

# ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y LA PARTICIPACIÓN DE CHILE

ALBERTO RIOSECO

*Abogado, Profesor Emérito de la Universidad de Chile y  
Profesor de Derecho Internacional y de la Integración en la Facultad  
de Derecho y en el Instituto de Estudios Internacionales  
de la Universidad de Chile.*

## 1. INTRODUCCIÓN

La preocupación por la integración latinoamericana nace junto con la independencia e incluso antes y Chile siempre ha estado presente en estos movimientos. Analizaré aquí las ideas, realizaciones y propósitos integracionistas desde la independencia hasta el año 1980, cuando termina sus funciones la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) con un relativo fracaso y se crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Por eso, para estudiar el desarrollo actual de la integración es fundamental conocer su origen. Comenzaré por las grandes figuras históricas: Francisco de Miranda, venezolano, el precursor; Simón Bolívar, venezolano, el Libertador y el gran impulsor de la integración de Latinoamérica; y Andrés Bello, el intelectual más importante de América Latina en el siglo XIX, venezolano, pero también chileno.

Francisco de Miranda fue un hombre de gran cultura y prestigio en Europa, donde vivió toda su vida. Fue el precursor de la independencia y unidad de nuestros pueblos y concibió un proyecto de unión desde el Mississippi hasta el Cabo de Hornos, que fue presentado al primer ministro británico William Pitt en 1790. Proponía la creación de una gran nación llamaba Colombia, que sería regida por un Inca o Emperador. Aunque no tuvo éxito, el interés de su proposición radica en que fue el primer proyecto concreto de unidad de los pueblos de origen hispánico. Las ideas de Miranda tuvieron gran influencia sobre O'Higgins, Bolívar y Andrés Bello, entre otros.

## 2. BOLÍVAR Y EL CONGRESO DE PANAMÁ

Simón Bolívar, el Libertador de América al Sur de Panamá, además de ser un notable estadista, pensador, político y legislador, concibió desde muy joven la integración, tanto que en el año 1810, cuando recién se formaban las juntas y se planteaba que durarían hasta el retorno de Fernando VII, ya manifestaba que la primera misión era liberar a Venezuela, y la segunda, forjar una confederación, de manera que nunca pensó que seríamos nuevamente parte de la monarquía española.

Es importante señalar que el documento más serio y más elaborado de Bolívar es la Carta de Jamaica de 1815, donde propuso lo siguiente: "Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión deberían, por consiguiente, tener un mismo Gobierno que confederase los diferentes Estados que han de formarse". Y agrega: "mas no es posible porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes dividen a la América... ¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos!".

Luego, con motivo de la batalla de Ayacucho el año 1824, Bolívar se convence de que ha llegado el momento de iniciar el proceso de unión, para lo cual convoca al Congreso Anfictiónico de Panamá. Lo singular es que se realiza un día antes, seguro de la victoria en la batalla a cargo de José Antonio de Sucre. Dirige el llamamiento a todos los países independientes de esa época. Es importante señalar que, en 1819, había llevado a cabo la integración de la Gran Colombia, formada por Ecuador, Panamá, Colombia, y Venezuela. Sin embargo, la experiencia fue efímera, porque en 1830, ya en la decadencia de Bolívar, se independizaron las tres regiones, y el Libertador, luego de perder el cargo que tuvo en Perú y en la Gran Colombia, se fue al exilio. Gabriel García Márquez en su interesante libro *El general en su laberinto*, cuenta esta historia y explica cómo Bolívar se sentía traicionado, especialmente por Santander, que fue Presidente de Colombia.

Como ya se dijo, Bolívar convocó al Congreso Anfictiónico de Panamá, que fue interesante aunque participaron solo cuatro países: Centroamérica, México, Colombia y Perú. Chile y Argentina

no asistieron, pues ambos estaban en una situación difícil, aunque el gobierno chileno, a cargo del general Ramón Freire, manifestó su interés por este Congreso. A otros países, como Paraguay, no les interesaba.

