el concepto de la especialización y la división del trabajo en la Antigüedad nos dice: "El ataque de Aristóteles contra la propiedad en común (de Platón), se basa casi por completo en el argumento del "incentivo": los individuos no se interesan tanto por la propiedad comunal como por la privada; además; surgirían querellas cuando a los hombres, desiguales por naturaleza en aptitudes y laboriosidad, no se les diferenciara por oportunidades de goce distintas. Lo necesario no era abolir la propiedad privada, sino darle un uso más inteligente y liberal".<sup>27</sup>

Ahora bien, esta especialidad o cualificación de diferencias innatas de los individuos, es la que ha servido de fundamento a todo sistema económico "que busque la propiedad" y la felicidad de todos sus componentes sociales. Para que la misma cristalice en una frondosa división del trabajo, requiérese de un amplio margen de libertad; libertad en todo sentido: libertad de escoger el oficio o trabajo que más satisfaga; libertad de trasladarse a cualquier punto para ofrecer el producto del trabajo; libertad de escoger a los dependientes o subalternos; libertad de abandonar la actividad y escoger otra más acorde al gusto; libertad de darle las características deseadas al producto; libertad de donarlo; libertad de asociarse con otros, en fin una soltura económica capaz de fomentar dicha especialización y por ende la producción diversificada de bienes y servicios. Aspectos de estas libertades los podemos observar en nuestras constituciones políticas. Pues bien, esas mismas manifestaciones del libre albedrío, han sido adoptadas "... en la forma de división internacional de trabajo a la esfera supranacional, de suerte que unos países producirán lo que otros no pueden o no deben producir porque sus condiciones naturales lo impiden o porque son más productivos en otras ramas de acti-

27 ROLL, Eric. Op. cit., p. 28.

28 FERNANDEZ, Guido. *Vistazo Jurídico*. Op. cit., p. 4.

vidad. De igual manera que en una sociedad organizada y progresista la libertad juega un papel fundamental en forma de incentivos a la capacidad humana. De igual modo, la productividad social no es provechosa desde el punto de vista internacional no se desmantelan las barreras que impiden el libre tránsito mercaderías, bienes y servicios".<sup>28</sup> Agregado a este libre intercambio de artículos y efectos de comercio, está el de las personas requisito indispensable para un mejor desenvolvimiento de relaciones comerciales. Ya en alguna oportunidad se aprobó por los gobiernos del área con excepción del Guatemalteco, la eliminación de la visa consular para entrar o salir de un estado. Se notaban en estas medidas ese espíritu liberal de brindarles mayor soltura al desarrollo industrial y agrícola de la región, lo que conllevaba por otro lado el incremento de la industria turística.

Vemos pues, como la integración económica y todas las relaciones cuya implantación puede dar lugar, tiene ínsita dentro de su estructura estática y en sus elementos dinámicos, los instrumentos doctrinarios de la ideología liberal. Pero como "de todo existe en la viña del Señor", no hay quien refute esta clara evidencia cayendo eso sí en el grave error apuntado al inicio de este trabajo de fragmentar el proceso de la cohesión económica al entero proceso de trabajo, para arbitrariamente señalar dónde es liberal y dónde dirigista el mismo. En esa falta caen aquellos que arguyen que la integración es irrefutablemente liberal en las etapas de la zona de libre comercio, la unión aduanera y el mercado común, pero irrefutablemente dirigista en los estados de la unión económica y la integración económica.

Claro está que a simple vista cualquiera puede caer en error, máxime cuando no se conoce con certeza el proceso unitario de la integración. Creer que las etapas de la unión económica y la integración económica son notoriamente dirigistas por el hecho de que existe una armonización o cohesión de las políticas monetarias, fiscal, social y anticíclicas así como el establecimiento de una autoridad supranacional, es como afirmar que el proceso de industrialización de los países tras la Cortina de Hierro es de carácter liberal por el simple hecho de ser una acumulación de capital en forma masiva. Es evidente que ni una ni otra conclusión pueden tomarse con seriedad, ya que como dijimos al comienzo sólo se prestarían para el error. Lo que ocurre es que muchas personas creen todavía con terca ceguera intelectual, que el t-

mino *liberal* o *liberalismo* debe asociarse ineluctablemente con la política de "laissez faire, laissez passer" de los fisiócratas franceses. Muchos son los economistas y filósofos de la economía contemporánea que han tratado este tema, dejándolo en nuestro concepto muy dilucidado.<sup>29</sup> (Ver a Henry Hazlitt. *Planificación y Mercado Libre*; Miguel A. Rodríguez. *El Mito de la Racionalidad del Socialismo*; *Publicaciones Nacionales ANFE*; *Quien debe hacer los Planes y para Quienes deben hacerse*). Por eso el simple hecho de que los gobernantes o sus ministros, se avoquen a la armonización de sus economías y a la creación de una entidad con capacidad decisoria internacional, no evidencia en modo alguno la intervención del Estado como elemento coercitivo distorsionador de los procesos naturales de la economía. Sería como aceptar, conforme se vió en su oportunidad, una política dirigista en la unión de los trece estados originarios de los Estados Unidos de Norteamérica y en la creación de Corte Federal de los mismos. Nadie más liberal en ese período que dicha área territorial.

Una armonización ocurrió a manera de ejemplo, cuando a inicios de 1967 el Consejo Económico centroamericano obligó al Gobierno de Costa Rica a modificar sus decretos sobre política monetaria porque "La aplicación de un sistema de tipos de cambio diferenciales en las transacciones de Costa Rica con el resto de Centro América, contenidos en el nuevo régimen cambiario en vigencia en ese país, a partir del dos de enero del año en curso, afectaría el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano al alterar de modo desfavorable las condiciones en que había venido operando el libre comercio de los productos originarios de sus territorios<sup>30</sup> se vislumbra en este acuerdo, una intervención de los estados, encaminada más bien a mantener la liberalización del comercio intrazonal, al mismo tiempo que se logra una armonización de las políticas monetarias y fiscales. Por esta razón es que se ha dado en llamarle a esta modalidad del dirigismo "*intervencionismo liberal*" ya que "entre el intervencionismo estatal que estuvo de moda hace dos décadas y el que surge hoy victorioso, hay una enorme diferencia. Aquel pretendía reducir las oscilacio-

<sup>29</sup> Periódico La República. 15 de mayo de 1967.

<sup>30</sup> Periódico La Nación. 10 de enero de 1967. P. 43. (Decisiones del Consejo Económico y Consejo Monetario del Mercado Común Centroamericano, Acuerdo N° 2).

nes por desconfianza en el mercado; este pretende darle al mercado todo el impulso que necesita para gobernarse eficazmente

En la actualidad, el mercado común centroamericano presenta un descalabro e inoperancia efectiva, según ciertos síntomas caracter retardador para el proceso, tales que han sido objeto amplias discusiones por parte de los organismos directores mismo en muy variadas ocasiones.

Entre ellos se puede citar el régimen de industrias de integración, con sus implicaciones monopolíticas, la ingerencia desmedida de las oficinas de intervención o planificación y la tecnología del desarrollo equilibrado, aplicada en escalas supranacionales. Mientras tales obstáculos —resabios de otras épocas— persisten es posible aceptar y mantener como ciertas las aseveraciones que el mercado común centroamericano seguirá estancado y en crisis.

<sup>31</sup> Fernández, Guido. *Vistazo Jurídico*. Op. cit., p. 12.