Es importante, conocer los principales elementos del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua que emanó de este congreso y que sólo fue ratificado por Colombia, pero que nunca entró en vigor. El Tratado comienza destacando que los cuatro Estados partes "se ligan y confederan mutuamente, en paz y en guerra, y que contraen un pacto perpetuo de amistad firme e inviolable y de unión íntima y estrecha con cada una de dichas partes". Se señala, además, que "el objeto de este Pacto perpetuo será sostener en común, defensiva y ofensivamente si fuere necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América contra toda dominación extranjera..." y se establece un "compromiso de defensa mutua", previéndose el empleo de fuerzas marítimas y terrestres. Se crea, como órgano principal, la Asamblea General, compuesta por Ministros Plenipotenciarios.

El Tratado contiene principios que se han venido a desarrollar mucho tiempo después: establece los derechos de los ciudadanos en una república aliada en el territorio de otra (anticipa en cierto modo la actual ciudadanía europea), consagra la obligación de solucionar amigablemente todas las diferencias entre las partes, dando un papel fundamental a la Asamblea, y dispone que ninguna parte podrá declarar la guerra ni ordenar actos de represalia sin llevar antes su causa a la decisión conciliatoria de la Asamblea.

Otros aspectos se refieren a que las partes se garantizan mutuamente la integridad de su territorio, al compromiso de cooperar a la completa abolición y extirpación del tráfico de esclavos de África y al establecimiento del crimen de piratería. Hay también una disposición que se puede comparar con la actual cláusula democrática que expresa: "Si alguna de las partes variase esencialmente sus actuales formas de gobierno, no será reconocido ni ella readmitida en dicha confederación, sino por el voto unánime de las partes".

La repercusión de este Tratado en Europa fue notable. El primer ministro de Francia Edouard Herriot expresó: "Es deber nuestro después de cien años del Congreso de Panamá, recordar que aquella obra, aunque imperfecta, ha precedido la obra de la reciente Sociedad de las Naciones", y agregó: "A nuestro entender, la más alta

gloria de Bolívar es haber querido establecer para siempre la paz apoyándola en los principios de derecho y de solidaridad universal del mundo”.

### 3. IDEAS DE POLÍTICOS Y PENSADORES CHILENOS SOBRE INTEGRACIÓN AMERICANA EN LA ÉPOCA DE LA INDEPENDENCIA

En la época de independencia, tres chilenos manifestaron sus ideas de integración, aunque sin presentar proyectos propiamente tales.

Juan Egaña, padre de Mariano, en un memorial al Gobierno de Chile expresó: “Sería deseable que el Gobierno se dirigiera por escrito a los demás soberanos de América..., para insinuarles que tengan listos sus diputados a la Corte, a fin de que si España sucumbe puedan constituir en tiempo y lugar convenientes, un Congreso provisional en que puedan determinarse las formas de unión y las relaciones de las Provincias respecto del Congreso General”. Por otra parte, Juan Martínez de Rosas, que también tenía la idea de una integración latinoamericana, propuso que se formara una sola Nación y un solo Estado mediante una representación nacional. Muy importantes son las ideas de Bernardo O’Higgins, quien, el 6 de mayo de 1818, lanzó un manifiesto para reunir un Congreso llamando a instituir una gran Confederación de los pueblos americanos.

Sin embargo, una posición diferente tuvo Diego Portales. El gran estadista no compartía la idea de formar una federación o confederación, pero era, no obstante, partidario de una unidad económica continental (una especie de *zollverein* americano)

### 4. ANDRÉS BELLO

Andrés Bello fue la primera figura cultural de todo el siglo XIX en América. En el año 1810, la Junta de Gobierno de Venezuela lo envió, junto con Bolívar y López Méndez, a una misión a Londres, donde Bello se quedaría durante muchos años. Allí conoció a Miranda y tuvo relación con casi todos los chilenos importantes que llegaban a dicha ciudad. De hecho, Francisco Antonio Pinto y Mariano Egaña lo contrataron para trabajar en Chile, y llegó a nuestro país en el

año  
a Ve  
que  
rela

en a  
vocé  
en C  
inút  
tes l  
repr  
arre  
fesal  
obje  
utop  
En e  
expi  
Aran  
hasti  
conv  
fin c  
de E  
com  
disip  
el de  
mos  
coop  
adm  
de c  
real  
exig  
ha e  
más

pue  
los t  
otro  
de u  
que

año 1829. Obtuvo la nacionalidad chilena por gracia y nunca volvió a Venezuela. En Chile fue el oficial mayor de Relaciones Exteriores, que equivalía al cargo de subsecretario, sin embargo, manejaba las relaciones internacionales.

Bello fue un gran integracionista y sus ideas están contenidas en artículos en el diario *El Araucano* de Santiago. Cuando se convocó al Congreso Americano para 1847, en Lima, hubo políticos en Chile que sostenían que no se debía ir, porque era un gasto inútil. Entonces Bello les respondió: "No nos parecen convincentes las objeciones que oímos contra el proyecto de Congreso que representa a todos los nuevos Estados del Continente y discuta y arregle sus intereses internacionales". Continúa señalando: "Confesaremos, desde luego, que hubo un tiempo, en que esas mismas objeciones nos hacían fuerza. Mirábamos la idea como una bella utopía, estéril de consecuencias prácticas para nuestra América. En el día de hoy somos de opinión diferente". Su convicción se expresa claramente en los párrafos siguientes del artículo de *El Araucano*, en 1844: "Las varias secciones de América han estado hasta ahora demasiado separadas entre sí, sus intereses comunes la convidan a asociarse, y nada de lo que pueda contribuir a este gran fin desmerece la consideración de los gobiernos, de los hombres de Estado y de los amigos de la Humanidad. Para nosotros, aun la comunidad de lenguaje es una herencia preciosa que no debemos disipar. Si añadiéramos a este lazo el de instituciones análogas, el de una legislación que reconociese sustancialmente unos mismos principios, el de un derecho internacional uniforme, el de la cooperación de todos los Estados a la conservación de la paz y a la administración de justicia de cada uno..., ¿no sería éste un orden de cosas digno de todos los títulos, de que tentásemos para verlo realizado medios mucho más difíciles y dispendiosos de los que exige la reunión de un Congreso de Plenipotenciarios? ¿Cuándo ha existido en el mundo un conjunto de naciones que formasen más verdaderamente una familia?".

Por otra parte, Bello hizo otros aportes a la integración de nuestros pueblos. En primer lugar, él ideó la cláusula Bello que se colocaba en los tratados bilaterales, pero que desgraciadamente no tuvo eco en otros países de nuestro continente, ya que habría sido un comienzo de una zona de libre comercio en América Latina mucho antes de lo que realmente ocurrió. Entre los aportes de Bello está la publicación

de la *Gramática de la Lengua Castellana* destinada al uso de los americanos, que también fue importante, pues el idioma constituía un motivo de integración. El *Código Civil* fue otro factor de unión al ser adaptado por muchos Estados latinoamericanos, especialmente por Ecuador y Colombia, cuyos Códigos Civiles fueron casi íntegramente copiados del de Bello. Por otra parte, la Universidad de Chile, de la cual fue creador y rector, significó en esa época la formación de muchos líderes, que después llegaron a sus países y lucharon a favor de la integración. Y por último, el *Tratado de Derecho de Gentes*, que en una segunda edición fue titulado *Tratado de Derecho Internacional*, se basaba en sus ideas americanistas.

Por estas razones, Bello merece un lugar destacado dentro de la evolución de la idea integracionista americana.

##### 5. ACONTECIMIENTOS CON POSTERIORIDAD AL CONGRESO DE PANAMÁ

No obstante el fracaso del Congreso de Panamá, los intentos integracionistas continuaron. Cada vez que surgía una amenaza para América Latina, se formulaban proyectos de crear alguna confederación o algún tipo de acuerdo entre nuestros países. La primera amenaza provino del general Juan José Flores, quien, luego de perder su cargo como Presidente de Ecuador, se fue a España, donde trató de convencer a la monarquía de la conveniencia de convertir a Ecuador, Colombia y Perú en parte de España, nombrando como regente a un infante español. Este hecho, considerado una traición en América Latina, dio lugar al Congreso de Lima, en que se acordaron materias importantes respecto de nuestros lazos integracionistas, pero el tratado, firmado en 1848, no fue finalmente ratificado.

El segundo caso es el de William Walter, un aventurero estadounidense que ofreció al jefe de la oposición de Nicaragua, Felipe Calderón, "su brazo y su gente" para colocarlo en el mando. Curiosamente Walter, financiado por empresas de Estados Unidos que veían en el gobierno de Nicaragua un peligro para sus intereses, llegó a ser Presidente de ese país, reconocido por Estados Unidos. Pero una fuerte oposición lo expulsó de Nicaragua y, finalmente, fue detenido y fusilado en Honduras. También en esta ocasión se realizó una reunión de países latinoamericanos para volver a revivir

esta idea bolivariana; sin embargo, pasado el peligro, se olvidó la idea y no se concretó.

El tercer caso tuvo lugar cuando España ocupó las islas Chinchas del Perú, en represalia por la muerte de unos vascos en un pequeño poblado, agresión que provocó una reacción enorme en América Latina. En Chile, por ejemplo, Lastarria y otros próceres como Santa María y Manuel Antonio Matta protestaron con gran énfasis, a la vez que se formaba el grupo de los llamados "americanistas". Se convocó a un nuevo Congreso en Lima, que tuvo dos objetivos: servir de mediador entre Perú y España y sentar las bases de la integración latinoamericana. Se aprobaron tratados interesantes, como el de alianza defensiva, de conservación de la paz, de Correos y de Comercio, y el de navegación, pero no hubo ratificaciones. Por último, mencionaremos el Congreso celebrado para el centenario de Bolívar, el año 1883, que fue dedicado al arbitraje obligatorio.

Un elemento determinante del fracaso del proyecto bolivariano fue el auge de los nacionalismos y los numerosos conflictos entre países latinoamericanos, especialmente por problemas de límites.

## 6. EL PANAMERICANISMO

Con la idea de reemplazar la concepción bolivariana por la cooperación al nivel de América, el secretario de Estado de Estados Unidos de América, James Blaine, convocó a la Primera Conferencia de los Estados Americanos que se efectuaría el 2 de octubre de 1889. El temario incluyó algunos aspectos interesantes, como la formación de una unión aduanera y la adopción de una moneda común. Por otra parte, se creó la Unión Internacional de Repúblicas Americanas y una Agencia denominada Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, con sede en Washington. En esa época, se inició un ciclo de Conferencias Panamericanas que dieron lugar a resoluciones y tratados de alto interés, como las que se refieren a solución de controversias, asilo diplomático, extradición, no intervención, Código de Derecho Internacional Privado (Código de Bustamante), derechos de la mujer, entre otros. Para el distinguido jurista chileno Alejandro Álvarez, que fue Juez de la Corte de La Haya, ese conjunto de normas constituía un Derecho Internacional Americano. En la actualidad, esa idea ha perdido vigencia debido a que los temas de

esas Conferencias, salvo el asilo diplomático, se han incorporado al Derecho Internacional.

## 7. COEXISTENCIA DEL LATINOAMERICANISMO Y EL PANAMERICANISMO

Con posterioridad, se revive la idea de la integración latinoamericana que coexiste con la panamericana. Contribuye a este resurgir del latinoamericanismo una serie de acontecimientos importantes que comienzan con la presidencia de Theodore Roosevelt y su lema del destino manifiesto de Estados Unidos; con la anexión de Puerto Rico, que produce una impresión fuerte en América Latina, y con la Enmienda Platt, cláusula que entregó a Estados Unidos una especie de protectorado sobre Cuba. También fue muy odioso el hecho de que Estados Unidos favoreciera la independencia de Panamá en contra de la voluntad de Colombia y que lo reconociera como nación casi antes de que fuera realmente independiente. Además, las conocidas intervenciones en las repúblicas latinoamericanas hicieron que resurgiera el concepto de latinoamericanismo en dos acontecimientos:

El primero fue el congreso de estudiantes universitarios de la Universidad de Córdoba, Argentina, 1918, que propuso dos asuntos importantes que tuvieron repercusión en Chile y en otras partes de América: la reforma universitaria y la integración económica y política regional. El segundo acontecimiento, aunque tiene menos importancia, nos afirma en la convicción de que Chile ha estado presente en la idea latinoamericana: se trata de la llamada "sugestión Planet". Planet fue ministro de Relaciones Exteriores del primer gobierno de Carlos Ibáñez del Campo. Dos meses antes de que Ibáñez abandonara el poder en 1931 y partiera al extranjero, Planet propuso la unión aduanera latinoamericana. ¿Con qué finalidad? Afrontar la grave crisis económica y financiera que, como repercusión de la provocada por la caída de los valores de la Bolsa de Comercio de Nueva York, en octubre de 1929, había afectado gravemente a los países latinoamericanos y especialmente a Chile. Planet pensaba que un *zollverein*, o sea, una unión aduanera, podría perfectamente ayudar a salir de la crisis. Sin embargo, duró dos meses en el cargo y ningún país contestó, pero es importante destacarlo como iniciativa chilena.

Más trascendencia tuvo, en 1924, la fundación de la Alianza Popular Revolucionaria Americana, APRA, por Víctor Raúl Haya de la Torre, con su "Proyecto Máximo", elaborado en México. Propone, entre otros, la lucha contra el imperialismo yanqui (después se modificó este punto para referirse a la lucha contra todo imperialismo); la unidad política de América Latina; la nacionalización de tierras e industrias, y la internacionalización del Canal de Panamá, cuatro puntos importantes dentro de nuestra historia. En 1931, Haya de la Torre, sintetizando su idea, afirmó: "Nuestro programa máximo continental no es sino la cristalización modernizada del viejo ideal bolivariano".

#### 8. IMPORTANCIA DE LAS IDEAS DE LA CEPAL

Hasta la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) no se había dado forma a una teoría de la integración. Bajo la dirección del economista argentino Raúl Prebisch se estructuró un pensamiento original que produjo impacto entre los economistas, ya que se debía concertar un sistema de integración económica. A su vez, se establecieron dos teorías: la de los términos de intercambio y la de centro-periferia. Entre las medidas que debían adoptarse estaba la creación de un mercado que comprendiera toda América Latina, lo que permitiría una industrialización racional, insistiendo en que no podía continuarse con un proceso de industrialización en compartimentos estancos.

La integración latinoamericana, esencial para el desarrollo de nuestras naciones, sólo era posible a través de la creación de una zona de libre comercio o una unión aduanera. Se estimó más conveniente la zona de libre comercio para los países sudamericanos (a los que se agregó México) y la unión aduanera para los países centroamericanos.

#### 9. CREACIÓN DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC)

En la génesis de ALALC convergieron varios factores. Los países sudamericanos tenían serios problemas: el subdesarrollo, la inflación

persistente, la desocupación, las devaluaciones monetarias, la estrechez del mercado, la importación de productos manufacturados, entre otros. Había que modificar esta perjudicial situación.

En 1957, se creó la Comunidad Económica Europea (CEE), la que se estimaba sería proteccionista en materia de productos agrícolas de zonas templadas (de hecho, aún hoy no se ha podido concretar un acuerdo de MERCOSUR con Europa por el proteccionismo en materia agrícola). Por otra parte, se presentaba el problema del efecto que tendría la política preferencial que desarrollaría la Comunidad Económica Europea a favor de las ex colonias (tema también pendiente porque siguen teniendo preferencia los ex países coloniales).

En tercer lugar, la existencia de numerosos tratados preferenciales que ligaban a nuestros países constituían otro problema. Según la normativa del GATT —al que pertenecían Brasil, Chile, Perú y Uruguay—, esos tratados debían ser revisados; por lo tanto, hubo que buscar el camino de la creación de una Zona de Libre Comercio. Estos antecedentes condujeron, el 18 de febrero de 1960, a la creación de la ALALC, persona jurídica internacional, cuyos fines y objetivos eran el establecimiento de una zona de libre comercio y de un mercado común latinoamericano.

Se estableció entonces una zona de libre comercio entre países de América Latina, que incluía los países soberanos de América del Sur y México, y que se perfeccionaría en un plazo no superior a doce años, periodo en el cual “las Partes Contratantes eliminarán gradualmente, para lo esencial de su comercio recíproco, los gravámenes y restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios de cualquier parte contratante”.

Los mecanismos para llevar a cabo este objetivo principal fueron los siguientes:

Primero: las listas nacionales se formaban mediante reuniones anuales de los plenipotenciarios de los once países, que debían ofrecer cada año una rebaja en sus aranceles equivalentes al 8% de la media ponderada. En doce años, ese 8% llegaría a 12%. Pero, ¿qué pasó con ese 12%? En el primer año, fue muy fácil establecer los productos que se iban a liberar; por ejemplo, qué importancia tenía para Chile liberar el té, el café, el plátano, y otros productos que no producíamos. En el segundo, también hubo productos que se pudieron liberar, que industriales o productores no estimaban perjudiciales para ellos; pero en el tercero, empezó a fallar el sistema, y en el cuarto ya no se

ANT

puc  
sist  
pla:  
ada

estr

rro

cia  
la f

de

mi

est  
gra  
qu  
Me

At  
y i  
se

vic  
pt

y

pudo realizar negociaciones. ¿Qué se hizo entonces? No se cambió el sistema, sino que, por medio del Tratado de Caracas, se modificó el plazo, prorrogándose hasta 1980. Sin embargo, el sistema no estaba adaptado, era rígido y no pudo funcionar.

Los otros mecanismos eran:

- La lista común donde se indicaban los productos que iban a estar liberados al término del período transitorio.
- La supresión de restricciones cuantitativas.
- Los acuerdos de complementación.
- El tratamiento más favorable para los países de menor desarrollo relativo.

Los órganos de la ALALC creados por el tratado fueron la Conferencia de las Partes Contratantes y el Comité Ejecutivo Permanente. Ante la falta de un órgano supremo se creó más adelante el Consejo.

Las principales causas del fracaso fueron las siguientes:

- Los instrumentos eran demasiado rígidos y los plazos imposible de cumplir.
- Se trató de imitar modelos europeos en una realidad económica y social muy diferente.
- No se superaron los problemas existentes: deficiente infraestructura, regímenes políticos y económicos con escasa afinidad: grandes asimetrías entre los países miembros (lo que significó que los mayores beneficios se concentraran en Argentina, Brasil y México).
- Rivalidades y conflictos limítrofes.
- Países muy aferrados a un concepto estrecho de soberanía.

#### 10. ASPECTOS POSITIVOS DE LA ALALC

Aunque no se cumplió la misión principal de liberar los gravámenes y restricciones sobre lo esencial del comercio recíproco, se deben señalar algunos aspectos positivos:

- Sustituyó el bilateralismo por un sistema multilateral.
- Terminó con el aislamiento en que se desarrollaban las actividades económicas y comerciales entre los Estados Partes, tanto públicas como privadas.
- Permitió aumentar sustancialmente el comercio interregional y especialmente su componente industrial.

- Hubo avances importantes, como el establecimiento de la nomenclatura arancelaria uniforme, el Convenio de Pagos y Créditos recíprocos, y el Acuerdo de Santo Domingo sobre apoyo de los bancos centrales y a la balanza de pagos de los Estados Partes, entre otros.

- Dio nacimiento a un proceso de integración más avanzado: el Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino de 1969.

#### 11. PERÍODO ENTRE EL TRATADO DE MONTEVIDEO DE 1960 (ALALC) Y EL DE 1980 (ALADI)

Entre los años 1960 y 1980, se producen algunos avances, aunque no propiamente de integración, pero sí colaboradores de este proceso:

- La creación del Banco Interamericano de Desarrollo, en 1959, que su presidente Felipe Herrera llamaba "el banco de la integración", pues se preocupaba de facilitar financieramente las actividades que tuvieran relación con ese propósito.

- La creación del PARLATINO, el Parlamento Latinoamericano, en 1954, en Lima.

- La creación de una Comisión Especial Latinoamericana, la CECLA.

- Modificación de la Carta de la OEA, imprimiéndole el propósito de la consolidación de la integración latinoamericana, cuestión que no estaba en el tratado original.

Está también la carta que el Presidente Eduardo Frei Montalva dirigió a los cuatro economistas latinoamericanos más prestigiados del momento: José Antonio Mayobre, de la CEPAL; Sanz de Santa María, de la Alianza para el Progreso; Raúl Prebisch, de la UNCTAD, y Felipe Herrera, presidente del BID. En ella les hacía preguntas y les exponía consideraciones sobre la necesidad de crear una institucionalidad eficaz, que impulsara vigorosamente la formación del mercado común latinoamericano. Las propuestas de los cuatro fueron bastante completas, pero no obtuvieron el efecto esperado. Felipe Herrera, en una síntesis del documento, expone lo siguiente: "Sus conceptos básicos sustentan la tesis de que la integración económica de América Latina se mantendrá estancada mientras no se adopten las decisiones de carácter político; que será necesario

A  
r  
c  
p  
d  
F  
d  
e  
s  
e  
s  
F  
c  
l  
t  
F  
f  
e  
e  
r  
c  
F  
r  
c  
I  
c  
F  
c  
F  
v  
l  
I

reemplazar el actual sistema de desgravaciones negociadas por mecanismos automáticos y programados; que habrá que fijar, a la vez, plazos para la tarifa externa común; que no basta una integración de carácter comercial si al mismo tiempo no se inicia una vigorosa política regional de inversiones destinadas a aprovechar las ventajas derivadas de la ampliación de los mercados y a asegurar el desarrollo económico equilibrado en el continente; que, por último, será preciso establecer mecanismos institucionales adecuados para promover eficazmente este proceso”.

Otro acontecimiento importante fue la Declaración de los Presidentes de América, reunidos en Punta del Este, Uruguay, en 1967. En parte de la declaración se dice: “Los Presidentes de las Repúblicas de América Latina resuelven crear en forma progresiva, a partir de 1970, el Mercado Común Latinoamericano que deberá estar sustancialmente en funciones en plazo no mayor de quince años”. El Presidente de Estados Unidos de América, por su parte, declara su firme apoyo a esa prometedora iniciativa latinoamericana.

Hubo alegría entre los integracionistas latinoamericanos con esta Declaración Solemne que, si bien no tenía efecto vinculante, era grande en su valor político y moral. No obstante, al poco tiempo no hubo voluntad política para llevarla a cabo y, en este aspecto, no dio lugar a ninguna realización efectiva, pero sí tuvo importancia práctica en cuanto propició la concertación de acuerdos subregionales, con lo que entregó un considerable apoyo al Pacto Andino que estaba en formación.

## 12. EL ACUERDO DE CARTAGENA O PACTO ANDINO

Los países de desarrollo intermedio y los de menor desarrollo relativo de la ALALC, que se veían perjudicados por la lentitud de su acción y porque se favorecía más a las grandes naciones, concibieron la idea de crear una organización subregional, en la que tuvieron especial participación Eduardo Frei Montalva y Carlos Lleras Restrepo, que visitó nuestro país antes de asumir la Presidencia de Colombia. De la colaboración entre ambos se surgió el primer esbozo del Pacto Andino.

El primer documento en que se concreta es la Declaración de Bogotá, del 16 de agosto de 1966, suscrita por los Presidentes de

Chile, Colombia y Venezuela y por los delegados personales de los Presidentes de Ecuador y Perú. En ella, se expresa la voluntad de concertar, en el marco de la ALALC, un Acuerdo Subregional, para lo cual se crea una Comisión Mixta y se prevé el funcionamiento de una Corporación de Fomento, conducente al desarrollo armónico y equilibrado de la región.

El Acuerdo de Integración Subregional, cuyo nombre oficial fue Acuerdo de Cartagena, llamado también Pacto Andino, fue suscrito por los Plenipotenciarios de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, el 26 de mayo de 1969. Venezuela no ingresaría hasta 1973. En todo momento, la ALALC aprobó este Pacto, que fue declarado compatible con el Tratado de Montevideo de 1960.

En el marco del Pacto Andino, se suscribieron interesantes convenios que revelan la amplitud de materias que están en su ámbito de acción:

- Corporación Andina de Fomento (CAF), 1969;
- Convenio Andrés Bello de integración educativa, científica y cultural, 1970;
- Convenio Hipólito Unanue sobre cooperación en salud, 1971; y
- Convenio Simón Rodríguez de integración socio-laboral.

El sistema institucional del Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino se caracteriza por tener normas adaptadas de la organización comunitaria de las comunidades europeas. Sus órganos principales:

- La Comisión es el órgano máximo y está constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los gobiernos de los Estados miembros.

- La Junta es el órgano técnico para el acuerdo, está integrado por tres miembros y actúa únicamente en función de los intereses de la subregión en su conjunto (características de órgano comunitario).

- Dos Comités: Consultivo, mediante el cual los países miembros mantienen estrecha vinculación con la Junta, y Asesor Económico Social, integrado por representantes de los empresarios y trabajadores de los Estados miembros.

Los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) eran un elemento clave y original. El Pacto Andino fue ideado para lograr un desarrollo armónico y equilibrado de los Estados Partes. Los programas establecían que se asignarían de común acuerdo programas como el metalmecánico, petroquímico, siderúrgico, incluso el automotriz.

El régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros, como marcas, patentes, licencias y regalías (decisión 24), pretendía, por una parte, estimular la inversión extranjera, pero, por otra, establecía la transformación de las empresas extranjeras en nacionales o mixtas en un plazo no mayor de quince años en Colombia, Perú y Venezuela y de veintidós años en Bolivia y Ecuador.

Casi desde el comienzo del régimen militar en Chile, cuya política económica era claramente contraria al proteccionismo del sistema andino, aparecieron las dificultades para compatibilizarlos, pero lo que determinó el retiro de Chile del Pacto Andino fue la dictación por el Gobierno de nuestro país del D.L. 600 sobre inversión extranjera.

Sin embargo, en poco tiempo, los demás países andinos se dieron cuenta de la poca eficacia de sus políticas económicas, especialmente en la programación industrial y la decisión 24, las que fueron perdiendo su eficacia. Posteriormente se procedió a la transformación del Acuerdo de Cartagena en la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

El Pacto Andino fue una experiencia novedosa e interesante y, no obstante sus defectos, significó un paso adelante en los procesos de integración en América Latina. Así se manifestó tanto en sus fines como en sus propósitos, que abarcaron, además de una unión económica, campos muy variados, como socio-laboral, educación, ciencia y cultura, salud, entre otros, y la creación de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Fue también un avance en lo institucional al incluir un órgano comunitario, que actuó teniendo en vista los intereses de la subregión en su conjunto. Igualmente fue novedoso en cuanto instauró instrumentos destinados a realizar una integración armónica y equilibrada. Dio lugar a una integración, tal vez más realista, bajo el nombre de Comunidad Andina de Naciones, que ocupa un lugar importante en América Latina, a la que Chile ha ingresado recientemente como miembro asociado.

### 13. CONCLUSIONES

La conclusión principal de esta exposición es que Chile ha sido impulsor y actor importante en casi todos los proyectos de integración latinoamericanos, en especial de Sudamérica, desde la época de la

independencia. En Chile ha existido convicción en el sentido de la conveniencia de una integración de nuestros países, con los cuales tenemos grandes afinidades tanto históricas como de principios: respeto a los derechos humanos, democracia, igualdad, libertad, Estado de Derecho, no discriminación por raza o creencia, y solución pacífica de las controversias. Además, son naciones de cultura cristiana, de raíz grecorromana que tienen sólo dos idiomas, de gran similitud; naciones que están muy convencidas de que sólo unidas pueden aprovechar eficientemente los grandes recursos humanos y materiales que poseen, y lograr un elevado nivel de desarrollo humano, económico y social. Naciones que, integradas, podrán desempeñar en el ámbito internacional el papel que legítimamente les corresponde, y que unidas podrán afrontar de mejor forma los peligros que representa la globalización y, por otra parte, aprovechar eficazmente las ventajas que ofrece.

Por último, deseo citar algunas frases cuyos pensamientos comparto. Decía Andrés Bello: "¿Cuándo ha existido en el mundo un conjunto de naciones que formasen más verdaderamente una familia?". Por su parte, el premio Nobel Octavio Paz ha señalado: "Estamos unidos por una lengua a una tierra y a un tiempo, somos una historia". Otro premio Nobel, Gabriela Mistral, en una prosa titulada *El grito*, expresaba: "Maestro, enseña en tu clase el sueño de Bolívar, el vidente pionero. Clávalo en el alma de tus discípulos con un agudo garfio de convencimiento. Divulga la América, su Bello, su Sarmiento, su Lastarria, su Martí". Y para terminar, lo que el ex Presidente de Brasil José Sarney manifestó: "Unidos seremos invencibles, América Latina tiene su propio destino. Vamos a cumplirlo".

Par:  
que  
ma  
deo  
mie  
de l  
tiva  
ade  
mis  
los  
que  
den  
UNA  
ame  
por  
  
dist  
der  
dive  
"rec  
mis  
con  
con